

Políticas públicas

O desempenho das finanças públicas em 2008*

Alfredo Meneghetti Neto**

Economista, Técnico da FEE e Professor da PUCRS

O objetivo deste estudo é apresentar o desempenho das finanças públicas estaduais no ano de 2008. Em primeiro lugar, examinam-se as principais atividades desenvolvidas pelo Governo do Estado em 2008, depois, no item 2, 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 O déficit zero

Acompanhando-se as atividades fazendárias desenvolvidas pelo Governo do Estado ao longo do ano de 2008, a realização da meta da política fiscal déficit zero foi a mais marcante. Sem dúvida nenhuma, essa situação se deveu às medidas adotadas no ano anterior, quando já foi obtido um superávit fiscal de R\$ 700 milhões. Os três instrumentos principais de ajuste fiscal foram: a adoção da nota fiscal eletrônica (que acelerou e simplificou a arrecadação do ICMS), um corte drástico das despesas de custeio e a modernização da gestão. Todas essas medidas estão detalhadas em Meneghetti Neto (2008, p. 83).

O déficit zero quer dizer que o Governo gaúcho conseguiu ter um superávit primário e orçamentário (respectivamente, poupança para pagar juros e dinheiro em caixa), sem a utilização de receitas extraordinárias. Isso significa que todas as despesas do setor público estadual

do ano de 2008 foram pagas com a receita oficial daquele mesmo ano.¹

Esse fato é importante, pois, pela primeira vez, o tão almejado superávit fiscal foi alcançado sem ter havido a utilização de formas “paliativas” e não duradouras, como ocorreu nos anos de 1998, 2002 e 2007. Em praticamente todos esses anos, o Executivo usou um artifício contábil para conseguir equilíbrio ou superávit orçamentário. Só para se ter uma idéia, no ano de 1998, houve um aumento de receitas, vindas das privatizações, que aliviou o caixa do Governo. No ano de 2002, o saldo positivo de R\$ 718 milhões somente foi obtido porque foi cancelada a conta “restos a pagar” por estar prescrita, ou seja, tinha mais de cinco anos, e também foram eliminadas as transferências intragovernamentais. Finalmente, no ano de 2007, o superávit fiscal de R\$ 700 milhões foi conseguido pelas receitas provenientes tanto das alienações de ações do Banrisul como também do pagamento dos convênios realizados pela União.²

O Gráfico 1 mostra todos os quatro superávits fiscais nos últimos 10 anos, onde se pode notar que a situação deficitária do RS, com exceção do ano de 2003, foi bem elevada nos anos de 1999, 2000, 2001, 2004, 2005 e 2006, superando os R\$ 550 milhões anuais, em valores nominais.

¹ Em outras palavras, no ano de 2008, os gastos normais foram cobertos pela arrecadação anual, sem necessidade de fazer dívidas novas, como o financiamento para pagar o 13º salário do funcionalismo.

² Não se deve esquecer que o superávit das contas do ano de 2007 somente foi conseguido por dois motivos: em primeiro lugar, o Tesouro obteve receitas vindas de alienações de ações do Banrisul (R\$ 1,287 bilhão); e, em segundo lugar, foram pagos os convênios realizados pela União em dezembro de 2007. Caso não ocorressem esses eventos, o déficit chegaria a R\$ 874 milhões, que, de acordo com o TCE (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est., 2008, p. 382), estaria próximo aos patamares apresentados nos últimos exercícios, evidenciando-se “a continuidade do desequilíbrio orçamentário e a conseqüente elevação do nível de insuficiência financeira de recursos livres”.

* Artigo recebido em 03 fev. 2009.

** E-mail: a.meneghetti@terra.com.br

O autor agradece os comentários e as sugestões dos colegas Isabel Noemia Junges Ruckert, Maria Luiza Blanco Borsatto e Renato Antônio Dal Maso, todos do Núcleo de Políticas Públicas (NPP) da FEE. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

O superávit fiscal de R\$ 364 milhões em 2008 trouxe vários benefícios para as contas públicas gaúchas.

O primeiro deles foi o pagamento integral do 13º salário com recursos próprios, rompendo um ciclo de 14 anos, pois, desde 1994, o pagamento era feito através de antecipações do ICMS, de repasses extraordinários de recursos da União, de empréstimos junto ao Banrisul e até de fundos previdenciários que foram constituídos pela venda de ações de estatais.³ Esta última estratégia foi adotada pelo Executivo em 2007, quando a Assembléia autorizou o Tesouro a retirar cerca de R\$ 400 milhões dos fundos previdenciários, da venda de ações do Banrisul. Como condição, o Governo impôs a si próprio o compromisso de recolocar o dinheiro no fundo em seis parcelas, entre maio e outubro de 2008.⁴

O déficit zero possibilitou o pagamento de R\$ 129 milhões a 1,3 mil fornecedores, que estavam sem receber há 13 meses. A partir daí, o Tesouro passou a pagar à vista, conseguindo ter mais credibilidade no mercado e obter maiores descontos.⁵

A condição de déficit zero das finanças ajudou também o Tesouro, em agosto, a pagar os reajustes implementados pela Leis nº 10.395/95 e nº 10.420/95 (as chamadas Leis Britto) a 95% dos servidores do Executivo. Ao todo, serão quatro parcelas até março de 2010, com reajustes totais variando de 19,9% a 33,09%. O Governo incorporou aos salários a primeira parcela do reajuste, cujo pagamento foi previsto em nova legislação do Executivo (Lei nº 12.961), de 15 de maio de 2008. Os

reajustes da primeira parcela variam de 4,9% a 8,2%, conforme a categoria contemplada (RS, 25.08.2008).

