

O desempenho das finanças públicas estaduais em 1998

*Alfredo Meneghetti Neto**

O objetivo deste estudo é apresentar o desempenho das finanças públicas estaduais no ano de 1998, marcado por quatro fatos importantes: a privatização da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT), o acordo da dívida, os incentivos oferecidos às empresas e, finalmente, a polêmica das finanças do Estado desenvolvida pelos representantes do Governo Britto e da nova gestão do Governo Dutra. Inicialmente, este artigo aborda as principais medidas de política fiscal no ano de 1998. No item 2, avalia as repercussões no comportamento do ICMS, principal tributo da receita estadual. No item 3, apresenta a arrecadação dos setores da economia gaúcha e, por fim, no item 4, demonstra a execução orçamentária estadual.

1 - Principais medidas de política fiscal

Ao longo destes últimos anos, o Governo vem implementando a reforma do Estado seguindo a Lei nº 10.607, que foi elaborada no final de dezembro de 1995. Essa lei oficializou o Programa de Reforma do Estado (PRE), com os objetivos de reestruturar a atividade do Estado na área econômica, contribuir para a redução da dívida pública do Estado e permitir a retomada de investimen-

* Economista, Técnico da FEE e Professor da PUC-RS.

O autor agradece os comentários e sugestões de Isabel Rückert e Maria Luiza Blanco Borsatto do Núcleo do Estado e Setor Financeiro da FEE. Vale registrar também que este texto contou com a ajuda, na obtenção de dados, do estagiário Nataniel Cezimbra dos Santos. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

tos nas empresas e atividades passíveis de serem transferidas à iniciativa privada. Como foi visto em estudo anterior, (MENEGETTI NETO, 1997b), nestes últimos anos, o Governo extinguiu alguns órgãos, lançou o Programa de Demissão Voluntária (PDV), procurou resolver o problema do endividamento e da cobrança da dívida e, também, implementou uma reestruturação tanto nos transportes como na CRT e na CEEE.

Em 1998, o Governo deu prosseguimento a todas essas ações. A principal delas foi, sem dúvida, a venda de 50,12% do capital votante da CRT. Vários grupos disputaram o controle acionário, que começou a ser vendido no final de 1996.¹ Participaram do leilão dois consórcios: o primeiro chamado de Telefônica do Brasil Holding, formado pelo grupo espanhol Telefónica e pela RBS, e o segundo representado pelo Banco Opportunity.²

Em 19 de junho de 1998, o controle acionário da CRT foi vendido por R\$ 1,175 bilhão (preço de venda R\$ 1,176 bilhão, descontada a corretagem para a Bolsa) para a Telefônica do Brasil Holding, pagando um ágio de 26,9% sobre o preço mínimo de R\$ 926 milhões.³ Cerca de cinco dias depois, o Estado recebia um cheque de, aproximadamente, R\$ 1,2 bilhão, entregue por um representante da Câmara de Liquidação e Custódia da Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

Os recursos obtidos foram logo destinados ao Fundo de Reforma do Estado, e, por determinação do Governador, parte dos mesmos — cerca de R\$ 500 milhões — foi reservada para a criação de um fundo de aposentadoria do magistério. Como será visto mais adiante, os recursos desse fundo foram mantidos

¹ A venda da primeira fatia de 35% das ações ordinárias da CRT foi um processo bem disputado. Em 14 de novembro de 1996, foi publicado o edital de licitação das ações ordinárias da CRT, do contrato de gestão e do acordo de acionistas, e, cerca de um mês depois, os pré-qualificados deram garantias de que dispunham de R\$ 440 milhões fixados como preço mínimo do lote de ações. Nesse meio tempo, três consórcios desistiram, restando unicamente aqueles liderados pela France Telecom, Stet International e Telefônica Internacional de Espanha. A venda para este último consórcio está toda documentada em Meneghetti Neto (1997b).

² Inicialmente, a privatização da CRT estava marcada para o dia 16 de junho de 1998, mas foi adiada porque ocorreu a concessão de uma liminar que havia sido solicitada pelo Presidente da Empresa Jornalística Caldas Júnior. Entretanto, dois dias depois, o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) cassou a liminar e liberou a venda do controle da empresa. Segundo o jornal **Zero Hora** (18.6.98, p.31), o Presidente do STF entendeu que as alegações contidas no pedido dessa liminar não ferem os princípios de igualdade entre os eventuais interessados e nem contrariam a Constituição Estadual. Também ele alegou que um novo adiamento do leilão significaria prejuízo aos cofres públicos estaduais.

