

Políticas públicas

O desempenho das finanças públicas estaduais em 2009*

Alfredo Meneghetti Neto**

Economista, Técnico da FEE e Professor da PUCRS

Este texto analisa o desempenho das finanças públicas do Rio Grande do Sul durante o ano de 2009, no qual o Governo contabiliza novamente o déficit zero nas suas contas, o que significa que os gastos normais foram cobertos pela arrecadação anual, sem ter havido a necessidade de fazer novas dívidas. Além disso, também existe por trás desse conceito todo um arcabouço teórico do Projeto Cota Base Zero (CBZ) implementado pela Sefaz.¹ Esse resultado foi obtido pelo encaminhamento de várias ações (cortes de despesa e combate à sonegação), que acabaram ajudando a execução orçamentária dos recursos do Tesouro, fazendo com que o Governo não tivesse que recorrer a empréstimo para pagar o 13º salário do funcionalismo. Para analisar esse resultado de déficit zero e o desempenho das contas públicas, inicialmente são examinados os fatos mais relevantes das finanças públicas; depois, no item dois, o comportamento do ICMS, principal tributo da receita estadual. No item três, apresenta-se a arrecadação do ICMS por setores da economia gaúcha e, por fim, no item quatro, demonstra-se a execução orçamentária estadual.

1 Os fatos mais relevantes

Os resultados de déficit zero² foram conseguidos nos anos de 2008 e de 2009 através de uma combinação de medidas de modernização, de controle de gastos e de aumento da arrecadação. Nota-se, no Gráfico 1, que, além desses dois, nos anos de 1998 e 2007 também ocorreram bons resultados, mas sempre através de um recurso “paliativo”.³

Cabe salientar que o déficit zero de 2009 foi conseguido com muita dificuldade, pois as receitas caíram

² Apesar de o Governo ter atingido a meta do déficit zero, tanto no ano de 2008 como no de 2009, surgiram muitas críticas. A principal é que essa meta foi conseguida ou através do adiamento de gastos ou através do não cumprimento dos percentuais constitucionais em educação e saúde. O entendimento dessa crítica é bem mais complexo e envolve pelo menos três considerações. A primeira é que é verdade que o Governo não atendeu aos percentuais constitucionais em educação e saúde; entretanto nunca o Governo conseguiu cumprir. Só para se ter uma ideia, no ano de 2008, o RS gastou mais em educação e saúde do que em toda a década. Em valores atualizados pelo IPCA, ocorreu um gasto de R\$ 3,7 bilhões e R\$ 801 milhões, respectivamente, nas áreas de educação e de saúde (Rio Grande do Sul, out. 2009). A segunda é que, mesmo tendo atingido esse patamar, ainda está muito aquém do que é gasto nos demais estados. De acordo com os dados do DATASUS, o RS foi o estado com o menor gasto *per capita*: somente R\$ 44,00 (Brasil, 28.01.2010). E a última consideração é que, muito mais importante do que estabelecer um percentual para ser gasto, é discutir a qualidade do gasto, e isso ratifica a continuidade do trabalho que está se fazendo no Rio Grande do Sul em termos de medir a produtividade da gestão pública, por indicadores de esforço e resultado. Inclusive já 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 (GTQGAPP, 2010).

³ No ano de 1998, ocorreu um aumento de receitas vindas das privatizações, que aliviaram o caixa do Governo. E, no ano de 2007, o superávit fiscal de R\$ 700 milhões foi conseguido pelas receitas vindas, tanto das alienações de ações do Banrisul, como também pelo pagamento dos convênios realizados pela União. Então, a diferença é que, nos anos de 2008 e 2009, não houve a utilização de um artifício contábil, como ocorreu nos anos de 1998 e 2007.

* Artigo recebido em 30 jan. 2010.

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

O autor agradece os comentários dos colegas Renato Antônio Dal Maso, Carlos Roberto Winckler e José Enoir Loss. Além disso, o texto foi enriquecido pelo fornecimento de dados da Contadoria e Auditoria Geral do Estado da Secretaria da Fazenda (CAGE-Sefaz), através de Marilene Lopez Cortes de Meirelles. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

¹ O objetivo principal do CBZ é aumentar a produtividade do gasto público, contribuindo de forma decisiva com o ajuste fiscal, sem prejudicar a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Esse pioneiro Projeto propõe uma ampla revisão orçamentária, buscando soluções que não sejam apenas paliativas, mas que ataquem os problemas estruturais do Estado do Rio Grande do Sul (29.01.2010).

devido aos efeitos da estiagem, combinados com a forte queda das exportações do RS. Entretanto, pode-se argumentar que poderá haver vários benefícios ao longo do ano de 2010, a exemplo do que ocorreu no ano anterior, como já foi detalhado em Meneghetti Neto (2009, p. 54).

Convém analisar, a seguir, os fatos relevantes que tiveram impactos tanto nas receitas como nos gastos, conforme as informações apresentadas no *link* “notícias” do *site* da Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, jan. 2009). Em relação às receitas, duas medidas foram fundamentais: a Nota Fiscal Eletrônica e a Nota é Minha. Além disso, também devem ser acrescentadas: a substituição tributária, as mudanças de alíquotas internas, as desonerações das indústrias, a maior eficiência no combate à sonegação e nas cobranças de devedores, e também a solicitação de empréstimo federal.

Em relação aos gastos, podem ser destacadas: a atuação da Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira do Estado (Juncof), a criação do Portal Transparência e o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Estado pelo TCE.

