

# Políticas públicas

## O desempenho das finanças públicas estaduais em 2005

Alfredo Meneghetti Neto\*

Economista da FEE e Professor da PUCRS.

Artigo recebido em 11 jan. 2006.

### Introdução

O objetivo deste estudo é apresentar o desempenho das finanças públicas estaduais no ano de 2005. Apesar de a arrecadação do ICMS (em termos reais) ter ficado, em alguns meses, acima da verificada no ano anterior, a execução orçamentária mensal foi muito difícil, o que dá idéia da dimensão da crise conjuntural, que já perdura muitas décadas. Para melhor explicar como isso ocorreu, inicialmente são examinados os principais fatos das finanças públicas gaúchas em 2005, depois, no item 2, é visto o comportamento do ICMS, principal tributo da receita estadual. No item 3, apresenta-se a arrecadação do ICMS dos setores da economia gaúcha, e, por fim, no item 4, demonstra-se a execução orçamentária estadual.

### 1 - Principais fatos das finanças públicas gaúchas em 2005

A situação financeira do Estado é de difícil administração já há bastante tempo, pois o caráter estrutural da crise financeira deve ser levado em consi-

deração. Isso ocorre basicamente em função do caráter crônico do déficit primário e do crescente aumento da dívida pública estadual. Várias estratégias financeiras têm sido implementadas pelo Governo para resolver essa situação, criando as chamadas receitas extraordinárias: saques do “caixa único”, operações de crédito, renegociação de dívida, aumentos do ICMS, privatizações de estatais, alienações de bens, recursos pelo repasse de estradas federais e uso de recursos dos depósitos judiciais (Meneghetti Neto, 2005, p. 55).

Pesquisando-se as informações disponíveis das atividades fazendárias, podem ser destacadas algumas que foram marcantes e tiveram impacto nas contas gaúchas. Talvez a mais importante seja o aumento de alíquotas do ICMS, que havia sido aprovado no ano de 2004, mas que entrou em vigor em abril de 2005. Especificamente, no dia 16 de dezembro de 2004, o Executivo anunciou um pacote com 24 projetos, que foi votado, na Assembléia Legislativa, durante a convocação extraordinária dos dias 21 e 22 de dezembro de 2004. Entre eles, havia dois projetos substanciais em termos de repercussão financeira: um que aumentava as alíquotas do ICMS, e outro que cortava as despesas em R\$ 954 milhões. De forma pontual, o aumento das alíquotas do ICMS foi de 25% para 30% em três produtos (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações) e de 12% para 14% no diesel. Esses três produtos são vitais para o Rio Grande do Sul, pois contribuem enormemente para as finanças públicas. Existe um extraordinário grau de concentração do ICMS gaúcho. A participação desses três setores — combustíveis (27,5%), comunicações (10,3%) e energia elétrica (9,3%) — chega quase à metade do ICMS total (47,11%) do RS (Meneghetti Neto, 2005, p. 60).

As novas alíquotas começaram a vigorar a partir de 1º de abril de 2005. Entretanto, em 29 de março de

\* O autor agradece os comentários e as sugestões de Calino Ferreira Pacheco Filho, Maria Luiza Borsatto, Renato Antonio Dal Maso e Walter Arno Pichler. Esse texto também contou com valiosas contribuições de três pareceristas anônimos e com a ajuda, na busca de dados, dos estagiários Paulo Henrique de Campos e Nathan Sassi Meneguzzi do Núcleo de Estudos do Estado e do Setor Financeiro da FEE. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

2005, o Governo baixou a alíquota dos combustíveis de 30% para 29% e, no ano de 2006, reduzirá ainda mais, para 28%.

Além desse aumento, várias outras ações também ajudaram o bom desempenho das receitas estaduais no ano de 2005. Dentre elas, destacam-se: a adoção do ICMS eletrônico, o Sintegra (sistema que possibilita o cruzamento de informações fiscais), a fiscalização setorial, o controle de *shopping centers* e de administradoras de cartões de crédito. Também contribuiu para as finanças a divulgação da dívida ativa no *site* da Sefaz, pois pressionou os devedores do ICMS para que colocassem em dia suas contas com o Estado. Além disso, foi importante a continuação dos programas de educação fiscal e A Nota é Minha, que fazem com que o contribuinte possa ter boas práticas de cidadania.<sup>1</sup>