O déficit zero ajudou o Governo a retomar os pagamentos dos precatórios. Em dezembro, foram repassados ao Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 4ª Região cerca de R\$ 10 milhões do Tesouro do Estado, para dar início ao pagamento de precatórios de pequeno valor, vencidos até 31 de dezembro de 2008. Depois, foram repassados também R\$ 27 milhões para o pagamento de todos os precatórios de pequeno valor, equivalente a 15% do total dos precatórios do Estado.⁶

Outra boa notícia que também está relacionada com a situação fiscal do RS é a aprovação do empréstimo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), de US\$ 1,1 bilhão, em agosto de 2008. Ele foi contratado para ser utilizado nos pagamentos da dívida extralimite, que, mesmo sendo em moeda estrangeira (valorizada ultimamente), representa um bom negócio, pois o prazo para devolução dos recursos é de 30 anos, o que dilui o possível impacto da flutuação do câmbio. Na realidade, esse empréstimo faz com que o Estado possa trocar uma dívida indexada ao IGP-DI mais a taxa de juros de 6%, por dólar mais variação cambial, uma vez que a taxa de juros internacional é mais atrativa.⁷

Além dessas atividades, também devem ser realizados o combate à sonegação, a redução da inadimplência (tanto do ICMS como do IPVA) e a cobrança de créditos tributários. Especificamente em novembro de 2008, foram entregues ao Ministério Público Estadual 316 autos de lançamento contra contribuintes do ICMS, que contêm indícios de sonegação, ou seja, suspeitas de crimes mais amplos contra a ordem tributária ou práticas que, investigadas, poderão indicar a existência de sonegação sistemática por parte das empresas auditadas. Na realidade, essa parceria entre a Fazenda e o Ministério Público tem um valor fundamental, pois se constitui em

³ Dentre todas essas estratégias, a mais utilizada foi o empréstimo do Banrisul, ao qual o Tribunal de Contas do Estado praticamente nunca se opôs, pois entendeu que não houve irregularidade, uma vez que sempre foi encaminhado pedido de autorização legislativa.

⁴ Pelo *site* da Sefaz, pode-se monitorar a evolução do saldo dos dois fundos criados pela venda das ações: o FEPREV-FRE, que dispõe de R\$ 1 bilhão de recursos, e o FGPREV-FRE, que tem R\$ 147 milhões. O primeiro tem como objetivo garantir o provimento de recursos adicionais para auxiliar no financiamento de parte do déficit do atual regime de previdência. É constituído por 90% dos recursos do Estado oriundos da venda de ações preferenciais do Banco do Estado do Rio Grande do Sul — de propriedade do Tesouro. E o segundo tem como objetivo criar uma reserva financeira destinada a cobrir as contribuições do Governo para as futuras aposentadorias. É constituído por 10% do resultado da vendas das ações (RS, 21.01.2008).

⁵ Por exemplo, nas compras de medicamentos da Secretaria da Saúde, que, em alguns casos, chegaram a ter redução de 87% no preço. Na CELIC (centro de compras do RS), também as reduções de preços chegaram a R\$ 22,3 milhões. Juntando-se todas as reduções, a economia atingiu R\$ 40 milhões (RS, 27.10.2008).

⁶ A Sefaz pretende, com os recursos depositados no TRT, quitar precatórios da Administração Direta, suas autarquias e fundações. Os precatórios de pequeno valor correspondem a cerca de 1,7 mil processos entre precatóristas, peritos e advogados, perfazendo um valor de somente R\$ 27 milhões. Além disso, também pretende aplicar R\$ 200 milhões no pagamento de precatórios, em 2009 (RS, 15.12.2008).

⁷ Essa dívida extralimite do Estado é formada por contratos ou obrigações que não foram objeto da renegociação da dívida com a União em 1998, sob o amparo da Lei nº 9.496/1997. Com o empréstimo, a Sefaz espera que o comprometimento da Receita Líquida Real (RLR) com o pagamento dessa dívida diminua de 3,3% para 2,6% no período 2008-12, convergindo para uma trajetória de 1,2% no período 2010-38. Dessa forma, haverá uma economia significativa aos cofres públicos pelos próximos 30 anos (RS, 01.09.2008).

um trabalho pedagógico, para evitar que novas fraudes ocorram.⁸

Pelo lado da despesa, é importante destacar o Programa Estruturante de Ajuste Fiscal, lançado em setembro de 2008, que tem como objetivo equilibrar as contas públicas, formado por vários projetos estruturantes: Fazendo Mais com Menos, Receita para Crescer, Transparência RS e o Orçamento Base-Zero.⁹

A proposta deste último projeto é desenvolver uma metodologia de análise, com ênfase no custeio, tendo como premissas a racionalização e o aumento da eficiência alocativa do gasto público. Ele é executado por uma equipe que, ao analisar um determinado órgão, apura o seu valor de custeio, as suas prioridades, dando continuidade à melhoria na prestação de serviços públicos. Também identifica as fontes alternativas de recursos que permitem aumentar o volume aplicado, sem comprometer os escassos recursos do Tesouro. Até o momento, o projeto já foi aplicado na Secretaria da Educação (Seduc) e na Secretaria de Desenvolvimento dos Assuntos Internacionais (Sedai).¹⁰ O próximo órgão a ser avaliado no ano de 2009 é a Secretaria da Saúde, já com as primeiras tratativas em andamento.¹¹

⁸ Os autos de lançamento correspondem a trabalhos de auditoria e verificação fiscal realizados pelas delegacias da Secretaria da Fazenda em diversas regiões do Estado. Somadas à arrecadação do ICMS as multas e os juros, os valores chegam a R\$ 305,3 milhões. Desse total, mais de R\$ 197 milhões são de autuações de empresas dos ramos industriais de calçados, metal-mecânico, fabricação de plásticos, papel, materiais elétricos e produtos químicos, dentre outras (RS, 03.11.2008).