O RS foi o pioneiro a implementar a Nota Fiscal Eletrônica. Desde 2006, quando a primeira nota eletrônica foi emitida, até os dias de hoje, já foi atingido o patamar de dois milhões de notas por mês, o que faz com que quase 40% da arrecadação de ICMS possa ser monitorada de forma mais instantânea. Isso permite aumentar o controle do Fisco sobre a arrecadação, diminuir as possibilidades de evasão fiscal e, ao mesmo tempo, contribuir para a concorrência leal entre os contribuintes na promoção da justiça fiscal. A continuação do programa A Nota é Minha também foi importante para o aumento da receita, pois fez com que grande parte da sociedade exigisse o documento fiscal durante as compras. Posteriormente, essas notas e cupons puderam ser trocados por cautelas junto às instituições cadastradas.⁴ Durante o processo, essa exigência dos consumidores pode ser compensado com a entrega de prêmios ao cidadão e recursos para as instituições. O impacto em 2009 representou um repasse de 13,3 milhões para 3,5 mil entidades participantes, de diversos municípios, envolvendo a distribuição de 500 prêmios. Nesse sentido, muitas obras ainda estão sendo executadas com os

recursos repassados pelo Governo do RS, tais como prédios, ginásios, piscinas térmicas, ônibus para cadeirantes, laboratórios de informática, refeitórios, manutenção e reformas de escolas estaduais (Rio Grande do Sul, jan. 2010).

A ampliação da medida de substituição tributária em vários setores da economia combateu a evasão fiscal, pois fez com que uma parte da cadeia (normalmente a indústria ou o atacado) ficasse responsável pelo recolhimento do ICMS de toda a cadeia.⁵ Ao longo do ano de 2009, foram incluídos novos setores aos já existentes,⁶ sendo que o impacto dessa medida deve significar um incremento de R\$ 200 milhões na arrecadação, com a recuperação de créditos para o Estado (Rio Grande do Sul, jan. 2010).

Outra medida importante pelo lado da receita foi o decreto editado em janeiro de 2009, estabelecendo a exigência do recolhimento da diferença entre as alíquotas interna e interestadual de ICMS para produtos destinados à comercialização vindos de outros estados. Além disso, o decreto estabelece prazos para recolher o ICMS, o que também facilita a operacionalização do recolhimento do imposto. Essa determinação simplifica as aquisições das empresas que compram mercadorias de outros estados, já que, atualmente, a exigência vale apenas para alguns produtos, o que causa dificuldades operacionais. Na realidade, essa medida tem como objetivo não só uniformizar a legislação de ICMS, já que a diferença já era cobrada no caso de alguns produtos, mas, principalmente, incentivar a compra das mercadorias dentro do Rio Grande do Sul. Especificamente, ela deve fortalecer o mercado interno gaúcho, estimulando que as compras sejam feitas aqui por meio do estabelecimento de igual

⁴ Importante destacar que, para participar do programa que tem o *slogan* “Faça o que é certo. Peça nota”, o consumidor deve reunir notas fiscais e trocá-las por cautelas premiáveis nas entidades assistenciais cadastradas. Cada bloco de 30 notas dá direito a uma cautela para concorrer aos prêmios sorteados. Para as entidades, quanto maior o número de cupons arrecadados, maior é a pontuação obtida para o recebimento de recursos em dinheiro repassados pelo Governo do Estado.

⁵ A substituição tributária traz muitas vantagens para a receita, pois, além de combater a sonegação e aumentar o controle sobre a arrecadação, também favorece as empresas que pagam devidamente o ICMS, pois elas não serão mais prejudicadas por aquelas de sua cadeia de comercialização que não pagam.

⁶ Da década de 80 até 2006, a substituição tributária vigorava em 14 produtos: bebidas (cervejas e refrigerantes), cigarros e outros produtos de fumo, cimento, combustíveis e lubrificantes, pneus, produtos farmacêuticos, telhas, cumeeiras e caixas d’água, tintas e vernizes, automóveis, discos e fitas de áudio e vídeo, lâminas e aparelhos de barbear e isqueiros, lâmpadas, pilhas e baterias, sorvetes e energia elétrica. E, de 2007 a 2009, foram incluídos mais produtos: arroz beneficiado, piscinas de fibra de vidro, aparelhos celulares e cartões inteligentes, rações tipo “pet”, autopeças, colchoaria, cosméticos, perfumaria e artigos de higiene pessoal, sucos de frutas e outras bebidas não-alcoólicas, material de construção, material elétrico, ferramentas, vinhos e bebidas quentes, bicicletas, brinquedos, material de limpeza, produtos alimentícios, artefatos de uso doméstico, instrumentos musicais, artigos de papelaria, produtos eletrônicos, eletroeletrônicos e eletrodomésticos.

carga tributária entre as operações interestaduais, tributadas a 12%, e as operações internas, tributadas a 17% ou a 25%.

A Sefaz também encaminhou algumas medidas de desoneração para beneficiar indústrias afetadas pela crise econômica. Ampliou os benefícios existentes para o setor coureiro, permitiu a utilização dos créditos pelo setor moveleiro e reduziu as alíquotas de ICMS do trigo. Além disso, isentou do pagamento de ICMS todas as micro e pequenas empresas com faturamento anual de até R\$ 240 mil. O impacto dessa medida foi de R\$ 300 milhões, e já havia sido computado no Orçamento de 2009 (Rio Grande do Sul, jan. 2010).

O esforço no combate à sonegação também teve impacto na receita, pois as autuações até novembro de 2009 atingiram a marca de R\$ 1 bilhão, resultante de 69.730 autos de lançamento, valor que supera em 11% os valores autuados no mesmo período em 2008. Nessas autuações, houve a participação das delegacias regionais da Secretaria da Fazenda e dos 14 grupos setoriais de Administração Tributária, que acompanham os segmentos responsáveis por mais de 70% da arrecadação de ICMS do Estado. Os valores arrecadados com a cobrança dos devedores do Estado também foram positivos nesses 11 meses, pois foram recuperados R\$ 587 milhões aos cofres públicos, superando em 8,7% os valores cobrados no mesmo período de 2008 (Rio Grande do Sul, jan. 2010).