No dia 17 de maio, foi apresentado aos responsáveis pelos departamentos de pessoal das Administrações Direta e Indireta estaduais o novo projeto de Recursos Humanos do Estado (RHE). A proposta desenvolvida pelas Secretarias de Administração e Recursos Humanos, da Fazenda, da Coordenação e Planejamento, Chefia da Casa Civil e Procuradoria-Geral do Estado implementou, através de uma ferramenta moderna e eficaz, a integração de dados e informações pertinentes a todas as funções gerenciais de pessoal, ligada diretamente ao processo de folha de pagamento. Esse projeto é importante, porque oferece uma plataforma segura para gerenciar melhor a despesa de pessoal no Rio Grande do Sul, que possui 21 quadros de pessoal, cada um com o seu núcleo (Rio Grande do Sul, 22 jan. 2006).

Um outro fato relevante, que ocorreu na metade de 2005, foi a aprovação pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) da gestão financeira de 2004 do Poder Executivo. Esse parecer do TCE é fundamental, porque oferece amplo material para o Legislativo, que é a instância de poder do Estado que deve aprovar ou rejeitar as contas do Executivo.<sup>2</sup> O relatório teve, na realidade, 18 ressalvas, que foram atribuídas aos problemas financeiros

constatados no decorrer do ano. De todas essas restrições, cinco dizem respeito ao descumprimento das determinações das Constituições Estadual e Federal sobre gastos com saúde e educação (Rio Grande do Sul, 2005).

Em outubro de 2005, o Estado do RS (em conjunto com Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina e Ceará) resolveu o problema da falta de ressarcimento das desonerações do ICMS sobre as exportações, suspendendo-as. Isto porque não estava ocorrendo uma compensação do Governo Federal no mesmo volume que as isenções do ICMS dadas pelos governos estaduais aos exportadores. Assim, esses estados partiram para o contra-ataque, cancelando os benefícios da chamada Lei Kandir.<sup>3</sup>

No último mês de 2005, o Governo gaúcho implementou três ações que merecem destaque. No dia 6 de dezembro, foi anunciada a antecipação do pagamento do Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Os descontos, para quem desejasse quitar o imposto até o dia 2 de janeiro, poderiam chegar a 26%, sendo que o benefício era decrescente para quem deixasse para pagar o IPVA até o final de janeiro, fevereiro ou março de 2006 (Rio Grande do Sul, 05 jan. 2006).

No dia 9 de dezembro, já antevendo as dificuldades de caixa com a folha do mês, junto com o 13º salário, o Governo do Estado anunciou o pagamento deste por meio de empréstimo junto ao Banrisul para os funcionários estaduais que tinham vencimentos líquidos acima de R\$ 650,00. Essa operação financeira já havia sido realizada em duas outras ocasiões: em 2003 e 2004. Dessa forma, os servidores ativos e inativos do Executivo e os pensionistas do Instituto de Previdência do Estado (IPE) que se situavam acima dessa faixa de rendimentos tiveram que optar entre: fazer um empréstimo junto ao Banrisul (com isenção de tarifas e juros), ou receber a gratificação parceladamente (Rio Grande do Sul, 06 jan. 2006).

No dia 14 de dezembro, o Governo gaúcho lançou um pacote com 18 medidas (que, ao longo do ano de 2006, serão implementadas por decretos e projetos de lei), reduzindo o imposto em vários segmentos da

<sup>1</sup> Isso significa que se está considerando as receitas e despesas da Administração Direta, compreendendo tanto aquelas decorrentes da execução orçamentária propriamente dita quanto os repasses financeiros havidos com as autarquias e fundações supervisionadas.

<sup>2</sup> O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul elabora, anualmente, o **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo do Estado**, que analisa, de maneira global, o desempenho das ações do Governo do Estado em seus aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial, econômico e operacional referentes a cada exercício financeiro.