⁹ O **Transparência RS** prevê a disponibilização de informações qualificadas aos gestores públicos, interligando 70 órgãos da administração pública a um único e moderno sistema de finanças. O **Fazendo Mais com Menos** tem como foco ações voltadas à melhoria dos processos nos órgãos. No ano de 2007, já conseguiu reduzir em quase 30% as despesas discricionárias de custeio, chegando a R\$ 327 milhões. E, com o **Receita para Crescer**, foram criadas novas sistemáticas para ampliar a arrecadação, e houve aperfeiçoamento de processos que já estavam em execução, como a nota fiscal eletrônica. Também houve renovação de equipamentos e investimentos em infra-estrutura (RS, 17.07.2008).

¹⁰ Um problema detectado pela equipe de análise foi a necessidade de um alinhamento maior entre os programas e os objetivos estratégicos das secretarias, e, para isso, uma ferramenta de apoio fundamental é o indicador para avaliação dos programas governamentais. Sem esses indicadores, não é possível conhecer os respectivos resultados e nem mesmo afirmar que programa é mais adequado, tendo em vista os objetivos que se pretende atingir.

¹¹ Já, inclusive, se dispõe de um grupo de trabalho multidisciplinar, com integrantes de vários órgãos do Estado, atendendo, em princípio, ao que está determinado no artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 (Grupo de Trabalho..., 21.01.2009).

Entretanto, mesmo que todo esse esforço de adequação financeira seja louvável, o RS continua sendo prejudicado pela redução das compensações das perdas tributárias decorrentes das desonerações às exportações impostas pela Lei Kandir, oficializada pela reforma de 2003 da Constituição Federal. Efetivamente, as perdas têm sido enormes para o Rio Grande do Sul e são, sem dúvida nenhuma, uma das causas do seu desequilíbrio financeiro, pois é um dos estados que mais exporta no Brasil, vindo em quarto lugar, logo atrás de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Em 2008, as exportações gaúchas somaram cerca de US\$ 18 bilhões, o que representou 9,3% das exportações do Brasil, como mostram os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (BR., 2009). Caso a Lei Kandir não tivesse sido criada e considerando-se uma alíquota de 13% de ICMS sobre todas as exportações, poderia ter sido arrecadado em torno de R\$ 4 bilhões,¹² valor 27 vezes maior do que os R\$ 146 milhões que foram conseguidos em 2007, de acordo com o TCE (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est., 2008, p. 65).

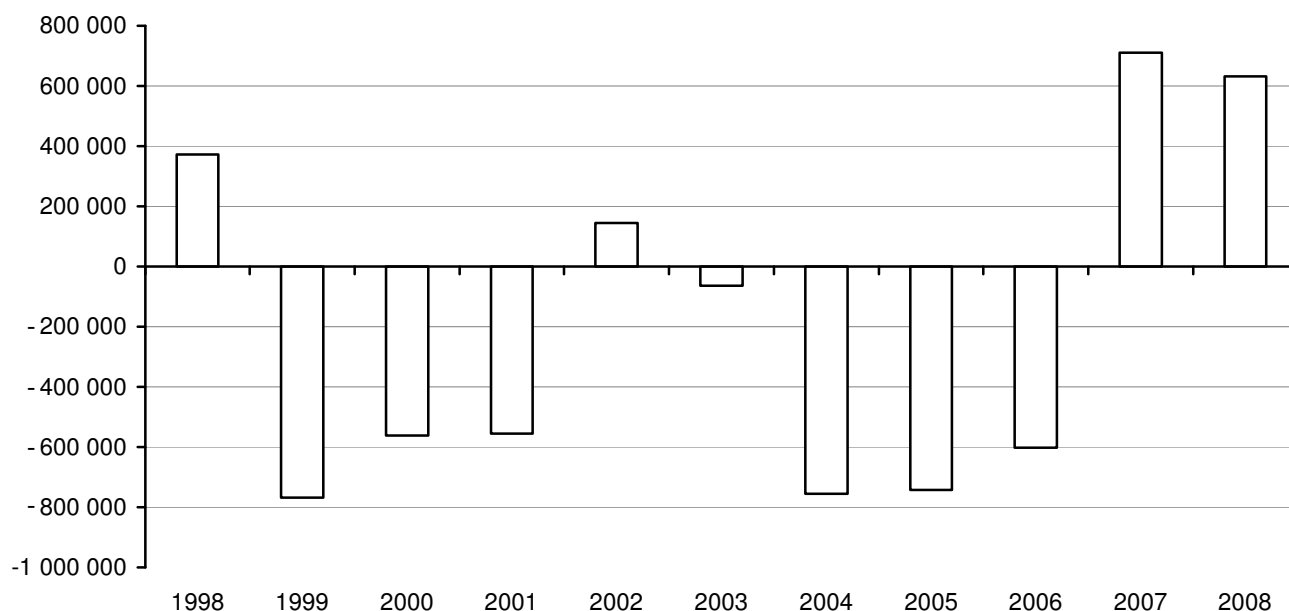
Além dessas perdas, também devem ser consideradas outras renúncias fiscais, tais como as isenções, a redução da base de cálculo, o crédito presumido e os benefícios às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (EPP). Juntando-se todos esses valores, o Estado deixou de arrecadar 38,9% do ICMS potencial em 2007.¹³

¹² Convém salientar que a Lei Kandir é uma isenção sobre alguns produtos, e o raciocínio da perda do RS é superestimado, pois considera todas as exportações.

¹³ Especificamente o volume de renúncias fiscais do ICMS chegou a R\$ 7,8 bilhões, dentre os quais: R\$ 823 milhões de isenções, R\$ 3,6 bilhões do ICMS as exportações; R\$ 411 milhões dos benefícios fiscais às microempresas e EPP e redução da base de cálculo de R\$ 519 milhões. Assim, de uma forma geral, as renúncias fiscais foram para: setor exportador (17,76%), indústria (9,26%), agropecuária (2,15%) e microempresas e EPP (2,05%) (B. Inf. Pes., 2009a, p. 86).