E, finalmente em dezembro de 2009, o Governo encaminhou um pedido de aval para que a União libere recursos através do Programa Emergencial de Financiamento (PEF), para recuperar parte das perdas que o Rio Grande do Sul teve com a queda nas transferências de recursos federais.⁷ Existe uma estimativa de que, no ano de 2009, o Governo teve uma redução de R\$ 346 milhões de repasses do Governo Federal, mais especificamente, de recursos de origem tributária⁸ e também relativos aos benefícios da Lei Kandir. Caso seja bem-sucedido, poderá haver a entrada de R\$

94 milhões em créditos do BNDES (Rio Grande do Sul, jan. 2010).

Uma das medidas importantes, pelo lado dos gastos, foi a implementação de metas de economia de custeio pela Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira do Estado. Especificamente, são analisadas com todos os órgãos as possibilidades de redução de despesas. Em 2007, a redução no custeio discricionário foi de R\$ 327 milhões e, em 2008, foi de 261 milhões. Em 2009, a redução orçamentária de janeiro a novembro chegou a R\$ 700 milhões (Rio Grande do Sul, jan. 2010).

Em agosto de 2009, entrou no ar o Portal Transparência RS, no endereço eletrônico <www.transparencia.rs.gov.br>, que reúne informações detalhadas sobre as receitas e as despesas do Executivo, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça (TJ), Ministério Público e Tribunal de Contas, lançadas a partir de 2008. Apesar de essa medida ser fundamental para o contribuinte, pois é possível encontrar o nome da empresa, o CNPJ, os municípios e os repasses aos municípios, falta disponibilizar os contratos e criar um Conselho de Transparência.⁹

Outro fato importante, que ocorreu na metade de 2009, foi a aprovação pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) da gestão financeira de 2008 do Poder Executivo. Esse parecer do TCE é fundamental, porque oferece amplo material ao Poder Legislativo, que deve aprovar ou rejeitar as contas do Executivo.¹⁰ O relatório teve várias ressalvas, algumas administrativas, porém a mais importante está estreitamente relacionada às dificuldades recorrentes para cumprir as determinações das Constituições Estadual e Federal sobre gastos com saúde e educação.

Dessa forma, foram encaminhados cinco desafios importantes para a gestão governamental dos próximos anos. Primeiramente, os valores empregados nas vinculações constitucionais têm sido inferiores aos mínimos estabelecidos na Constituição Estadual. Em 2008, os recursos faltantes totalizaram R\$ 1,6 bilhão (R\$ 1,3 bilhão

⁷ Para poder fazer esse pedido à União, anteriormente o Estado obteve autorização da Assembleia Legislativa e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

⁸ Essa diminuição de recursos está relacionada às medidas do Governo Federal, que cortou alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), para incentivar o consumo dos produtos da linha branca (geladeiras, fogões e máquinas de lavar roupa) e de automóveis. Com isso, houve diminuição nas transferências obrigatórias para os estados, pois parte do IPI total é repassado entre eles. Só para se ter uma ideia, a arrecadação do IPI do ano de 2009 em relação ao ano anterior caiu quase 27% em valores atualizados pelo IPCA, de acordo com dados da Secretaria da Receita Federal (Brasil, 2009).

⁹ Na realidade, seria interessante que o *site* disponibilizasse também o contrato da empresa, a nota fiscal ou o número da nota fiscal. Só assim seria possível confirmar valores e dados da empresa, e se ela existe ou não, pois atualmente o *site* disponibiliza somente o pagamento efetuado pelo Estado.

¹⁰ O parecer do TCE é fundamental porque analisa, de maneira global, o desempenho das ações do Governo do Estado em seus aspectos orçamentário, financeiro, patrimonial, econômico e operacional referente a cada exercício financeiro. Invariavelmente, o TCE tem aprovado sempre com ressalvas e recomendações as prestações de contas dos últimos anos em razão do déficit estrutural gaúcho.

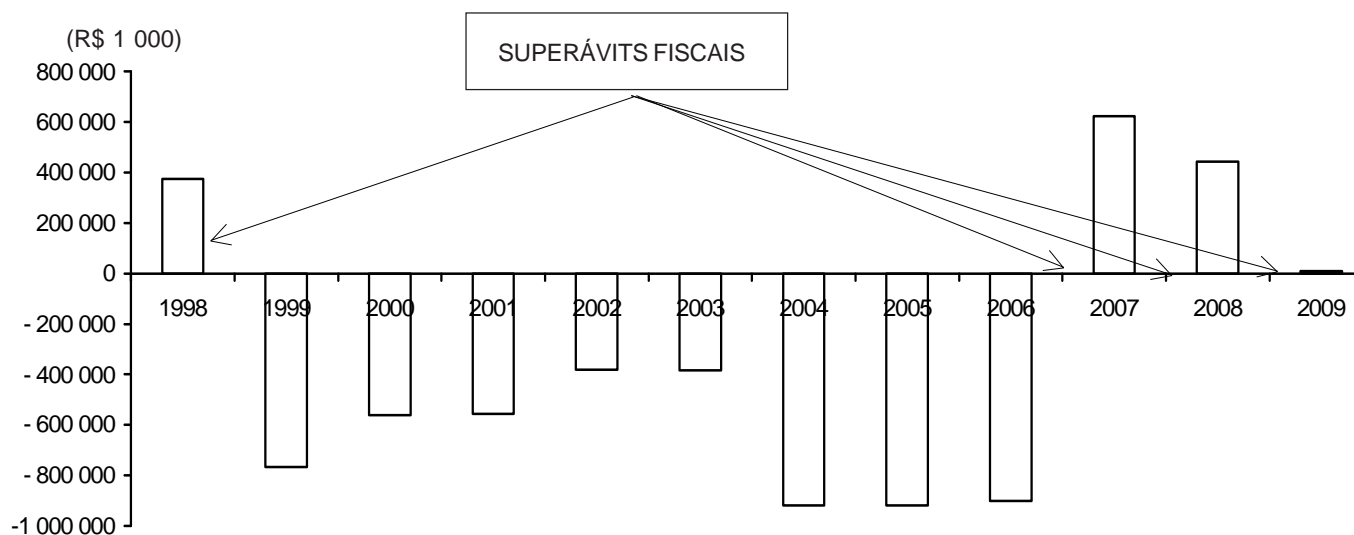
em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE); R\$ 183,5 milhões em Pesquisa Científica e Tecnológica; e R\$ 62,7 milhões no Ensino Superior Comunitário). Chama a atenção que o valor aplicado na educação em 2006, atualizado pelo IGP-DI, foi de R\$ 4 bilhões, enquanto em 2008 foi de R\$ 3,6 bilhões, ou seja, a diferença entre os dois montantes, de R\$ 432 milhões, aproxima-se do superávit orçamentário de 2008 (R\$ 443 milhões). Em segundo lugar, existe um acúmulo do saldo credor dos créditos de exportações, cujo valor, em 2008, já atingia R\$ 2,1 bilhões. Em terceiro lugar, a dívida com os municípios já atinge em torno de R\$ 90 milhões (saldos a empenhar e a pagar), relativamente às suas respectivas quotas na arrecadação do Salário Educação (R\$ 72 milhões) e demais tributos (R\$ 18 milhões), além de outras transferências que acumulam saldos em Restos a Pagar de R\$ 144 milhões. Em quarto lugar, a dívida total do Estado em precatórios, que atualizada (R\$ 4,8 bilhões) representa 29% do total de Receita Corrente Líquida do exercício de 2008 (R\$ 16,7 bilhões). E, em último lugar, ainda encontra-se pendente a implementação do fundo