³ Esse lance bateu o do concorrente (Banco Opportunity), que havia oferecido R\$ 1 bilhão (SCMITT; SILVA, 1998, p.4).

até o final do ano de 1998, quando passaram a ser utilizados para cobrir despesas, o que gerou muita polêmica na transição do novo Governo.

Outro ponto que merece atenção é o acordo da dívida. Cabe lembrar a importância que esse acordo tem para as contas públicas gaúchas. Especificamente, o pagamento do serviço da dívida tem se constituído em ponto de estrangulamento para o Governo do RS, porque tem reduzido sua capacidade de gasto em outras rubricas mais importantes, como, por exemplo, os investimentos. Só para se ter uma idéia, o peso do serviço da dívida no ano de 1998 foi de cerca de R\$ 1,4 bilhão e representou cinco arrecadações mensais ou quase duas vezes o que foi gasto com investimentos, como pode ser visto no item 4. Esse acordo com o Governo Federal foi efetivado no início de julho de 1998, já aprovado pelo Senado. Com isso, o Estado ganhou um prazo de 30 anos para pagar R\$ 7,78 bilhões, com juros de 6% ao ano. Como se sabe, esse valor estava circulando no mercado sob a forma de títulos emitidos pelo Estado, que precisava oferecer uma taxa de juros mais alta para rolar a sua dívida. Naquele momento, os papéis foram trocados por títulos da União, mais valorizados.

Os principais pontos da renegociação do Estado com a União foram:

- a) a União assume uma dívida de R\$ 9,43 bilhões que o Rio Grande do Sul tinha em títulos em poder do mercado e com a Caixa Econômica Federal;
- b) como as condições da rolagem estão em vigor desde 31 de março de 1996, a União absorverá R\$ 1,64 bilhão, valor que corresponde ao subsídio federal e não terá de ser pago pelo Estado;
- c) o valor financiado será pago em três décadas, com juros de 6% ao ano e atualização do saldo pelo IGP-DI (FGV). Cada parcela mensal está limitada a 13% da receita líquida real do Estado (COMEÇA..., 1998, p.28).

De uma forma geral, pode-se também dizer que o acordo deve possibilitar ao Executivo uma facilidade maior para obter empréstimos internacionais.

Outra medida de política fiscal foram os incentivos dados no começo de dezembro a 45 empresas do Estado, por meio do Fundo Operação Empresa (Fundopem), somando US\$ 195,2 milhões, entre projetos de implantação e expansão. O Governo Britto também sancionou as leis que viabilizam as instalações da Dell Computer em Alvorada e da laminadora de aços planos do Grupo Gerdau, no Município de Nova Santa Rita, totalizando investimentos em torno de R\$ 478 milhões. Segundo Bidese (BIDESE, 1998), o Governo anunciou, ainda, a concessão de benefícios do Fundopem para mais uma montadora: a Sport Car, empresa que fabricará os carros esportivos da inglesa TVR. A montadora ocupará os espaços da unidade desativada da Grendene, em Farroupilha, num investimento inicial de R\$ 22 milhões e a geração de cerca de 650 empregos.

Além dessas principais medidas de política fiscal, também vale resgatar a polêmica criada em torno das finanças públicas na fase de transição do novo Governo. Ao longo do mês de novembro de 1998, foram realizadas algumas reuniões entre os representantes dos Governos Britto e Dutra, com poucos resultados práticos e sem acordo sobre o caráter do processo de transição. O problema entre a equipe que entra e a que sai do Palácio Piratini foi a situação financeira do Estado, cujas informações — segundo a equipe de Dutra — não haviam sido repassadas aos seus técnicos. Entretanto existe a informação de que tinham sido entregues 30 documentos e relatórios. Entre os pedidos atendidos, segundo Oliveira (OLIVEIRA, 1998), estão o relatório sobre benefícios fiscais a empresas, cópias de contratos complementares ao processo de renegociação da dívida, convênios com a União com relação ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e ao Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), informações sobre a venda de ações da CRT a seus empregados e dados sobre a Sulgás e à Companhia União de Seguros Gerais.