<sup>3</sup> A luta pelo ressarcimento das desonerações das exportações teve um lugar de destaque na mídia, em 2005, mas a questão é antiga. A crítica dos governadores é que o ressarcimento é muito defasado, ou seja, a isenção dada aos exportadores provoca perda nas finanças estaduais e não é compensada pelo Governo Federal, como determina a Lei Kandir. Um histórico de toda essa situação foi apresentado em Meneghetti Neto (2005, p. 55).

economia e criando uma série de incentivos. As principais são: a isenção de ICMS do pão francês, o aumento do prazo para o recolhimento do imposto da indústria calçadista e a instituição do Simples gaúcho (que eleva o teto para inclusão de microempresas e empresas de pequeno porte e simplifica os procedimentos de arrecadação). Esse conjunto de medidas foi chamando de Rio Grande Competitivo — Projeto Crescer e tem como objetivo gerar mais empregos, trabalho e renda, através da redução da carga tributária no setor produtivo. Além disso, essas medidas trazem importantes vantagens competitivas para a produção gaúcha no mercado nacional.<sup>4</sup>

Todos esses fatos destacados tiveram impacto importante nas finanças públicas. A alteração das alíquotas do ICMS ajudou o Executivo a aumentar os recursos financeiros do Estado. O projeto Recursos Humanos do Estado deu mais transparência à despesa pública e permitiu redefinir os procedimentos administrativos, contribuindo para a melhoria da qualidade e da produtividade dos serviços prestados. A aprovação das contas do Executivo pelo TCE legitimou as ações do mesmo, além de oferecer um ótimo subsídio ao Legislativo e à sociedade em geral. Tanto o adiantamento do IPVA como o parcelamento do 13º salário contribuíram para as disponibilidades financeiras de caixa, justamente no encerramento do exercício. E, finalmente, o projeto Rio Grande Competitivo — Projeto Crescer reduziu a carga tributária do setor produtivo, o que deverá ajudar o desenvolvimento da economia gaúcha.

Concluindo, não se tem dúvida de que o Executivo fez todo o esforço para honrar os seus compromissos. A seguir, detalham-se o comportamento das receitas e, depois, a execução orçamentária.

<sup>4</sup> Outras medidas do pacote são: redução do ICMS de 17% para 12% nas vendas internas entre as indústrias e para o varejo do setor petroquímico; isenção do ICMS na parcela de subsídio da energia elétrica para as famílias consideradas de baixa renda; inclusão, na cesta básica, de erva-mate e de geléia, com redução de ICMS para 7%; alteração na alíquota do café solúvel para 12%; ampliação do prazo para os setores coureiro-calçadista e moveleiro, para o uso dos créditos do ICMS sobre estoques; ampliação de 10% para 15% do ICMS, devido ao limite de negociação de créditos, para os setores coureiro-calçadista e moveleiro; crédito presumido de 3% para o arroz, 5% para o vinho e 10% para verduras; redução do ICMS de 12% para 7% para todas as carnes nas vendas para outros estados; isenção do ICMS para a venda de tijolos vermelhos; isenção de ICMS na industrialização de ovos pasteurizados; redução do ICMS de vagões ferroviários de 17% para 12%; e isenção do ICMS nas vendas de combustíveis e lubrificantes para o Governo do Estado (Rio Grande do Sul, 04 jan. 2006).

## 2 - O comportamento do ICMS

Para monitorar a evolução do principal tributo do Rio Grande do Sul, o ICMS, entre os anos de 2000 e 2005, procurou-se seguir duas metodologias já desenvolvidas em estudo anterior (Meneghetti Neto, 2005). Em primeiro lugar, foram contrapostas as taxas de crescimento da economia gaúcha — medido pelo Produto Interno Bruto (PIB) — às do ICMS<sup>5</sup>, e, depois, mediu-se a arrecadação do ICMS do ano de 2005 em relação ao ano anterior.

Procurando comparar a arrecadação do ICMS com o desempenho do PIB gaúcho, sabe-se que essas duas variáveis têm a virtude de espelhar, por um lado, o quanto a economia conseguiu produzir em bens e serviços e, por outro, o quanto o Tesouro arrecadou. Mesmo que a composição das duas variáveis tenha muitas peculiaridades,<sup>6</sup> julgou-se oportuno compará-las, pois o ICMS tem uma incidência bem ampla na economia, uma vez que incide sobre produtos, como alimentação, vestuário,

<sup>5</sup> A estatística da arrecadação do ICMS desse item não considera a dívida ativa, os juros de mora e as multas por pagamento de atrasos. Ao se adotar esse procedimento, busca-se uma precisão maior no monitoramento do ICMS. Por essa razão, é distinta da do próximo item.