previdenciário, constituído pelas contribuições do respectivo ente público e dos servidores, observado os critérios de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial, próprios de um regime de previdência. Em 2008, o déficit previdenciário alcançou o patamar elevado de R\$ 4,3 bilhões¹¹ (Rel. Parecer Prévio Sobre Contas Gov. Est., 2009, p. 357).

Concluindo, todas as medidas de aporte fiscal (Nota Eletrônica, A Nota é Minha e substituição tributária) e de redução dos gastos (trabalho da Juncof) tiveram efeitos concretos, tanto para honrar os compromissos, como para mostrar a gravidade da situação fiscal do Rio Grande do Sul. Além disso, o esforço no combate à sonegação e a agilização da cobrança da dívida permitiram redefinir os procedimentos administrativos e aumentar a receita. Também a aprovação das contas do Executivo pelo TCE ajudou a legitimar as ações do mesmo, além de oferecer um ótimo subsídio ao Legislativo e à sociedade em geral. A seguir, detalha-se o comportamento das receitas, e depois, a execução orçamentária.

Gráfico 1

Evolução do resultado orçamentário no RS — 1998-09



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

NOTA: O resultado orçamentário apresentado neste gráfico é da Administração Consolidada, diferentemente daquele exposto no item quatro (Tabela 4), que se refere somente aos recursos do Tesouro do Estado (Administração Direta + transferências a autarquias e fundações).

¹¹ Especificamente, a relação entre as receitas e as despesas demonstra a preocupação com a questão previdenciária: para cada real de receita, têm-se, aproximadamente, 5 reais de despesa (R\$ 1,2 bilhão para R\$ 5,5 bilhões). Em montantes

2 O comportamento do ICMS

Para medir a evolução do principal tributo na arrecadação estadual, o ICMS, entre os anos de 2000 e 2009, procurou-se seguir duas metodologias já desenvolvidas em estudo anterior (Meneghetti Neto, 2009).

Em primeiro lugar, foram contrapostas as taxas de crescimento da economia gaúcha (medido pelo Produto Interno Bruto (PIB) com as do ICMS¹², e depois se mediu a arrecadação do ICMS do ano de 2009 em relação ao ano anterior. Mesmo que as duas variáveis tivessem variação com sinais contrários em somente duas ocasiões (em 2005 e 2007) e, nas demais (2006, 2008 e 2009), a variação foi no mesmo sentido, não se pode dizer que existe simetria entre elas. Isso porque, se for considerada uma série maior, de 1970 a 2009, fica evidente a defasagem das duas variáveis: o PIB cresceu 282% e o ICMS, somente 217% no período. Além disso, essa constatação fica consolidada pelo teste da elasticidade-renda do ICMS.¹³

Tabela 1

Taxa de crescimento (base móvel) do ICMS gaúcho e do PIB do RS — 2005-09 (%)

ANOS	ICMS	PIB
2005	9	-2,8
2006	5,1	4,7
2007	-1,2	6,5
2008	9,1	3,9
2009	-1,6	-0,8

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: 26 jan. 2010.
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/capa/>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

nominais, as receitas previdenciárias cresceram R\$ 142,4 milhões em 2008, enquanto as despesas previdenciárias aumentaram R\$ 403,7 milhões.

¹² 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 adotar esse procedimento, busca-se uma precisão maior no monitoramento do ICMS. Por essa razão, ela é diferente daquela apresentada no item três.

¹³ Dividindo-se a série 1970-09 em quatro períodos, e considerando-se como variável independente o PIB e como variável

Interessante notar que, nos dois anos (2005 e 2006) em que o Governo pode contar com alíquotas do ICMS majoradas de três produtos (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações), houve aumento de arrecadação, mesmo em um ano em que a economia teve um desempenho negativo, como em 2005. No ano de 2007, ainda que a economia tivesse crescido, pois foi ajudada pela safra e também pelo desempenho da indústria, a arrecadação do ICMS caiu 1,2%. Isso ocorreu porque está sendo comparada com a do ano anterior, que tem uma base maior pelo aumento das alíquotas.

No ano de 2009, a economia teve um desempenho negativo de 0,8, influenciado tanto pela estiagem como, principalmente, pelas exportações que diminuíram, impactadas pela crise mundial. Isso acabou repercutindo no desempenho da indústria, que teve a menor taxa da década (-5,3%).¹⁴

Conseqüentemente, a arrecadação do ICMS caiu 1,6%, ainda mais agravada pelo fato de que está sendo comparada com a do ano anterior, que teve um excelente crescimento de 9,1%.