Mais tarde, no dia 21 de dezembro, a equipe de Dutra definiu várias auditorias em contratos e programas que envolveram elevadas quantias de dinheiro. Uma das primeiras auditorias será no Programa de Demissão Voluntária (PDV), implantado pelo Governador Britto em 1996. Também serão feitos exames contábeis nos contratos do Banrisul, de renúncia fiscal e de publicidade, nos processos de privatização e de implantação de pedágios e nas licitações. Também foram definidas as primeiras medidas de contenção de despesas para a recuperação financeira do Estado. Segundo Kuhn (1998), as principais propostas são as seguintes:

- a) a elevação da arrecadação do ICMS gaúcho no bolo nacional de 6,7% em 1997 para 8,3% deverá ser atingida ao final de quatro anos. Para atingir essa meta será necessário o fim dos privilégios fiscais, o combate à sonegação e o aumento da eficiência na arrecadação;
- b) a adoção de postura forte contra a Lei Kandir e contra a guerra fiscal mantida por alguns estados e municípios;
- c) a elaboração de um plano de redução das despesas, que prevê cortes de pessoal, de manutenção, de investimento e de previdência e assistência;
- d) a revisão do acordo de rolagem da dívida mobiliária do Estado;
- e) o controle da ocupação de cargos de confiança (CCs), que ficará a cargo da Casa Civil e da Secretaria de Administração e Recursos Humanos;

- f) as nomeações e as contratações de serviços de terceiros ficarão vedadas até nova avaliação das disponibilidades financeiras;
- g) a apresentação, por parte da Secretaria de Administração, de proposta de regulamentação do uso de veículos de representação, limitando sua liberação de acordo com as necessidades do serviço;
- h) as liberações para cursos serão reavaliadas, utilizando como critério a conveniência e a disponibilidade financeiras.

De uma forma geral, foram estas as principais medidas tomadas em 1998 pelo Governo que saiu e também as proposições do próximo Governo. Certamente, existe uma série de dificuldades que o Governo terá de resolver. Dentre elas, podem-se citar o desequilíbrio financeiro do Estado e as questões relacionadas com as estatais que foram privatizadas. Isso diz respeito à fiscalização e à fixação de tarifas para os serviços públicos estaduais, como saneamento, energia elétrica, rodovias concedidas, telecomunicações, portos e hidrovias. A existência de regras regulatórias claras são fundamentais tanto para o setor privado investidor quanto, principalmente, para os usuários. Assim, o novo Governo tem dois desafios, já comentados em um artigo anterior (MENEGETTI NETO, 1998): fazer com que a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (Agergs) possa cumprir o seu papel e pensar urgentemente em um marco regulatório para essas áreas.⁴

2 - O comportamento do ICMS

A arrecadação do ICMS é fundamental para as finanças públicas estaduais, já que se trata de um imposto que tem representado, nos últimos anos, algo em torno de 65% da receita própria gaúcha. Para monitorar o comportamento do ICMS gaúcho nestes últimos anos, procurou-se seguir duas metodologias já desenvolvidas em estudos anteriores. Em primeiro lugar, foi contraposto o crescimento da economia gaúcha (medida pelo PIB) com o do ICMS e, depois, comparou-se a arrecadação do ano de 1998 com a do ano anterior.

⁴ Significa analisar detalhadamente os princípios norteadores da organização e funcionamento dos novos mercados e também entender o processo de transição que está sendo realizado nos serviços públicos do Rio Grande do Sul, ou seja, de um sistema burocratizado de auto-regulação para um sistema de regulamentação, que tem como referência básica o mercado. Nesse sentido, deve-se levar em consideração tanto a viabilidade econômica dos agentes operadores dos serviços públicos como a defesa dos interesses dos usuários.

Buscou-se comparar a arrecadação do ICMS com o desempenho do Produto Interno Bruto (PIB), pois 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. Apesar de existirem diversas peculiaridades em termos de composição das duas variáveis, elas tendem a variar de uma forma semelhante, pois o ICMS incide sobre produtos, como alimentação, vestuário, eletrodomésticos, e também sobre serviços, tais como luz e telefone. Entretanto isso não aconteceu no período 1994/98. Na Tabela 1, pode-se verificar que, nos três primeiros anos depois do Plano Real em 1994, a arrecadação do ICMS ultrapassou o próprio desempenho do PIB, o que pode ser explicado pelas alterações ocorridas na política e na administração tributária, bem como pela diminuição das taxas de inflação, que reduzem as perdas devido ao efeito Tanzi.⁵

Tabela 1

Variação percentual do PIB e do ICMS do RS — 1994/98

ANOS	PIB	ICMS
1994	5,4	8,7
1995	-4,8	8,3
1996	1,0	2,2
1997	7,7	-6,4
1998	0,0	(1)-0,7

FONTE: FEE/Núcleo de Contas Regionais.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1997/1998).

Porto Alegre : CORAG (vários números).

(1) Arrecadação acumulada de jan.-out./98 em relação a igual período do ano anterior.