<sup>6</sup> Quando se comparam essas duas variáveis, está sendo utilizada uma metodologia alternativa, pois elas possuem uma estrutura bem diversificada nas suas composições e, além disso, foram atualizadas por deflatores distintos. O melhor seria considerar-se a evolução de todos os setores do PIB que são tributados pelo ICMS ou, como chama atenção a Secretaria da Fazenda (Boletim DEE, 2004, p. 6), o PIB pelo seu componente interno, uma vez que as exportações estão desoneradas do Imposto. O mercado interno ou a “absorção interna” (a parte da riqueza produzida no País e consumida internamente) abrange o consumo das famílias, o consumo do Governo e os investimentos das empresas (formação bruta de capital fixo). Entretanto, como essa estatística é difícil de ser obtida, tem-se adotado a comparação pura e simples do PIB e do ICMS. Considerando-se uma série maior, de 1970 a 2004, fica evidente a defasagem das duas variáveis: o PIB cresceu 268%, e o ICMS, somente 161% no período. Isso fica também comprovado no teste da elasticidade-renda do ICMS, dividindo-se a série em quatro períodos e considerando-se como variável independente o PIB e como variável dependente o ICMS, tem-se o seguinte: nos anos 70, a elasticidade-renda do ICM gaúcho ficou em 0,93, o que significa dizer que, para cada variação de 1% no PIB, o ICM respondeu (positivamente) com 0,93%. A boa *performance* foi verificada também nos anos 80, quando a elasticidade-renda do ICMS melhorou para 1,41, devido à reforma tributária que alargou a base desse tributo. Mas, nos anos 90 e até o presente, a elasticidade-renda tem sido negativa (respectivamente, 0,48 e -0,26), significando que o Estado está tendo cada vez menos recursos em relação aos encargos que o crescimento da economia lhe impõe (Meneghetti Neto, 2005, p. 64).

eletrodomésticos, e também sobre serviços, tais como luz e telefone. E, por essa razão, será comparado mais detalhadamente o seu comportamento em relação ao PIB, procedimento, aliás, bastante usual no Rio Grande do Sul, como pode ser visto tanto nos estudos da Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 13 jan. 2004) como nos do Tribunal de Contas do Estado (Rio Grande do Sul, 2003). A Tabela 1 apresenta a evolução das duas variáveis nos últimos seis anos.

Em 2000 e 2001, as duas variáveis tiveram uma variação positiva: o PIB aumentou, respectivamente, 4,4% e 3,1%, e a arrecadação do ICMS respondeu favoravelmente com 6% e 7,6%. Mas, nos quatro anos seguintes (2002, 2003, 2004 e 2005), as duas variáveis distanciaram-se, principalmente nestes três últimos.

No ano de 2004, a economia teve um desempenho menor do que no ano anterior (3,0%), pois foi prejudicada pela estiagem, que acabou repercutindo na queda de produção de soja, milho e trigo, mas as exportações da indústria de transformação garantiram fôlego à economia. Entretanto a arrecadação do ICMS caiu 2%, pois, como no ano anterior, a desoneração de ICMS nas exportações não permitiu que o Estado se beneficiasse com o crescimento desse setor. No ano de 2005, a queda do PIB é explicada fundamentalmente pela estiagem, que prejudicou o setor agropecuário,<sup>7</sup> e o crescimento do ICMS de 10% foi devido à elevação das alíquotas de três produtos (luz, telefone e combustíveis) ocorrida em abril de 2005, que já foi detalhada no item anterior.

Uma outra forma de comparar o desempenho do ICMS é contrapor-se a arrecadação mensal de um ano com a do ano anterior. Pela Tabela 2, pode-se observar o bom desempenho da arrecadação do ICMS ao longo do ano de 2005, principalmente a partir de março, em valores atualizados para 1º de dezembro de 2005.

Quatro meses podem ser considerados excelentes (setembro, abril, junho, outubro), apresentando um aumento de ICMS: 27%, 22,1%, 18,1% e 15,5% em relação ao mesmo período do ano anterior. Todos esses meses de resultados positivos levaram a um aumento do ICMS anual de 10% em relação ao ano anterior, alcançando R\$ 9,7 bilhões. Dessa forma, mesmo que o Estado não tenha obtido os benefícios diretos da boa

*performance* das exportações, certamente o aumento das alíquotas do ICMS repercutiu diretamente nas finanças estaduais, justamente em função da alta participação desses produtos na arrecadação do ICMS.

O Gráfico 1 mostra a evolução da arrecadação do ICMS gaúcho. Pode-se observar que a arrecadação do ICMS do ano de 2005 ficou mais elevada do que a do ano anterior, principalmente a partir do aumento da alíquota do ICMS. Esse bom desempenho ajudou a tarefa do Governo de honrar os seus pagamentos em dia, como as despesas de custeio (pagamento do funcionalismo) e o serviço da dívida.