Outra forma de comparar o desempenho do ICMS obtém-se contrapondo a arrecadação mensal de um ano com a do ano anterior. Pela Tabela 2, pode-se observar o péssimo desempenho da arrecadação do ICMS ao longo de 2009, principalmente em junho (-15%), fevereiro (-9,5%), setembro (-5,1%), março (-4,5%) e janeiro (-2,9%), em valores atualizados para 1º de janeiro de 2010.

Um mês pode ser considerado excelente (dezembro), apresentando um aumento de ICMS: 14,8%, em relação ao mesmo período do ano anterior. Isso pode ser

dependente o ICMS, tem-se que, 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 ICM respondeu (positivamente) com 0,9%. Uma *performance* melhor ainda foi verificada nos anos 80, quando a elasticidade-renda do ICMS saltou para 1,41 devido à reforma tributária, que alargou a base desse tributo. Entretanto, nos anos 90, a elasticidade-renda foi negativa em 0,48 devido às perdas causadas pela inflação dos anos 91, 92 e 93. Mas houve, a seguir, uma recuperação, quando, nos anos 2000, o ICMS voltou a apresentar um coeficiente positivo em 0,85, semelhante aos anos 70, mas abaixo dos anos 80. Isso leva a concluir que ainda é muito tímida essa reação, pois não está conseguindo acompanhar como deveria o crescimento da economia.

¹⁴ De acordo com o IBGE (Indic. IBGE, 2010), a produção física industrial gaúcha no acumulado de janeiro a novembro de 2009 caiu 9,4% em relação ao mesmo período do ano anterior, seguindo a tendência de estados exportadores como Espírito Santo, São Paulo e Minas Gerais, que tiveram queda das *commodities* de exportação (minérios de ferro e produtos siderúrgicos), bem como na produção de bens de consumo duráveis e de máquinas e equipamentos. Conseqüentemente, o problema da queda de arrecadação do ICMS foi devido ao desempenho da indústria.

explicado, pois, no mesmo mês do ano anterior, havia muito temor por parte dos empresários e, principalmente, dos consumidores com as notícias de falências e demissões na economia brasileira.

Mas os quatro meses de resultados positivos não foram suficientes para compensar as perdas, e o resultado anual do ICMS caiu 1,6% em relação a 2008, alcançando somente R\$ 14,4 bilhões.

O Gráfico 2 mostra a evolução da arrecadação do ICMS gaúcho. Pode-se observar que a arrecadação do ICMS em 2009 ficou abaixo daquela do ano anterior durante boa parte do ano, somente superando-a com folga no final do ano. Esse fraco desempenho em relação a 2008, muito dificultou a gestão fiscal, especialmente com as despesas de custeio (pagamento do funcionalismo) e do serviço da dívida.

Tabela 2

Evolução da arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul — 2008 e 2009

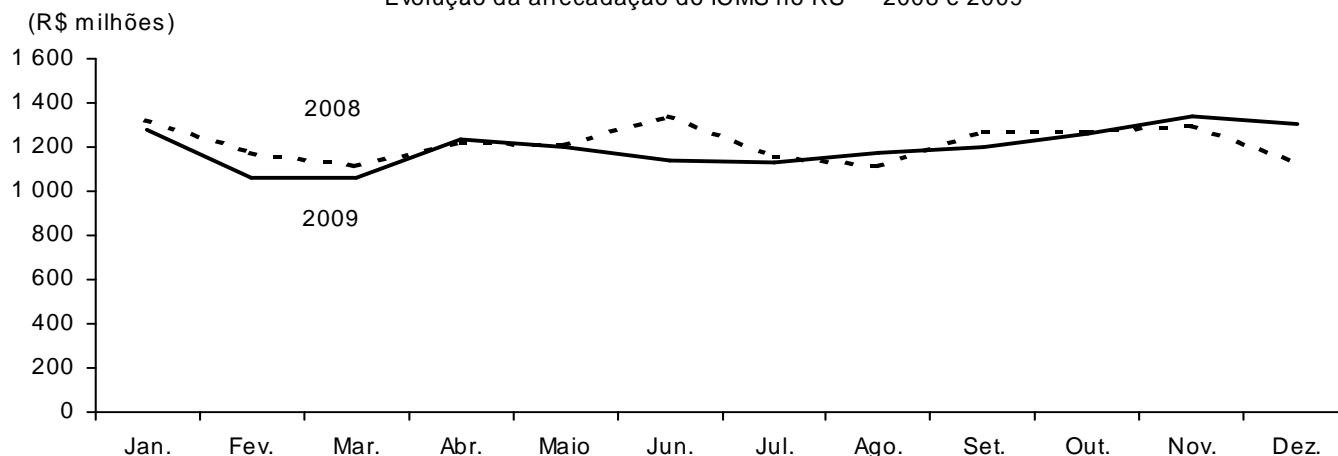
MESES	VALOR (R\$ milhões)		VARIACÃO %
	2008	2009	
Janeiro	1 319	1 281	-2,9
Fevereiro	1 174	1 062	-9,5
Março	1 110	1 060	-4,5
Abril	1 221	1 235	1,2
Maió	1 213	1 199	-1,1
Junho	1 341	1 139	-15
Julho	1 161	1 126	-3
Agosto	1 113	1 177	5,7
Setembro	1 266	1 201	-5,1
Outubro	1 271	1 262	-0,7
Novembro	1 295	1 336	3,1
Dezembro	1 134	1 302	14,8
TOTAL	14 618	14 380	-1,6

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: 26 jan. 2010.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2010 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

Gráfico 2

Evolução da arrecadação do ICMS no RS — 2008 e 2009



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/SAR/CAR-TOT-DEM.aspx>>.