Em 1994, com o Plano Real, houve um aumento do consumo, e, com isso, tanto o PIB como o ICMS tiveram uma taxa de crescimento positiva, respectivamente de 5,4% e 8,7%. Em 1995 e 1996, os efeitos restritivos do plano de estabilização (taxas de juros altas e restrição ao crédito) e o fraco desempenho

⁵ O Tesouro do Estado perdeu muito há 10 anos atrás, quando os prazos de recolhimento eram, em média, de 50 dias para todos os setores da economia gaúcha. É o que se chama de efeito Tanzi. Entretanto, desde aquela época, os prazos de recolhimento do ICMS vêm diminuindo. Atualmente, em média, os prazos de recolhimento não passam de 12 dias.

da agropecuária fizeram com que a economia gaúcha apresentasse uma queda para -4,8% e 1% respectivamente. Entretanto, nesse mesmo período, ocorreram alterações importantes na política e na administração tributária. Justamente no primeiro ano do Governo Britto, foi implementada uma ampla campanha contra a sonegação e também foram negociados convênios e parcerias com os municípios; além disso, foi modernizada e informatizada a estrutura da Secretaria da Fazenda. Isso tudo fez com que o desempenho da arrecadação do ICMS gaúcho fosse melhor do que o do PIB, apresentando uma taxa de crescimento de 8,3% e 2,2%, respectivamente, em 1995 e 1996. Já no ano de 1997 e 1998, a economia gaúcha tanto cresceu (7,7%) como manteve o mesmo nível do ano anterior (0%), mas a arrecadação do ICMS apresentou uma queda de -6,4% e -0,7% (de janeiro a outubro de 1998 em relação a igual período do ano anterior). Além da própria recessão que afeta todos os setores da economia, essa fraca performance do ICMS pode ser explicada pelas desonerações das mercadorias que são exportadas propiciadas pela Lei Kandir.⁶

A outra forma de comparar o desempenho do ICMS é contrapondo a arrecadação mensal de um ano em relação ao ano anterior. Pela Tabela 2, pode-se observar que, nos cinco primeiros meses (até maio de 1998), a arrecadação do ICMS teve um desempenho aquém do ano anterior, com quedas que variaram de 2,5% até quase 9%. O nível mais baixo foi o do mês de março de 1998, quando a arrecadação do ICMS chegou a somente R\$ 289 milhões; desde o Plano Real, o ICMS não atingia um valor tão baixo. Aliás, essa queda sucessiva mês a mês do ICMS trouxe sérias dificuldades para o Governo honrar seus compromissos, como, por exemplo, as despesas de custeio (pagamento do funcionalismo) e o serviço da dívida.

Entretanto, nos meses restantes de 1998, a arrecadação do ICMS conseguiu superar a do ano anterior, com exceção do mês de outubro. Nesses meses, os subsetores de melhor desempenho e com maior contribuição positiva no índice de crescimento global do ICMS foram: energia elétrica, máquinas, aparelhos e equipamentos, medicamentos e cosméticos.

Em termos gerais, foram seis meses com taxas negativas (variando de -2,5% até -8,6%) e quatro meses com percentuais positivos (de 1,8% a 9,5%). O Gráfico 1 mostra o fraco desempenho do recolhimento do ICMS no começo do ano de 1998 (de janeiro a maio), uma recuperação (de junho até

⁶ Segundo Bordin (1998), os subsetores de pior desempenho nos primeiros quatro meses do ano foram: refrigerantes e cervejas, fumo (comércio), óleo de soja (indústria de transformação), indústria de veículos e peças, distribuidoras de combustíveis, supermercados e calçados (indústria de transformação).

setembro) e logo uma queda no mês de outubro, sempre comparativamente ao mês correspondente do ano anterior.

Esse fraco desempenho do ICMS fez com que o Executivo tivesse dificuldades de caixa, como pode ser visto mais adiante, no item 4.

Tabela 2

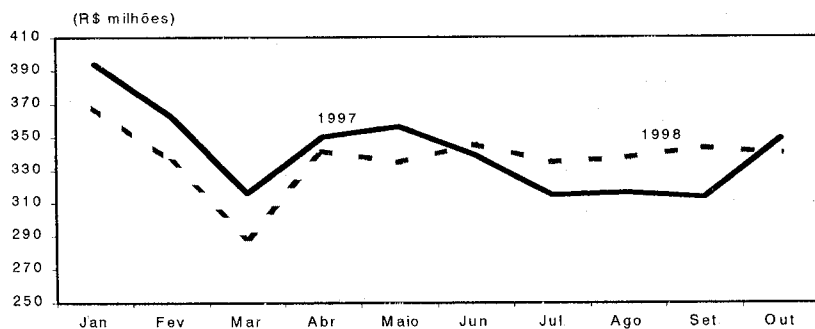
Evolução da arrecadação do ICMS no RS — 1997/98

MESES	1997 (R\$ milhões)	1998 (R\$ milhões)	Variação %
Jan.	394	368	-6,6
Fev.	363	335	-7,6
Mar.	316	289	-8,6
Abr.	350	341	-2,5
Mai.	356	335	-6,0
Jun.	339	345	1,8
Jul.	315	335	6,4
Ago.	317	338	6,6
Set.	314	343	9,5
Out.	349	340	-2,6

FONTE: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1997/1998). Porto Alegre : CORAG (vários números).