<sup>7</sup> De acordo com a FEE, a estiagem fez com que o desempenho do setor agropecuário fosse negativo por dois anos seguidos (2004 e 2005). Ela atingiu profundamente as culturas da lavoura, levando a decréscimos generalizados nas produções e nas produtividades. Das 14 culturas investigadas, 13 apresentaram queda na produção (FEE, 03 jan. 2006).

Tabela 1

## Taxas de crescimento do ICMS gaúcho e do PIB do Rio Grande do Sul — 2000/05

(%)

ANOS	ICMS	PIB
2000	6,0	4,4
2001	7,6	3,1
2002	-1,6	1,1
2003	-4,0	4,8
2004	-2,0	3,0
2005 (1)	10,0	-4,8

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 1º jan. 2006.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER — FEE. Disponível em: <http://www.fee.tche.br> Acesso em: 04 jan. 2006.

NOTA: Base móvel.

(1) Valores do ICMS acumulados até novembro de 2005.

Tabela 2

## Evolução da arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul — jan.-nov./2004 e jan.-nov./2005

MESES	VALOR (R\$ milhões)		VARIÇÃO %
	Jan.-nov./04	Jan.-nov./05	
Janeiro .....	836	803	-4,0
Fevereiro .....	796	756	-5,0
Março .....	736	794	7,8
Abril .....	712	869	22,1
Maiο .....	795	843	6,0
Junho .....	751	887	18,1
Julho .....	820	861	5,0
Agosto .....	830	893	7,7
Setembro .....	789	1 002	27,0
Outubro .....	869	1 004	15,5
Novembro .....	858	956	11,4
<b>TOTAL</b> .....	8 792	9 668	10,0

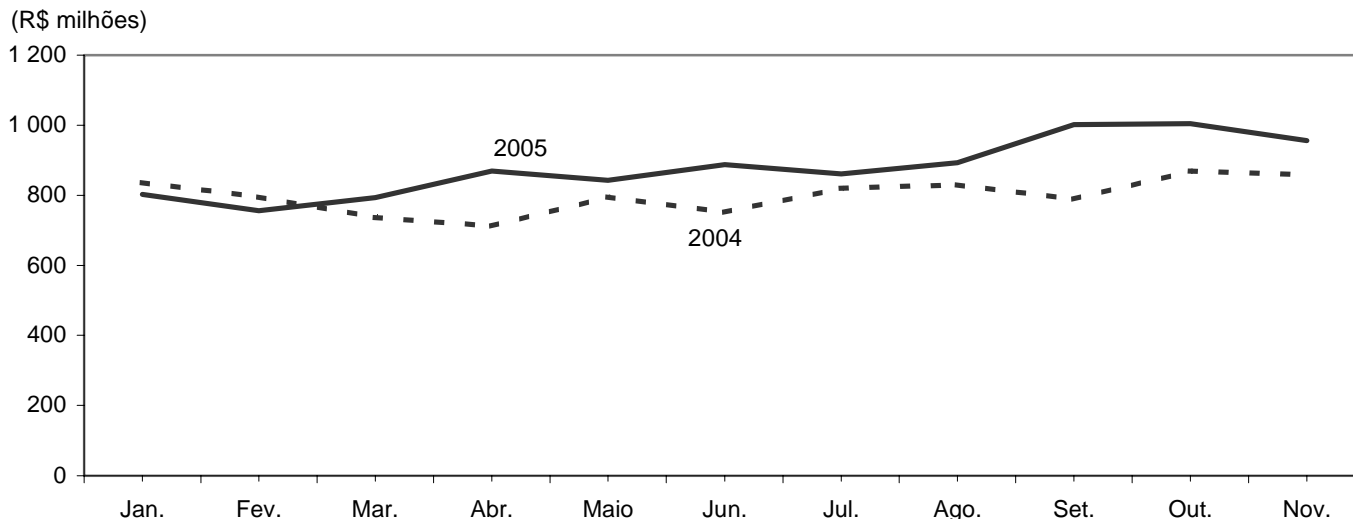
FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 02 jan. 2006.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de dezembro de 2005 e foram deflacionados pelo IGP-DI.