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 em 2009, em relação ao mesmo período de 2008.¹⁵

Nota-se que, apesar de a composição dos setores que dão origem à arrecadação do ICMS gaúcho estar toda centrada na indústria de transformação, e que esse setor tenha tido um desempenho positivo de 14,2%, a

arrecadação do ICMS total caiu em relação ao ano anterior em virtude da expressiva queda do comércio atacadista (-21,8%) e do varejista (-3,5%). Dessa forma, o aumento da arrecadação do setor da indústria de transformação não conseguiu contrabalançar a queda desses dois setores de comércio, pois, em seu conjunto, a arrecadação do ICMS caiu 1,9% em relação ao mesmo período do ano anterior. Assim sendo, as dificuldades de caixa do Executivo foram enormes, mesmo que a execução orçamentária dos recursos do Tesouro tenha sido superavitária, como pode ser visto no item seguinte.

Tabela 3

Arrecadação do ICMS, por setores, no Rio Grande do Sul — 2008 e 2009

SETORES DA ECONOMIA	VALOR (R\$ 1 000)		VARIAÇÃO %
	2008	2009	
Produção animal e extração vegetal	107 083	92 260	-13,8
Indústria extrativa mineral	50 157	42 307	-15,7
Indústria de transformação	5 695 298	6 504 800	14,2
Indústria de beneficiamento	523 391	517 079	-1,2
Indústria de montagem	228 489	204 127	-10,7
Indústria de acond. e condicionamento	9 848	6 520	-33,8
Comércio atacadista	4 502 630	3 520 751	-21,8
Comércio varejista	1 781 512	1 719 546	-3,5
Serviços e outros	1 838 913	1 852 252	0,7
TOTAL	14 737 321	14 459 643	-1,9

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: 26 jan. 2010.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2010 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

4 A execução orçamentária

Através da Tabela 4, pode-se notar a execução orçamentária do Tesouro do Estado no ano de 2009.¹⁶ As Receitas Correntes (item A), que englobam as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e as provenientes de transferências correntes, alcançaram R\$ 24,2 bilhões, e as Receitas Correntes Intra-orçamentárias (item B) ficaram em R\$ 5,6 milhões. Dessas duas receitas são

excluídas as despesas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (item C) e as Despesas Correntes (item D). A primeira corresponde à provisão de R\$ 2,7 bilhões que todos os estados e municípios devem destinar a esse Fundo. Já as Despesas Correntes atingiram R\$ 19,2 bilhões e englobam os gastos com pessoal e com material de consumo dentre outros. O Resultado Orçamentário (item E) foi superavitário em quase R\$ 2,2 bilhões.

Entretanto, o Resultado do Orçamento de Capital (item H) foi deficitário em R\$ 2,3 bilhões. Isso pode ser

¹⁵ Convém salientar que a estatística da arrecadação do ICMS deste item considera a dívida ativa, os juros de mora e as multas por pagamento de atrasos. Por essa razão, é diferente daquela do item anterior.

¹⁶ A execução orçamentária estadual é apresentada mensalmente, de forma bem mais detalhada, pela Secretaria da Fazenda (Rio

Grande do Sul 25.01.2010) e se tem optado em considerar a despesa empenhada como sendo a interpretação mais próxima da real situação das contas públicas.

explicado pelo fato de as receitas de R\$ 230 milhões terem sido superadas pelas despesas de R\$ 2,5 bilhões, que foram pressionadas pelas amortizações da dívida, as quais chegaram a R\$ 1,9 bilhão.

Totalizando-se essas rubricas, nota-se que o Executivo não conseguiu equilíbrio orçamentário, tendo chegado ao final do ano a uma situação deficitária de R\$ 62,7 milhões (item I), que foi notada em praticamente todos os meses, como pode ser visto no Gráfico 3.

Ao longo de 2009, quase todos os resultados orçamentários foram negativos (principalmente nos meses de fevereiro, julho e agosto), com duas únicas exceções (nos meses de janeiro e dezembro), quando ingressaram os recursos da comercialização das festas de final de ano. Mesmo assim, esses ingressos foram insuficientes para fechar o ano com saldo positivo.

Dois itens têm dificultado a execução orçamentária do RS: o gasto com o pessoal 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\$ 11,5 bilhões no ano de 2009. Esse montante de despesa apresenta sérias dificuldades para executar, não só pelo seu alto patamar de gasto exigido, como também pela sua rigidez e pelo fato de que os gastos com inativos e pensionistas já representam a metade do pagamento do pessoal total.

Além disso, o número de matrículas dos servidores inativos e pensionistas da Administração Direta e Indireta vem gradativamente aumentando nos últimos anos, como pode ser visto no Gráfico 4. Ele detalha a evolução dessa estatística para o período 1991-08. Enquanto os servidores ativos diminuíram de 228 mil (1991) para 192 mil (2008), os inativos aumentaram de 79 mil para 133 mil, e os pensionistas, de 48 mil para 50 mil, respectivamente, no mesmo período (B. Inf. Pessoal, 2009). Essa situação deverá trazer muitas dificuldades para o RS no futuro, pois é um dos estados com a situação mais crítica de todo o País.

De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social, no ano de 2008, o Rio Grande do Sul apresentou um déficit previdenciário de R\$ 3,9 bilhões, só superado por São Paulo e Rio de Janeiro, que chegaram, respectivamente, a R\$ 7,6 bilhões e R\$ 4,8 bilhões (Brasil, 26.01.2010). 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, se o Rio Grande do Sul não

resolver urgentemente esse problema, a situação ficará insustentável.

A dívida é outra dificuldade, que absorveu R\$ 2,1 bilhões no ano de 2009, incluindo amortização e pagamento dos encargos.¹⁷

Esse montante representa quase duas arrecadações mensais de ICMS. Além disso, o estoque da dívida pública gaúcha é enorme, chegando a R\$ 49 bilhões e está distribuída em parcelas com vencimentos a serem pagos até o ano 2028, como pode ser visto no Gráfico 5.