Gráfico 1

Evolução da arrecadação do ICMS — jan.-out.1997/98



FONTE: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. (1997/1998). Porto Alegre: CORAG (vários números).

3 - A arrecadação do ICMS por setores

Através da Tabela 3, pode-se analisar o desempenho da arrecadação do ICMS dos principais setores da economia gaúcha no ano de 1998 em relação ao ano anterior.

Tabela 3

Arrecadação do ICMS, por setores, no RS — jan.-out. 1997/98

SETORES	JAN-OUT/97 (R\$ milhões)	JAN-OUT/98 (R\$ milhões)	VARIAÇÃO %
Indústria de transformação	1 780	1 804	1,3
Indústria de beneficiamento	205	218	6,5
Comércio atacadista	441	441	0,0
Comércio varejista	511	552	8,0
Outros setores (1)	292	343	17,4

FONTE: Secretaria da Fazenda do RS.

NOTA: Os valores do ICMS estão em R\$ milhões de nov./98. Para a conversão em real, inflacionou-se o ICMS pelo IGP-DI da FGV.

(1) Compreende os setores das indústrias extrativa, de montagem, de condicionamento e recondicionamento e também o setor serviços.

De acordo com a Tabela 3, conclui-se que, em termos reais, todos os setores tiveram uma arrecadação superior em 1998 em relação ao ano anterior, mas a da indústria de transformação é que foi, efetivamente, a principal responsável pelo desempenho do ICMS. Esse setor contribuiu com mais da metade do total da arrecadação no ano, chegando a R\$ 1,8 bilhão, cerca de 1,3% superior à do ano anterior, como demonstra a Tabela 3. A arrecadação do ICMS da indústria de beneficiamento chegou a R\$ 218 milhões (um aumento de 6,5% em relação ao ano anterior), a do comércio atacadista foi a mesma do ano anterior, tendo chegado a R\$ 441 milhões, e a do varejista aumentou 8%, tendo atingido R\$ 552 milhões.

Um ponto a salientar é a falta de relação entre o comportamento da produção física industrial e a arrecadação do ICMS da indústria de transformação. Seria de se esperar que essas duas variáveis tivessem uma evolução semelhante: enquanto uma aumentasse, a outra deveria crescer também. Entretanto, no período jan.-out./98, o indicador de desempenho das atividades da indústria de transformação — que compõe o chamado Índice Trimestral da Atividade Pro-

dutiva (ITAP) calculado pela FEE — mostrou uma queda de 4,6% em relação a igual período do ano anterior (SCHETTERT, 1998), quando a arrecadação do ICMS da indústria apresentou um aumento de 1,3%. Considerando-se também outras variáveis, como, por exemplo, o setor da indústria de transformação, que compõe o PIB estadual calculado pela FEE, as evidências são as mesmas, pois ele apresentou uma queda de 5,6% no ano de 1998 (FEE, 1998). Em outros estudos da FEE, foi evidenciado que a produção industrial aumentou, enquanto a arrecadação do ICMS apresentou queda. Isso está a merecer especial atenção por parte dos pesquisadores do tema, para melhor elucidar o fato.⁷

4 - A execução orçamentária

Através da Tabela 4, pode-se observar a execução orçamentária do ano de 1998 em comparação com a do ano anterior.

Em 1998, a receita própria atingiu R\$ 7,3 bilhões, e a despesa corrente ficou em R\$ 5,8 bilhões. Isso revela que, sem incluir os gastos com investimentos e com o serviço da dívida, bem como os empréstimos realizados, houve um saldo superavitário de R\$ 1,5 milhão, bem maior do que no ano passado. O que provocou esse bom desempenho da receita própria foram os recursos obtidos — justamente em junho de 1998 — pela privatização da CRT, no valor de R\$ 1,2 bilhão. Essa evidência é fácil de se constatar, uma vez que, em praticamente todos os meses nos últimos três anos, sempre houve déficit nas contas públicas, sendo que, nos meses de superávit, ocorreram vendas de ativos. O Gráfico 2 revela a relação causal entre os recursos advindos das vendas de ativos e os superávits na conta do Tesouro Estadual.