Gráfico 1

Evolução do resultado orçamentário no RS — 1998-08



FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul (Sefaz-RS).

2 O Comportamento do ICMS

A arrecadação do ICMS é fundamental para as finanças públicas estaduais, porque ele tem representado cerca de 90% da receita tributária gaúcha.¹⁴ Para analisar os dados do ICMS gaúcho, procurou-se comparar as taxas de crescimento da economia gaúcha com as do ICMS e, depois, em segundo lugar, medir a arrecadação do ICMS do ano de 2008 em relação à do ano anterior.

O Produto Interno Bruto (PIB) e a arrecadação do ICMS tendem a variar de forma semelhante, pois os dados representam quanto a economia conseguiu produzir em bens e serviços e quanto o Tesouro conseguiu arrecadar.

É importante ressaltar-se que, mesmo que existam algumas peculiaridades em termos de composição das duas variáveis, a comparação entre ICMS e PIB é um procedimento usual adotado pelas instituições oficiais (Secretaria da Fazenda e TCE), como também pelas instituições acadêmicas (Pereira et al., 1998).

Os dados da Tabela 1 mostram que o comportamento do PIB e do ICMS, nos últimos seis anos, não teve muita semelhança. Somente nos anos 2006 e 2008, as duas variáveis tiveram uma variação positiva: o PIB aumentou, respectivamente, 2,7% e 3,8%; e a arrecadação do ICMS respondeu favoravelmente, com 5,1% e 9,2%.

Entretanto, em quatro anos (2003, 2004, 2005 e 2007), as duas variáveis se distanciaram. Esse fenômeno também ocorre considerando-se uma série maior, onde as duas variáveis apresentam um distanciamento.¹⁵

¹⁴ A estatística da arrecadação do ICMS neste texto é distinta da do ICMS arrecadado a qualquer título, pois não estão sendo considerados: a dívida ativa, os juros de mora e as multas por pagamento de atrasos. Ao adotar esse procedimento, busca-se uma precisão maior no monitoramento do ICMS. Além disso, utilizou-se como deflator o IGP-DI atualizado para 1º de janeiro de 2009, disponível no link "serviços/atualização de valores" do site da FEE (<www.fee.tche.br>).

¹⁵ Considerando-se uma série maior, de 1970 a 2008, fica evidente a defasagem entre as duas variáveis: o PIB cresceu 293%; e o ICMS somente 222% no período. Isso fica também comprovado no teste da elasticidade-renda do ICMS. Dividindo-se a série em

Tabela 1

Taxa de crescimento (base móvel) do ICMS gaúcho e do PIB do RS — 2003-08

ANOS	ICMS	PIB
2003	-4,0	1,7
2004	-2,0	3,4
2005	9,0	-2,8
2006	5,1	2,7
2007	-1,2	7,0
2008	9,2	3,8

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: 20.01.09.
Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 20.01.09.

É interessante notar que, nos dois anos (2005 e 2006) em que o Governo pôde contar com alíquotas do ICMS majoradas em três produtos (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações), houve aumento de arrecadação.

Já no ano de 2008, a arrecadação do ICMS foi muito boa, apesar de a economia ter tido um desempenho de somente 3,8%, explicado pela base de comparação, que foi o PIB do ano passado (que teve um crescimento excepcional de 7%), e também pelos primeiros reflexos da crise econômica internacional.

Outra forma de comparar o desempenho do ICMS é contrapondo a arrecadação mensal de um ano em relação à do ano anterior. Pela Tabela 2, pode-se observar o desempenho favorável da arrecadação do ICMS ao longo do ano de 2008, que chegou ao patamar de R\$ 14,8 bilhões, mais de R\$ 1,2 bilhão em relação à do ano anterior, em valores atualizados para 1º de janeiro de 2009.

Em praticamente todos os meses de 2008, fica evidente essa superioridade, com percentuais bem altos: 19,8% (junho), 18,8% (março), 16,8% (fevereiro) e 13,8%

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 0,9, o que significa dizer que, para cada variação de 1% no PIB, o ICMS respondeu (positivamente) com 0,9%. Também a boa *performance* foi verificada 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, a elasticidade-renda foi negativa: -0,48. Já do ano 2000 até 2008, voltou a ser positiva (0,86%), significando que o Estado está novamente tendo um bom desempenho, semelhante ao dos anos 70.

(outubro). No total, foram 10 meses de resultados positivos do ICMS (e somente dois negativos, agosto e dezembro), que fizeram com que pelo menos fossem contrabalançados dois fatores que pressionaram para baixo o ICMS.

Tabela 2

Evolução da arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul — 2007 e 2008

MESES	2007 (R\$ milhões)	2008 (R\$ milhões)	VARIAÇÃO %
Jan.	1 299	1 339	3,0
Fev.	1 019	1 191	16,8
Mar.	948	1 126	18,8
Abr.	1 117	1 239	10,9
Mai	1 106	1 230	11,3
Jun.	1 135	1 360	19,8
Jul.	1 055	1 177	11,6
Ago.	1 147	1 130	-1,5
Set.	1 132	1 284	13,5
Out.	1 134	1 290	13,8
Nov.	1 264	1 314	4,0
Dez.	1 241	1 151	-7,3
TOTAL	13 596	14 830	9,1

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: 20.01.09.