Gráfico 1

Evolução da arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul — jan.-nov./04 e jan.-nov./05



FONTES DOS DADOS BRUTOS: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 02 jan. 2006.

### 3 - A arrecadação do ICMS por setores

Através da Tabela 3, pode-se analisar o desempenho da arrecadação do ICMS nos principais setores da economia gaúcha, de janeiro a novembro de 2005, em relação ao mesmo período do ano anterior.<sup>8</sup>

Pode-se notar que a composição dos setores que dão origem ao ICMS gaúcho está toda centrada na indústria de transformação (quase a metade do total do ICMS), vindo, logo a seguir, o comércio atacadista, serviços e outros e o comércio varejista. Apesar de a arrecadação do ICMS de dois setores da agropecuária (produção animal e indústria extrativa) ter caído em relação ao período anterior, em função da seca, os outros setores conseguiram contrabalançar. Nesse sentido, destaca-se o aumento da arrecadação do ICMS para o setor serviços, o comércio atacadista, o comércio varejista e a indústria de montagem, a qual cresceu, respectivamente, 36,8% 20,1%, 15,9 e 11,5% em relação ao mesmo

período do ano anterior. Em seu conjunto, a arrecadação do ICMS de todos os setores da economia gaúcha aumentou 11,4% em relação ao mesmo período do ano anterior.<sup>9</sup> Mesmo assim, esse aumento não resolveu as dificuldades de caixa do Executivo, pois a execução orçamentária dos recursos do Tesouro foi deficitária no ano de 2005, como pode ser visto no item seguinte.

<sup>8</sup> Convém salientar que a estatística da arrecadação do ICMS desse item considera: a dívida ativa, os juros de mora e as multas por pagamento com atraso. Por essa razão, é diferente daquela do item anterior.

<sup>9</sup> Cabe, mais uma vez, lembrar que, conforme já foi destacado nas notas de rodapé 6 e 9, existem diferenças nas estatísticas do ICMS dos itens 2 e 3.

Tabela 3

Arrecadação do ICMS, por setores, no Rio Grande do Sul — jan.-nov./2004 e jan.-nov./2005

SETORES DA ECONOMIA	VALOR (R\$ 1 000)		VARIÇÃO %
	Jan.-Nov./04	Jan.-Nov./05	
Produção animal e extração vegetal .....	110 409	67 820	-38,6
Indústria extrativa mineral .....	30 472	25 988	-14,7
Indústria de transformação .....	4 347 656	4 411 490	1,5
Indústria de beneficiamento .....	286 058	304 180	6,3
Indústria de montagem .....	43 369	48 335	11,5
Indústria de acondicionamento e recondicionamento .....	6 702	6 902	3,0
Comércio atacadista .....	2 075 670	2 493 328	20,1
Comércio varejista .....	982 392	1 138 245	15,9
Serviços e outros .....	1 112 480	1 522 282	36,8
<b>TOTAL</b> .....	<b>8 995 208</b>	<b>10 018 568</b>	<b>11,4</b>

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul**. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 1º jan. 2006.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de dezembro de 2005 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

## 4 - A execução orçamentária

Através da Tabela 4, pode-se notar a execução orçamentária de janeiro a novembro de 2005.<sup>10</sup> A receita corrente (item A) atingiu R\$ 14,7 bilhões, e a despesa corrente (item C) ficou em R\$ 12,4 bilhões. Isso revela que, sem incluir o chamado orçamento de capital (que abrange os gastos com investimentos e com a amortização da dívida, bem como os empréstimos realizados,

dentre outros), houve um saldo superavitário de R\$ 1 bilhão (item D).<sup>11</sup>

Entretanto, ao se incluírem outros itens do orçamento público, a situação financeira do Estado passa a ser deficitária, ou seja, há um resultado deficitário do orçamento de capital (item G) de R\$ 1,4 bilhão. Isso pode ser explicado pelo fato de as receitas (com a ajuda das operações de crédito de R\$ 117 milhões) terem sido

cas é pela despesa empenhada, principalmente quando a análise que estiver sendo realizada se refira a uma série histórica anual.

<sup>11</sup> Cabe salientar que a despesa com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) chegou a R\$ 1,3 bilhão no acumulado até novembro de 2005, como mostra o item B da Tabela 4. Essa despesa foi implantada, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental. A maior inovação do Fundef consiste na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental no País (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos estados e municípios à educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (o que representa 15% da arrecadação global de estados e municípios) ficam reservados ao ensino fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino (Brasil..., 11.01.2006).