Pode-se notar que o período superavitário no final de 1996 e começo de 1997 está relacionado com a entrada de R\$ 680 milhões obtidos com a venda das ações da CRT. Já o superávit de R\$ 1,2 bilhão em outubro de 1997 foi obtido pela entrada de recursos das vendas de duas empresas de distribuição da CEEE. E, finalmente, o superávit de R\$ 1,4 bilhão em junho de 1998 deve-se ao ingresso de recursos oriundos tanto pela privatização da CRT como pela descapitalização da CEEE.

⁷ Provavelmente, uma boa linha de pesquisa a ser implementada não somente no Rio Grande do Sul, mas em todos os estados, é verificar até que ponto os incentivos fiscais concedidos à indústria gaúcha podem estar explicando essa falta de relação entre a produção industrial e a arrecadação do ICMS. Aliás, isso está proposto no artigo 41 das Disposições Transitórias da Constituição Federal.

Tabela 4

Execução orçamentária do RS — jan.-out.1997/98

DESCRIÇÃO	JAN-OUT/97 (R\$ milhões)	JAN-OUT/98 (R\$ milhões)	VARIAÇÃO %
A) Receita própria	7 062	7 304	3,4
ICMS (1)	3 700	3 370	-8,9
B) Despesa corrente empenhada	5 847	5 780	-1,2
Pessoal (2)	3 350	3 524	5,2
C) Resultado parcial (A - B)	1 215	1 524	25,4
D) Investimentos	330	608	84,4
E) Operações de crédito	902	1 333	47,8
F) Despesa da dívida	1 083	1 492	37,8
G) Resultado orçamentário (C - D + E - F)	704	756	7,4

FONTES: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1996/97). Porto Alegre: CORAG (vários números).

NOTA: Os valores da execução orçamentária estão em R\$ milhões de nov./98. Para a conversão em real, inflacionou-se o ICMS pelo IGP-DI da FGV.

(1) O valor do ICMS desta tabela difere dos montantes do ICMS das tabelas anteriores, pois nesta estão sendo considerados multa, juros de mora e dívida ativa. (2) Compreende pessoal e encargos sociais de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o saldo de empenho por estimativa para Transferência a Autarquias e Fundações.

Essa situação fiscal favorável provocou alguns efeitos positivos, como, por exemplo, no item investimentos, que chegou a mais de R\$ 600 milhões no período de janeiro a outubro de 1998 em relação ao mesmo período do ano anterior. Isso representou 84% a mais do que havia sido gasto em 1997 e também fez melhorar o comprometimento dos investimentos na Receita Própria, que chegaram a 8,3% no ano de 1998 (contra somente 4,6% em 1997).

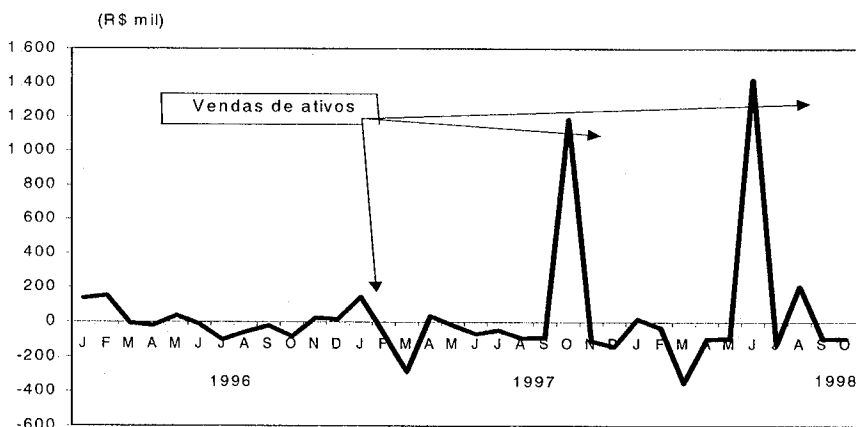
Cabe salientar, também, que é grande o peso do serviço da dívida, absorvendo cerca de R\$ 1,5 bilhão, o que representa cinco arrecadações mensais do ICMS.⁸ Assim, para pagar esse montante da dívida e as despesas de custeio, o Governo Estadual foi obrigado a contratar R\$ 1,3 bilhão de operações de crédito. Segundo Lacher (1998), em maio de 1998, o Estado contratou um empréstimo para a rolagem dos títulos da dívida mobiliária, tendo em vista a não-homologa-

⁸ Aliás, a situação em 1998 muito se assemelha com a de anos anteriores. Para maiores detalhes, ver Meneghetti Neto (1996; 1997).