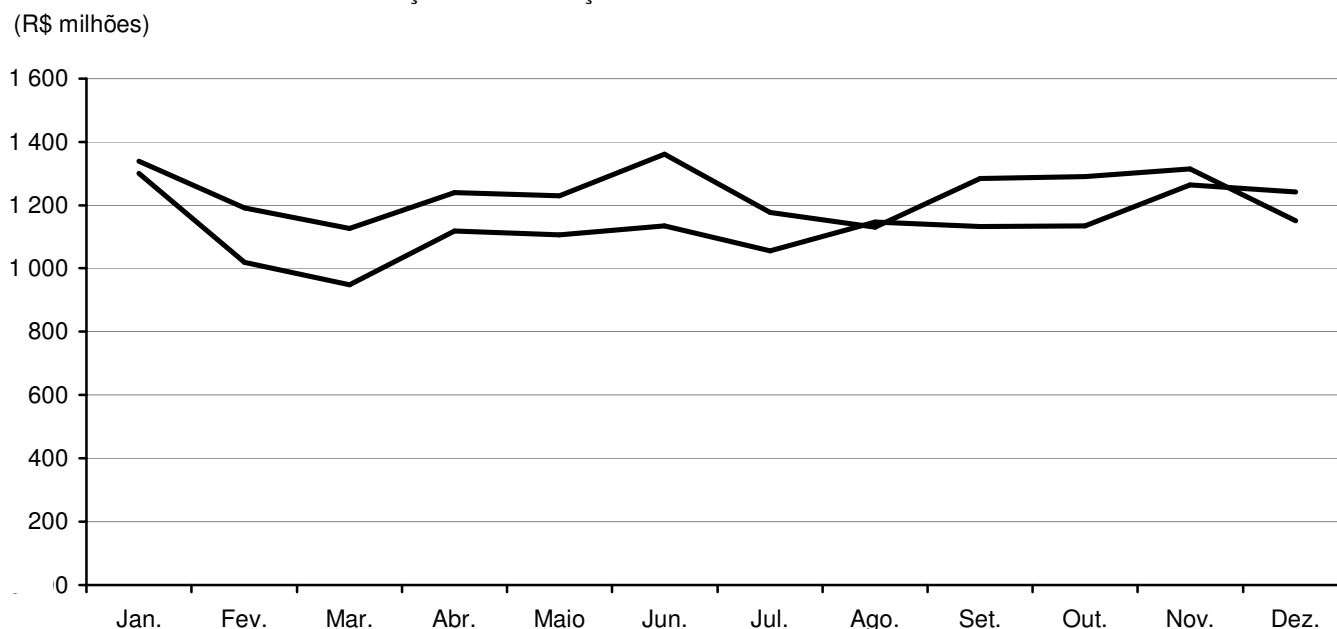
NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2009 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

O primeiro fator foi a continuidade das isenções do ICMS sobre as exportações, e o segundo foram os efeitos da crise financeira internacional que impactou negativamente a atividade econômica, principalmente a partir do quarto trimestre de 2008 (FUNDAÇÃO..., 21.01.2008).

O Gráfico 2 mostra a evolução da arrecadação do ICMS gaúcho, em que se pode observar que a linha de arrecadação do ICMS do ano de 2008 ficou, em praticamente todos os meses, acima da do ano anterior, com exceção dos meses de agosto e dezembro.

Gráfico 2

Evolução da arrecadação do ICMS no RS — 2007 e 2008



FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

3 A arrecadação do ICMS por setores

Neste item, analisa-se o desempenho da arrecadação do ICMS dos principais setores da economia gaúcha em 2008, em relação ao ano anterior, com base nos dados da Tabela 3. Observa-se que a arrecadação em 2008 superou a de 2007 em praticamente todos os setores da economia.

Nota-se que a arrecadação do ICMS da indústria de transformação concentra quase a metade do total desse imposto, vindo, logo a seguir, o comércio atacadista, serviços e outros e comércio varejista. Esse setor arrecadou R\$ 5,8 bilhões no ano de 2008, superando os 2,3% do ano anterior. De acordo com o IBGE (Pesq. Industr. Mens., 2009, p. 25), os setores da indústria de transformação que tiveram um bom desempenho no acumulado de janeiro a novembro de 2008, em relação ao mesmo período do ano anterior, foram: máquinas e equipamentos (25,6%), seguido por veículos automotores (16,7%) e alimentos (8,2%). Nesses segmentos, sobressaíram, principalmente, os itens aparelhos de ar condicionado e máquinas para colheita; carrocerias para

ônibus, reboques e automóveis; e carnes de bovinos respectivamente. Além desse setor, também tiveram desempenho positivo comércio varejista (5,5%) e serviços e outros (7,6%), e todos os demais setores da economia gaúcha arrecadaram mais em 2008 do que no ano anterior.

A indústria de montagem (66,5%), a produção animal e extração vegetal (29,9%), a indústria de beneficiamento (18,2%), a indústria extrativa mineral (14,5%) e o comércio atacadista (14,4%), de igual forma, tiveram um desempenho em 2008 acima do verificado no ano anterior. Todos esses setores reunidos chegam a um montante superior a R\$ 5 bilhões, que é praticamente quase o mesmo que o total arrecadado pela indústria de transformação. De modo geral, o desempenho da arrecadação do ICMS por setores, em 2008, ficou 8,2% acima do do ano anterior.

Tabela 3

Arrecadação do ICMS, por setores da economia, no Rio Grande do Sul — 2007 e 2008

SETORES DA ECONOMIA	2007 (R\$ 1 000)	2008 (R\$ 1 000)	VARIAÇÃO %
Produção animal e extração vegetal	83 629	108 636	29,9
Indústria extrativa mineral	44 452	50 884	14,5
Indústria de transformação	5 650 594	5 777 896	2,3
Indústria de beneficiamento	449 306	530 982	18,2
Indústria de montagem	139 239	231 803	66,5
Indústria de condicionamento e recondicionamento	9 144	9 990	9,3
Comércio atacadista	3 994 320	4 567 931	14,4
Comércio varejista	1 713 649	1 807 349	5,5
Serviços e outros	1 733 166	1 865 583	7,6
TOTAL	13 817 500	14 951 053	8,2

FONTE: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Arrecadação do ICMS por setores. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 02.02.2009.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2009 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

4 A execução orçamentária

A análise dos dados sobre a execução orçamentária em 2008¹⁶ evidencia que a Receita Corrente (item A) atingiu R\$ 22,8 bilhões, e a Despesa Corrente (item C) ficou em R\$ 17,8 bilhões (Tabela 4).