<sup>10</sup> A execução orçamentária estadual é apresentada mensalmente, de forma bem mais detalhada, pela Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 02 jan. 2006). No demonstrativo da despesa orçamentária ajustada, são apresentadas três classificações: a empenhada, a liquidada e a paga. Optou-se (a exemplo da análise realizada no ano anterior) por considerar a despesa empenhada como sendo a interpretação mais próxima da real situação das contas públicas. Isto porque, pelo artigo 58 da Lei nº 4.320/64, o empenho é o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente, ou não, de implemento de condição. A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 55, inciso III, letra B, alínea 4, dispõe que os empenhos não liquidados e que não possuem suficiência de caixa serão cancelados. Assim, essa Lei muda completamente os procedimentos, pois, anteriormente, os empenhos eram inscritos em restos a pagar. Agora, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, aquilo que for empenhado e não pago deverá ser cancelado. Dessa forma, a melhor prática de análise das contas públi-

superadas pelas despesas (pressionadas pelas amortizações da dívida, que chegaram a R\$ 1,1 bilhão).

Totalizando-se essas rubricas, nota-se que o Executivo não conseguiu equilíbrio orçamentário, tendo chegado o acumulado até novembro de 2005 a uma situação deficitária de R\$ 416 milhões (item H). Três itens dificultaram a execução orçamentária: o gasto com pessoal, as transferências constitucionais (aos municípios e às Administrações Direta e Indireta) e o pagamento da dívida. O comprometimento com o pagamento de pessoal (ativos, inativos e pensionistas e as transferências às autarquias e fundações), incluído nas despesas correntes, chegou a um patamar de R\$ 7 bilhões de janeiro a novembro de 2005. As transferências constitucionais e legais aos municípios e às Administrações Direta e Indireta totalizaram, juntas, R\$ 5 bilhões. Outra dificuldade das finanças públicas é a dívida, que, com a amortização e o pagamento dos encargos, absorveu R\$ 1,4 bilhão no período de janeiro a novembro de 2005.<sup>12</sup>

Essas três rubricas (pessoal, transferências e dívida), por serem rígidas e cada vez mais volumosas, diminuem as possibilidades do Estado de realizar investimentos, que ainda estão em um nível de R\$ 405 milhões, representando somente 2,7% das receitas correntes.

Finalmente, cabe ainda salientar que, ao observar-se uma série histórica da execução orçamentária dos recursos do Tesouro, notou-se que as dificuldades do RS foram as mesmas, ou seja, o Estado quase sempre gastou mais do que arrecadou. Especificamente, nos últimos 10 anos, ocorreu superávit somente de duas maneiras: ou o Estado ganhou recursos com as privatizações (anos de 1996, 1997 e 1998), ou quando foi cancelada a conta restos a pagar (ano de 2002)<sup>13</sup>. Em outras palavras, nesses anos, o Estado arranhou uma forma “paliativa” de conseguir superávit fiscal, mas não duradoura.

Tabela 4

Execução orçamentária dos recursos do Tesouro do Rio Grande do Sul — jan.-nov./05

(R\$ 1 000)

TÍTULOS	VALOR
A - Receitas correntes .....	14 706 111
B - Deduções para o Fundef .....	-1 316 355
C - Despesas correntes .....	12 362 579
<b>D - Resultado do orçamento corrente (A - B) - C .....</b>	<b>1 027 177</b>
E - Receitas de capital .....	162 517
F - Despesas de capital .....	1 605 518
<b>G - Resultado do orçamento de capital (E - F) .....</b>	<b>-1 443 001</b>
<b>H - Resultado (D - G) .....</b>	<b>-415 824</b>

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Execução orçamentária da Administração Direta.** Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 02 jan. 2006.

NOTA: Os valores da execução orçamentária estão a preços correntes. Também é importante salientar que, além das receitas e despesas orçamentárias da Administração Direta, esse demonstrativo contempla, na despesa, as dotações e os empenhos efetuados por autarquias e fundações à conta do Tesouro do Estado.

<sup>12</sup> Os valores do gasto com pessoal, das transferências e da dívida estão a preços correntes e fazem parte da demonstração contábil da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) (Rio Grande do Sul, 02 jan. 2006). Eles não foram apresentados discriminadamente na Tabela 4, para deixar a mesma mais simplificada.