ção do acordo da dívida pelo Senado da República. Através da execução orçamentária do Estado de maio de 1998, pode-se notar a contra-partida de duas grandes rubricas: R\$ 1,24 milhão entrando (operações de crédito) e R\$ 1,14 milhão saindo do caixa (serviço da dívida).

Gráfico 2

Evolução dos resultados orçamentários — 1996/98



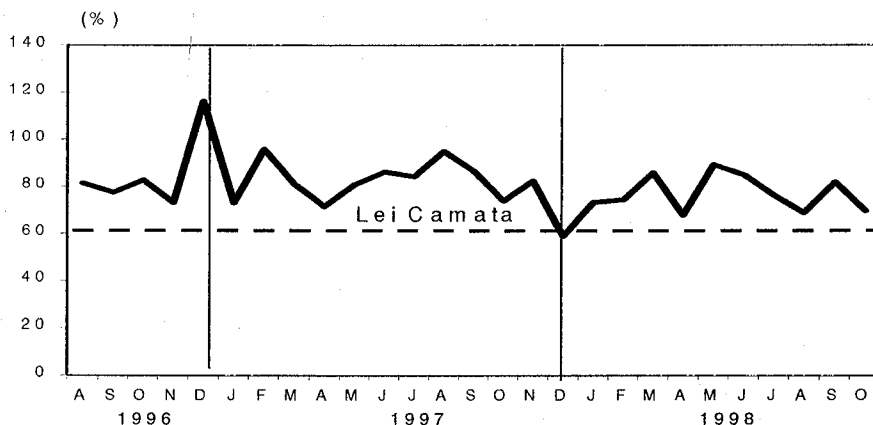
FONTE: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1997/1998).
Porto Alegre:CORAG (vários números).

O comprometimento com o pagamento de pessoal aumentou 5,2% em relação ao ano anterior, alcançando cerca de R\$ 3,5 bilhões e tende a crescer mais até o final do ano, justamente pelo pagamento do 13º salário ao funcionalismo estadual. Isso permite supor que dificilmente o Executivo terá condições de conseguir um equilíbrio de caixa até o final do ano.

Na realidade, o peso do gasto com pessoal é muito elevado no Rio Grande do Sul, atingindo, em alguns meses, até mais do que 110% da Receita Corrente Líquida, como em dezembro de 1997. O Gráfico 3 mostra essa relação desde agosto de 1996, que é o mês em que a Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) da Secretaria da Fazenda começou a publicar o cálculo da Lei Camata no Diário Oficial do Estado.

Gráfico 3

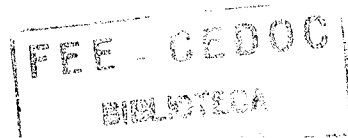
**Evolução dos gastos com pessoal em relação à Receita
Corrente Líquida — 1996/98**



FONTE: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1997/1998).
Porto Alegre: CORAG (vários números).

Pode-se notar que, em todos os meses, os gastos com pessoal superaram os 60% da Receita Corrente Líquida. Somente em dezembro de 1998 isso não ocorreu. Acontece que o Governo havia começado, em janeiro de 1998, uma nova metodologia para o cálculo da Lei Camata, acrescentando, na Despesa com Pessoal, recursos na ordem de R\$ 21 a R\$ 47 milhões a título de provisão para o 13º salário. E, justamente no final do ano, houve a retirada da provisão, o que fez diminuir o gasto com pessoal em cerca de R\$ 296 milhões.

Mas ainda falta muito para que o Governo possa se adequar à Lei Camata. O prazo até dezembro de 1998 para os gastos com pessoal representarem somente 60% da Receita Corrente Líquida já passou. E várias medidas adotadas pela gestão passada não deram certo, como o Programa de Demissão Voluntária, a suspensão de cargos e a modificação nos procedimentos de pagamentos. Nem tampouco parecem existir outras medidas alternativas no curto prazo para a nova gestão, como, por exemplo, os Fundos de Pensão, a fim de solucionar a questão dos inativos. Isto porque existem informações de que os R\$ 625 milhões destinados a pagar a aposentadoria dos professores — o chamado Fundo



de Aposentadoria para o Magistério Público Estadual (Feduc) — foram usados para cobrir despesas.⁹

Finalmente, convém lembrar a grande contradição na execução orçamentária (não só gaúcha, mas certamente da maioria dos outros estados brasileiros também), a de que se gasta com o serviço da dívida duas vezes e meia a mais do que com investimentos. Em outras palavras, o Governo tem sido obrigado a contrair novos empréstimos para pagar juros, ao invés de utilizar esses recursos para construção e manutenção de novas estradas, hospitais e escolas.