Essas duas rubricas (pessoal e dívida), por serem rígidas e cada vez maiores, diminuem as possibilidades de o Governo Estadual realizar investimentos, que ainda estão em um nível muito baixo (de R\$ 560 milhões), representando somente 2,3% das Receitas Correntes. Conforme dados estaduais de 2008 da Secretaria do Tesouro Nacional, o Estado realizou o mais baixo investimento *per capita* de todo o País: somente R\$ 54,84.¹⁸

Finalmente, cabe salientar que, ao observar uma série histórica da execução orçamentária dos recursos do Tesouro, notou-se que as dificuldades das finanças estaduais foram as mesmas, ou seja, quase sempre o Governo não teve recursos suficientes para pagar de forma adequada todos os seus encargos. Cobrir os gastos normais com a arrecadação anual foi importante, pois não houve a necessidade de fazer novas dívidas, como nos anos anteriores.¹⁹

¹⁷ Os valores do gasto com pessoal, das transferências e da dívida, estão a preços correntes e fazem parte da demonstração contábil da CAGE (Rio Grande do Sul, 25.01.2010). Eles foram apresentados de forma mais simplificada na Tabela 4.

¹⁸ Os estados que mais investiram foram: Acre (R\$ 846,15 *per capita*), Alagoas (R\$ 786,42), Amazonas (R\$ 497,72) e Amapá (R\$ 410,99); os que menos investiram, além do RS, foram: Pernambuco (R\$ 84,94), Bahia (R\$ 82,86) e Paraná (81,51) (Brasil, 25.01.2010).

¹⁹ Basicamente, os superávits dos últimos 11 anos foram conseguidos de duas maneiras: ou o Estado ganhou recursos com as privatizações (anos de 1996, 1997 e 1998), ou quando vendeu as ações do Banrisul (ano de 2007).

Tabela 4

Execução orçamentária dos recursos do Tesouro do Estado do RS — 2009

(R\$ 1000)

TÍTULOS	VALOR EM 2009
A - Receitas Correntes	24 179 958
B - Receitas Correntes Intraorçamentárias	5 637
C - Deduções para Fundef	-2 718 525
D - Despesas Correntes	19 230 447
E - Resultado do Orçamento Corrente (A + B - C) - D	2 236 623
F - Receitas de Capital	230 257
G - Despesas de Capital	2 529 661
H - Resultado do Orçamento de Capital (E - H)	-2 299 404
I - Resultado (E - H)	-62 781

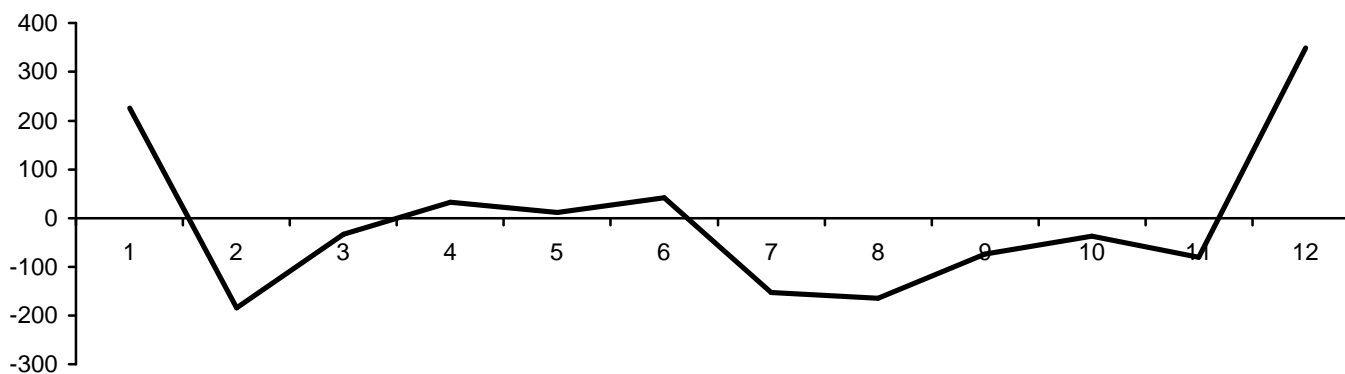
FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Execução Orçamentária da Administração Direta**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 26 jan. 2010.

NOTA: O resultado orçamentário apresentado neste item refere-se somente aos recursos do Tesouro do Estado (Administração Direta + transferências a autarquias e fundações), diferentemente daquele exposto no Gráfico 1, que é de toda a Administração Consolidada.

Gráfico 3

Evolução do resultado orçamentário do Tesouro do Estado no RS — 2009

(R\$ milhões)