<sup>13</sup> Isso significa que, nesse ano, as dívidas do Estado que estavam inscritas em restos a pagar foram suspensas, por estarem prescritas, ou seja, por terem mais de cinco anos.



## 5 - Considerações finais

O Governo gaúcho teve enormes dificuldades para atingir um equilíbrio orçamentário ao longo do ano de 2005. A arrecadação do ICMS teve uma boa *performance* tanto em função do aumento de alíquotas como também pelas diversas ações implementadas pelo Executivo, tais como a adoção do ICMS eletrônico, o Sintegra, a fiscalização setorial, a divulgação da dívida ativa no *site* da Sefaz e os programas de educação fiscal e A Nota é Minha. Além dessas, pode-se mencionar que a alteração das alíquotas do ICMS, o adiantamento do IPVA e o parcelamento do 13º salário aos funcionários estaduais contribuíram para as disponibilidades de caixa no encerramento do exercício. O projeto de Recursos Humanos do Estado deu mais transparência à despesa pública e contribuiu para a melhoria da qualidade e da produtividade dos serviços prestados. A aprovação das contas do Executivo pelo TCE legitimou as ações do mesmo, e, finalmente, o projeto Rio Grande Competitivo — Projeto Crescer reduziu a carga tributária do setor produtivo, ajudando o desenvolvimento da economia gaúcha.

Entretanto, mesmo com todas essas ações, a execução orçamentária acumulada até novembro foi deficitária. Três itens dificultaram-na: o gasto com pessoal, as transferências constitucionais e o pagamento da dívida, que chegaram, respectivamente, a patamares de R\$ 7 bilhões, R\$ 5 bilhões e R\$ 1,4 bilhão de janeiro a novembro de 2005. Esses três itens, somados com as despesas do Fundef, alcançaram a quase-totalidade dos recursos de que dispunha o Executivo, reduzindo, assim, a possibilidade de aumentar os investimentos públicos, que ainda estão em um patamar muito baixo.

Essa situação desfavorável das finanças públicas gaúchas (e que já foi constatada também em outros anos) deve impor um esforço cada vez maior para que o Executivo busque alternativas de receitas extras, para chegar ao final do ano com equilíbrio orçamentário.

Na realidade, o Estado do Rio Grande do Sul, já há muito tempo, tem tido uma execução orçamentária muito difícil, e a preocupação do Governo de reduzir despesas e incrementar receitas deve ser constante.

## Referências

BOLETIM DEE. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, n. 47, set. 2003. Disponível em:  
<http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 13 jan. 2004.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **O que é FUNDEF**. Disponível em:

<http://www.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm> Acesso em: 11 jan. 2006.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER — FEE. **O Produto Interno Bruto da economia gaúcha em 2005**. Disponível em:

<http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas> Acesso em: 03 jan. 2006.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. O desempenho das finanças públicas em 2004. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 32, n. 4, p. 53-74, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Análise da receita orçamentária**. Disponível em:

[http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF\\_ROOT/INF/](http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/INF/) Acesso em: 02 jan. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul**. Disponível em:

<http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 01 jan. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Estado apresenta projeto de modernização de gestão de recursos humanos**. Disponível em:

[http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF\\_root/SEF/](http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_root/SEF/) Acesso em: 22 jan. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Governo do Estado paga o 13º no dia 20**. Disponível em:

[http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF\\_root/SEF/](http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_root/SEF/) Acesso em: 06 jan. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **IPVA 2006: R\$ 250 milhões foram arrecadados até 2 de janeiro**. Disponível em:

[http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF\\_root/SEF/](http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_root/SEF/) Acesso em: 05 jan. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Rio Grande competitivo — Projeto Crescer**. Disponível em:

[http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF\\_ROOT/sef/](http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/sef/) Acesso em: 04 jan. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Execução Orçamentária da Administração Direta**. Disponível em:

<http://www.sefaz.rs.gov.br> Acesso em: 02 jan. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado**: exercício 2002. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2003. Disponível em:  
[http://www.tce.rs.gov.br/Contas\\_Publicas/pdf](http://www.tce.rs.gov.br/Contas_Publicas/pdf) Acesso em: 07 jan. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado**: exercício 2004. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2005. Disponível em:  
[http://www.tce.rs.gov.br/contas\\_governador/index.php#](http://www.tce.rs.gov.br/contas_governador/index.php#) Acesso em: 02 jan. 2006.