5 - Considerações finais

Pode-se concluir que o Governo gaúcho teve muitas dificuldades em 1998 para alcançar seu objetivo de atingir um equilíbrio orçamentário. A arrecadação do ICMS apresentou queda em vários meses, o que dificultou a execução do orçamento estadual. Dessa forma, só restou ao Executivo tomar emprestado tanto para pagar o serviço da dívida como para dar continuidade à venda de ativos. Apesar de várias medidas terem sido adotadas no Programa de Reforma do Estado, como o corte de despesas, o combate maior à sonegação, a busca para resolver a dívida, a privatização de estatais e as concessões na área dos transportes, as dificuldades permanecem.

Provavelmente, esse panorama — de dificuldade orçamentária — tende a continuar para a nova gestão que iniciou em 1999. Talvez um equilíbrio mais duradouro somente seja alcançado quando a economia gaúcha apresentar um crescimento maior, e isso repercutir na receita, e também quando ocorrer a aprovação da reforma administrativa e os seus efeitos começarem a repercutir na folha de pessoal. Finalmente, pode-se dizer que resta à nova gestão procurar resolver urgentemente os desafios impostos pelas Leis Camata e Kandir, pelo fraco desempenho do ICMS, pelo acordo da dívida e, finalmente, pela regulação dos serviços públicos estaduais.

⁹ Essa foi uma das primeiras constatações da gestão iniciada em 1999. Os recursos reservados para capitalizar o Fundo destinado a reduzir o peso do pagamento dos professores inativos para o Tesouro do Estado foram usados para cobrir o déficit do caixa único do Estado. Sabe-se que o Feduc surgiu com a privatização da Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT), mas ainda, não havia sido aprovada a lei que regulamentaria seu funcionamento. Essa lei definiria, dentre outras questões, a relação entre a contribuição patronal — do Governo do Estado — e a dos servidores. Entretanto o fim do fundo foi decidido em 22 de dezembro, numa reunião do Conselho de Reforma do Estado que determinou a revogação da autorização para reservar os recursos. No dia seguinte (BUSATTO..., 1999), o fim da reserva do Fundo de Aposentadoria para o Magistério Público Estadual (Feduc) foi justificado a partir da oposição do atual Governo à criação do instrumento. Além do mais, foi argumentado que não havia sentido em deixar dinheiro em caixa sem a destinação que a gestão passada previa e, ao mesmo tempo, existirem contas a pagar.

Bibliografia

- BIDESE, M. (1998). Britto concede incentivo a 45 empresas. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 6, 3 dez.
- BORDIN, L. C. V. (1998). Arrecadação do ICMS no 1º quadrimestre/98. **Informe Conjuntural RS**, Porto Alegre : FEE, v. 3, n. 3, jun.
- BUSATTO justifica fim do Feduc (1999). **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 5, 5 jan.
- COMEÇA a valer o acordo da dívida (1998). **Zero Hora**, Porto Alegre, p.28, 3 jul.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (1997/1998). Porto Alegre : CORAG (vários números).
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1998). Desempenho da Economia Gaúcha. Porto Alegre (mimeo).
- KUHN, D. (1998). Equipe de Dutra define as primeiras auditorias. **Zero Hora**, Porto Alegre, p.10, 21 dez.
- LACHER, E. (1998). Execução orçamentária do Estado. **Informe Conjuntural RS**, Porto Alegre : FEE, v. 3, n.4, jul.
- LEILÃO da CRT será realizado amanhã (1998). **Zero Hora**, Porto Alegre, p.31, 18 jun.
- MENEGHETTI NETO, A. (1997a). O desempenho das finanças públicas em 1996. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.25, n.1.
- MENEGHETTI NETO, A. (1997b). **A reestruturação fiscal e institucional da área de infra-estrutura no RS**. Rio de Janeiro : IPEA.
- MENEGHETTI NETO, A. (1998). O desempenho das finanças públicas em 1997. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 26, n.1.
- OLIVEIRA, R. (1998). Rossetto ameaça abandonar reuniões com Bogo. **Zero Hora**, p. 21, 24 nov.
- SCHETTERT, M. C. (1998). A economia gaúcha ao longo do ano. **Informe Conjuntural RS**, Porto Alegre : FEE, v. 3, n. 8, nov.
- SCMITT, C.; SILVA, J. (1998). CRT é vendida por R\$ 1,176 bilhão. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 4, 20 jun.