Contraopondo-se essas duas rubricas junto com as deduções do Fundef (item B),¹⁷ tem-se um resultado

¹⁶ A execução orçamentária estadual é apresentada mensalmente no site da Secretaria da Fazenda (<www.sefaz.rs.gov.br>). É importante salientar que, no demonstrativo da despesa orçamentária ajustada, são apresentadas três classificações: a empenhada, a liquidada e a paga. Optou-se 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 públicas é pela despesa empenhada, principalmente quando a análise que estiver sendo realizada se referir a uma série histórica anual.

¹⁷ Essas provisões se destinam ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que substituiu o antigo Fundef no final de 2006. Na realidade, o Fundeb segue, em linhas gerais, a lógica do Fundef; entretanto, segundo Winckler e Santagada (2007, p. 39), sua abrangência foi ampliada ao conjunto da educação básica, incorporando a educação de jovens e adultos, redistribuindo e abrangendo novas fontes de

superavitário de R\$ 2,6 bilhões (item D). Mesmo que esse resultado evidencie uma posição financeira do Estado ainda intermediária, pois não inclui o chamado resultado do orçamento de capital (que abrange os gastos com investimentos e com a amortização da dívida, bem como os empréstimos realizados, dentre outros), já se pode argumentar que é um excelente resultado. Isto porque ele representa praticamente o dobro daquele conseguido no ano anterior, de R\$ 1,3 bilhão, como está descrito em Meneghetti Neto (2008, p. 90).

Quando se incluem outros itens do orçamento público (tais como investimento e amortização da dívida), a situação financeira do Estado, em 2008, continua a ser superavitária, embora tenha ocorrido um resultado deficitário do orçamento de capital (item G) de R\$ 2,2 bilhões, que pode ser explicado pelo fato de as receitas de capital de R\$ 1,3 bilhão (item E) terem sido superadas pelas despesas de capital (item F), que chegaram a mais de R\$ 3,5 bilhões, pois foram pressionadas pelas amortizações da dívida (R\$ 2,9 bilhões).

Totalizando-se todas as rubricas, nota-se que ocorreu equilíbrio de caixa, tendo chegado a uma situação superavitária de R\$ 364 milhões (item H) no ano de 2008.

As contas estaduais sempre foram muito pressionadas, tanto pelo pagamento de pessoal como pelo peso da dívida. O comprometimento com o pagamento de pessoal (ativos, inativos e pensionistas, sem as transferências às autarquias e às fundações), incluído nas

recursos, sem alterar os percentuais obrigatórios de investimento na educação, estabelecidos constitucionalmente para os entes federados.

despesas correntes, chegou a um patamar de R\$ 10,4 bilhões em 2008, de acordo com a CAGE. Na realidade, o pagamento com pessoal é um dos itens mais difíceis de executar, não só pelo seu alto patamar de gasto exigido, como também pelo fato de que os gastos com inativos e pensionistas já representam a metade do pagamento das despesas com o pessoal total.¹⁸

Tabela 4

Execução orçamentária dos recursos do Tesouro do Rio Grande do Sul — 2008

TÍTULOS	2008
A - Receitas Correntes	22 833 830
B - Deduções para Fundef	(2 405 754)
C - Despesas Correntes	17 823 316
D - Resultado do Orçamento Corrente	
(A - B) - C	2 604 760
E - Receitas de Capital	1 290 812
F - Despesas de Capital	3 531 310
G - Resultado do Orçamento de Capital	
(E - F)	(2 240 498)
H - Resultado (D - G)	364 262

FONTE: Rio Grande do Sul. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE). Execução orçamentária da administração direta. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 02.02.2009.

NOTA: Os valores da execução orçamentária estão a preços correntes. Também é importante salientar-se que, além das Receitas e das 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.

Além disso, existe uma tendência preocupante, que se observa no número de matrículas dos servidores inativos e pensionistas das Administrações Direta e Indireta, que vem gradativamente aumentando nos últimos anos.

O Gráfico 3 detalha a evolução dessa estatística para o período 1991-07. Enquanto os servidores ativos diminuíram de 228.000 (1991) para 196.000 (2007), os inativos aumentaram de 79.000 para 129.000; e os pensionistas, de 48.000 para 51.000, respectivamente, no mesmo período (RS, 21.01.2009b). De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social, no ano de 2007, o Rio Grande do Sul apresentou um déficit previdenciário de R\$ 3,8 bilhões, só superado por São Paulo, que chegou a R\$ 6,3 bilhões (Anu. Estat. Prev. Soc. 2007,

2009a). Na realidade, fazendo-se um levantamento de quanto cada Tesouro estadual gasta com aposentados e pensionistas, pode-se notar que, dos 27 estados, a situação é bem complicada em 21 deles, pois a despesa supera a receita previdenciária. Mas fica muito evidente que o Rio Grande do Sul apresenta a segunda situação mais crítica do Brasil.

Entretanto a Sefaz do RS quer diminuir esse desequilíbrio e oferecer perspectivas estáveis para que os servidores tenham seus direitos assegurados, com transparência e controle público. Para isso, o órgão já encaminhou, em outubro de 2007, um projeto de lei que institui um regime de previdência complementar para os servidores públicos estaduais efetivos, fixando o limite máximo para concessão de aposentadorias e pensões e autorizando a criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Estadual (RS, 17.03.2008). Pelas informações que se têm, esse projeto ainda não foi aprovado.