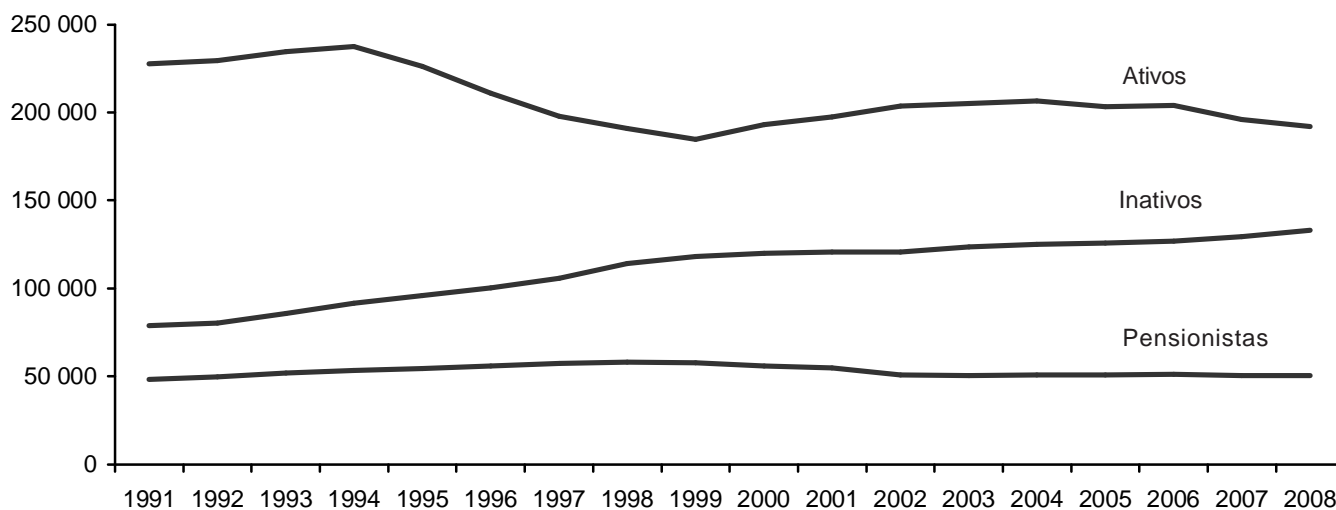


FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

NOTA: O resultado orçamentário apresentado neste gráfico refere-se somente aos recursos do Tesouro do Estado (Administração Direta + transferências a autarquias e fundações).

Gráfico 4

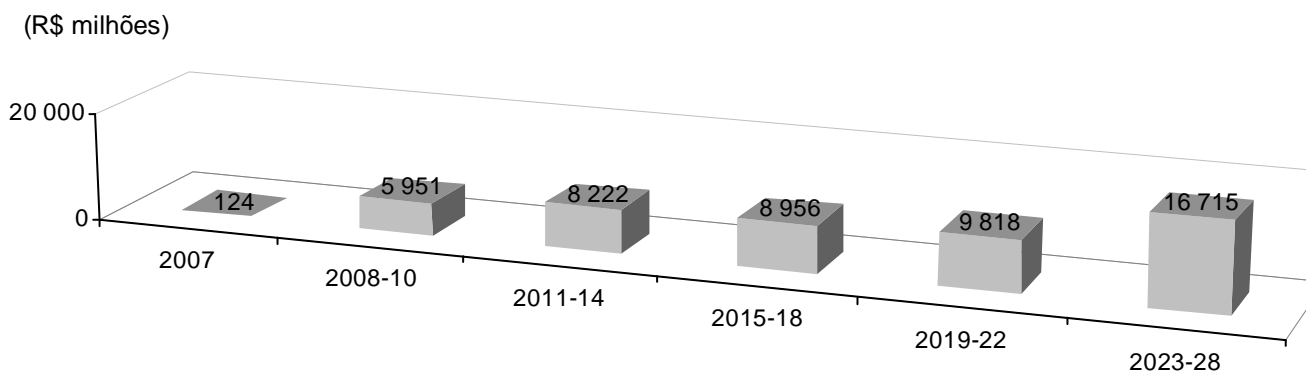
Número de matrículas dos servidores ativos, inativos e pensionistas — 1991-08



FONTE: BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, out. 2009. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/sef/>>. Acesso em: 21 jan. 2010. Boletim de pessoal 2005, 2007.

Gráfico 5

Vencimentos da dívida pública gaúcha — 2007-28



FONTE: BALANÇO DO ESTADO DO RIO GRANDE SUL 2007. [Porto Alegre]. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF/>>.

5 Considerações finais

A gestão de finanças públicas, apesar de ter sido muito difícil em um ano de crise mundial, teve mérito. Mesmo que a arrecadação do ICMS não tenha tido uma boa *performance* em 2009, as diversas ações implementadas pelo Executivo tiveram sucesso. As medidas, tanto de cortes de despesas como de melhoria nos procedimentos tributários, contribuíram para as disponibilidades de caixa no encerramento do exercício. Isso possibilitou ao Governo não ter que assumir empréstimo para pagar o 13º salário do funcionalismo, por ocasião da execução orçamentária de 2009.

Dois itens dificultaram as contas públicas: o gasto com o pessoal e o pagamento da dívida. Esses dois itens, somados com as despesas do Fundef, as transferências aos municípios e as despesas de manutenção da máquina administrativa, alcançaram quase a 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 difícil das finanças deve impor a continuidade do esforço, para que o Executivo busque alternativas de receitas extras, tanto para chegar ao final do ano com equilíbrio orçamentário, como também para resolver os desafios colocados pelo TCE, apresentados no item 1.

Referências

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 2008. Brasília: MPAS. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/>>. Acesso em: 26 jan. 2010.
- BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, out. 2009. Disponível na *internet*: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/sef/>>. Acesso em: 21 jan. 2010.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. **Análise da arrecadação das receitas federais**. Brasília, dez./2009. Disponível na *internet*: <<http://www.receita.gov.br/Arrecadacao/ResultadoArrec/>>. Acesso em: 23 jan. 2010.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Estados e municípios**. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/>. Acesso em: 25 de jan. 2010.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Gasto público com saúde per capita**. Disponível na *internet*: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?idb2008/>>. Acesso em: 28 jan. 2010.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **O Produto Interno Bruto da Economia Gaúcha em 2009**. Disponível na *internet*: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/>>. Acesso em: 25 jan. 2010.
- GRUPO DE TRABALHO DA QUALIDADE DO GASTO E DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS — [GTQGAPP]. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/publicors/>>. Acesso em: 28 jan. 2010.
- INDICADORES IBGE: Pesquisa Industrial Mensal; produção física regional. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/>>. Acesso em: 21 jan. 2010.
- MENEGHETTI NETO, A. O desempenho das finanças públicas em 2008. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 36, n. 4, p. 53-64, 2009. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/issue/>>. Acesso em: 25 jan. 2010.
- RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO: exercício 2008. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2009. Disponível em: <http://www.tce.rs.gov.br/contas_governador/>. Acesso em: 21 jan. 2010.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Análise da Receita Orçamentária**. Disponível na *internet*: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 25 jan. 2010.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Notícias**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/Noticias.aspx/>>. Acesso em: jan. 2010.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Projeto Cota Base Zero**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/sef/>>. Acesso em: 29 jan. 2010.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. Proposta orçamentária 2010. **Audiência pública na Assembléia Legislativa**. Out. 2009.