Em relação às despesas com a dívida, a amortização e o pagamento dos seus encargos absorveram R\$ 3,2 bilhões em 2008. Esse montante representa duas arrecadações mensais de ICMS. Além disso, a dívida pública gaúcha está distribuída em parcelas com vencimentos até o ano de 2028, como pode ser visto no Gráfico 4.

Chama atenção também o fato de que, nos próximos quatro anos, vencerá R\$ 6 bilhões de parcelas da dívida gaúcha. O Estado deverá negociar para alongar o seu prazo, pois não existem recursos disponíveis.

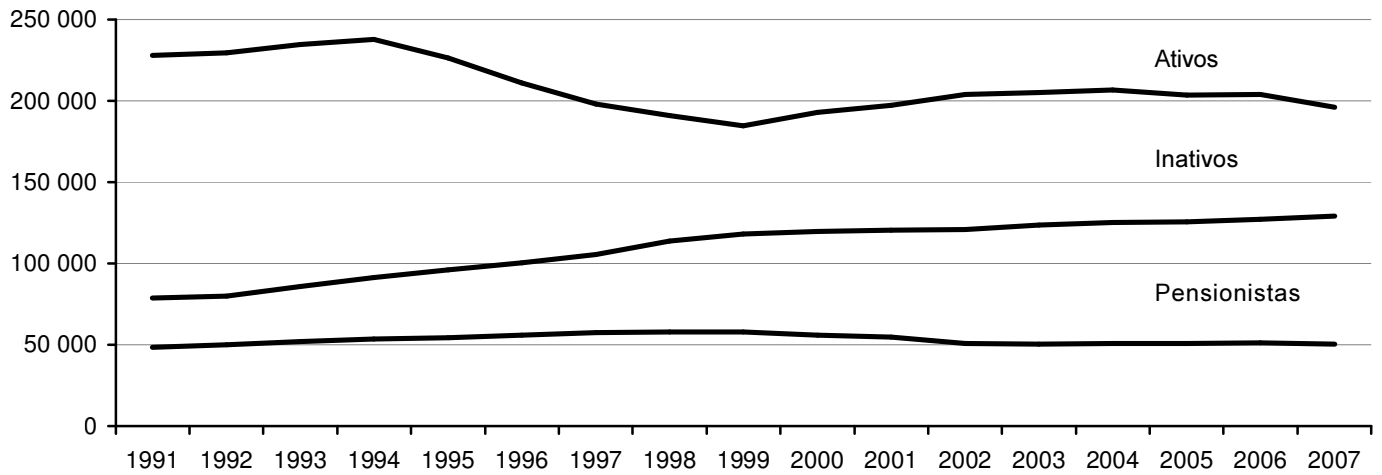
De uma forma geral, essas duas despesas (pessoal e dívida) não podem ser reduzidas, pois são rígidas e cada vez mais volumosas, fazendo com que diminuam as possibilidades do Estado de realizar investimentos. Só para se ter uma idéia, os investimentos chegaram a pouco mais de R\$ 552 milhões e estão em um nível muito baixo, porque representam somente 2,4% das Receitas Correntes, pois, em outros governos (Triches, Guazelli e Amaral), os investimentos foram 10 vezes maiores.

Sem dúvida, o contingenciamento dos investimentos, tanto de infra-estrutura como dos demais serviços públicos, é uma das evidências do alto custo social que cabe a toda a sociedade gaúcha pagar, em função de um orçamento com pouca margem de manobra. Apesar de não se ter a informação de quais investimentos foram reduzidos, ou quais setores não tiveram a sua demanda atendida, certamente a pressão que virá desses setores no ano de 2009 se constitui em um dos principais desafios à política de gastos.

¹⁸ Do total de gastos empenhados com pessoal da Administração Pública Estadual Consolidada no RS, em 2007, os ativos representaram 47,8%; e os inativos e pensionistas, 52,2% (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est., 2008, p. 82).

Gráfico 3

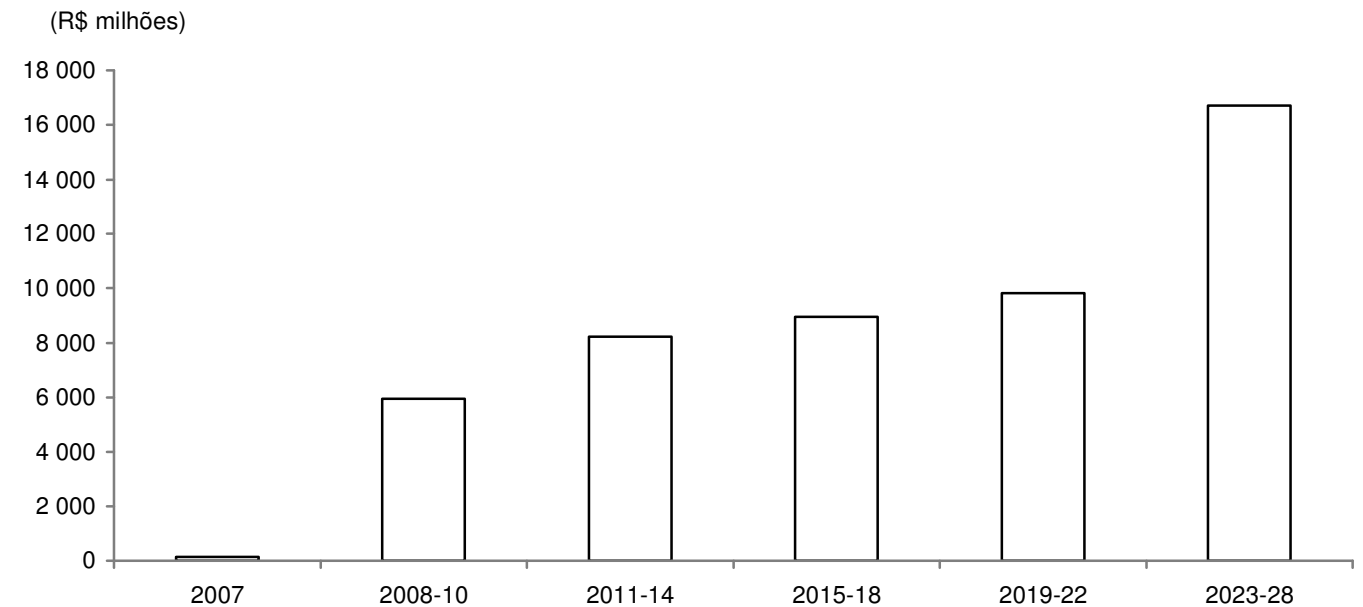
Número de matrículas dos servidores ativos, inativos e pensionistas — 1991-07



FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

Gráfico 4

Vencimentos da dívida pública gaúcha de R\$ 49,8 bilhões — 2007-28



FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

5 Considerações finais

Desde o início desta gestão, em 2007, vem sendo desenvolvido grande esforço para atingir a meta da política fiscal déficit zero, pois o desequilíbrio financeiro já tem perdurado muitos anos. O fato de ter sido alcançada essa meta em 2008 desencadeou uma série de impactos positivos para as finanças públicas: o pagamento integral do 13º salário com recursos próprios; o pagamento dos fornecedores em atraso, possibilitando reduções de preços e gerando uma economia de R\$ 40 milhões; os reajustes de salários do funcionalismo implementados pelas Leis Britto; a retomada dos pagamentos dos precatórios; e a aprovação do empréstimo do Banco de US\$ 1,1 bilhão para os pagamentos da dívida extralimite. Também houve esforço tanto no combate à sonegação, para a redução da inadimplência e a cobrança de créditos tributários, como na implementação do Programa Estruturante Ajuste Fiscal, com o realce no Orçamento Base-Zero.

Entretanto permanecem as renúncias fiscais, fazendo com que o Estado deixe de arrecadar 38,9% do ICMS potencial. Especialmente as desonerações de ICMS às exportações devem ser urgentemente estancadas e negociadas com o Governo Federal, propondo a criação de um fundo permanente e regulamentado que compense as perdas tributárias dos estados exportadores. É importante a reivindicação por parte de todos eles e que se volte a ter uma legislação específica, que determine um nível adequado de compensações das perdas tributárias de ICMS.

Concluindo, as contas públicas gaúchas sempre foram pressionadas tanto pelo pagamento de pessoal como pelo peso da dívida e, provavelmente, continuarão a sê-lo por um bom tempo, pois ainda persistem dois graves problemas: o aumento do número de matrículas dos servidores inativos e dos pensionistas e também os vencimentos da dívida pública gaúcha nos próximos 30 anos.

É importante que o Executivo continue com seus esforços de manter o déficit zero nos próximos anos, com medidas de recuperação de suas finanças, não se descuidando de melhorar a eficiência das despesas, buscando sempre o aumento das receitas, para fazer frente aos fatores estruturais da crise das finanças estaduais, que é o alto endividamento de longo prazo.

Referências

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 2007. Brasília: MPAS, 2009. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>>. Acesso em: 21.01.2009a.
- BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda. ago., 2009. Disponível em: <http://www2.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/ISF/>. Acesso em: 21.01.2009a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Balança Comercial**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/>>. Acesso em: 21.01.2009.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICAS SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. **O produto interno bruto na economia gaúcha em 2008**. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/>>. Acesso em: 21.01.2008.
- GRUPO DE TRABALHO DA QUALIDADE DO GASTO E DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/publicors/>>. Acesso em: 21.01.2009.
- MENEGHETTI NETO, A. O desempenho das finanças públicas em 2008. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 35, n. 4, p. 83-92, 2008.
- PEREIRA, P. V. et al. O ICMS hoje: avanços e questões em aberto sobre a tributação do consumo no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 26. **Anais**. Vitória: ANPEC, 1998.
- PESQUISA INDUSTRIAL MENSAL: produção física regional. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/>>. Acesso em: 21.01.2009.
- RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO: exercício 2007. Porto Alegre: Tribunal de Contas-RS, 2008. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/contas_governador/index.php>. Acesso em: 21.01.2009.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Aod Cunha e vice-governador analisam projetos de previdência e reestruturação da dívida**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 17.03.2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Reserva financeira do FEPREV-FRE e do FGPREV-FRE**. Disponível em: <http://www2.sefaz.rs.gov.br/SEF_root/sef/>. Acesso em: 21.01.2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Análise da receita orçamentária**. Disponível em: <http://www2.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/INF/>. Acesso em: 21.01.2009b.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Estado paga primeira parcela da Lei Britto na folha de agosto**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 25.08.2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Governo do Estado coloca em dia pagamento com fornecedores**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 27.10.2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Governo do Estado e BIRD assinam contrato de financiamento de US\$ 1,1 bilhão**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 01.09.2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Governo lança programa estruturante ajuste fiscal**. Disponível em: <http://www2.sefaz.rs.gov.br/SEF_root/SEF/>. Acesso em: 17.07.2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Fazenda entrega ao MP autuações com indícios de sonegação de mais de R\$ 300 milhões**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 03.11.2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Tesouro repassa R\$ 10,2 milhões a tribunal para pagamento de precatórios**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 15.12.2008.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Mensagem 2009**. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br/uploads/Mensagem5.pdf>>. Acesso em: 21.01.2009.

WINCKLER, C. R.; SANTAGADA, S. O Fundeb: novos horizontes para a educação básica?. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v. 35, n. 2, p. 39-46, out. 2007.

