

O desempenho das finanças públicas estaduais em 2011*

Alfredo Meneghetti Neto**

Economista da FEE e Professor da PUCRS

Resumo

Esse texto analisa o desempenho das finanças públicas do Rio Grande do Sul durante o ano de 2011, primeiro ano do Governo Tarso, quando foram encaminhadas várias medidas para aumentar as receitas e racionalizar os gastos. Concluiu-se que, mesmo tendo sido um ano muito difícil, pois o ICMS não teve um bom desempenho e os gastos aumentaram, essas medidas tiveram um efeito concreto nas contas públicas.

Palavras-chave: finanças públicas; setor público estadual; contas públicas gaúchas.

Abstract

This paper analyzes the performance of public finance in Rio Grande do Sul during 2011, the first year of Tarso's Government, when several measures to increase revenues and rationalize spending were referred. It was concluded that even though it was a very difficult year, due to the ICMS worse performance and the increased spending, the measures had an actual effect on public accounts.

Key words: public finances; the state public sector; gaúcho's public accounts.

Este texto analisa o desempenho das finanças públicas do Rio Grande do Sul durante o ano de 2011, primeiro ano do Governo Tarso, quando foram encaminhadas várias medidas para aumentar as receitas e racionalizar os gastos. A análise das finanças públicas gaúchas apresenta grande importância, que interessa tanto ao empresário como, principalmente, ao cidadão, pois todo ato de política fiscal tem impacto direto na sociedade. Para interpretar a gestão do Executivo 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; no item quatro, demonstra-se a execução orçamentária estadual; e, por fim, no item cinco, as considerações finais.

1 Os fatos mais relevantes

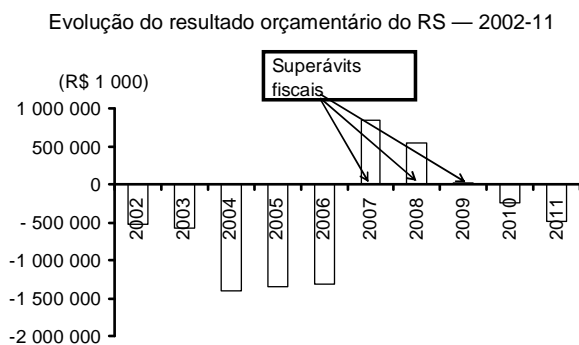
Os resultados orçamentários da Administração Consolidada (de todo o setor público gaúcho) na maioria dos últimos anos foram deficitários, como mostra o Gráfico 1, tendo ocorrido superávit somente nos anos 2007, 2008 e 2009. Os bons resultados desses anos, com exceção do de 2007, foram

* Artigo recebido em 31 jan. 2012.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

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

conseguidos através de uma combinação de medidas de modernização, de controle de gastos e de aumento da arrecadação.¹

Gráfico 1



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

NOTA: O resultado orçamentário apresentado no Gráfico 1 refere-se à Administração Consolidada, ou seja, de todo o setor público gaúcho, diferentemente do exposto na Tabela 4, que é somente dos recursos do Tesouro (Administração Direta mais Transferências a Autarquias e Fundações).

Mais recentemente, os resultados deficitários de R\$ 294 milhões (2010) e R\$ 495 milhões (2011) revelam as dificuldades crescentes da execução orçamentária gaúcha, pois as despesas cresceram mais rápido do que as receitas.

Nesse sentido convém apresentar alguns fatos relevantes que tiveram impactos tanto nas receitas como nos gastos, conforme as informações apresentadas no *link* “notícias” do *site* da Secretaria da Fazenda (RS, 2012b).

¹ No ano de 2007, o superávit fiscal de R\$ 844 milhões foi conseguido através de uma forma inédita — pelas receitas extraordinárias —, no sentido de ter havido receitas vindas tanto das alienações de ações do Banrisul, como também pelo pagamento dos convênios realizados pela União. Já em 2008 e 2009, foi encaminhado um programa de governo, chamado de déficit zero, que acabou gerando muitas críticas. A principal delas é que essa meta foi conseguida ou através do adiamento de gastos, ou pelo não cumprimento dos percentuais constitucionais em educação e saúde. Interessante que se entenda que a questão de se estabelecer um percentual para ser gasto é muito menos importante do que discutir a qualidade do gasto. 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 de resultado. 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. Ocorreram até esse momento quatro seminários tratando dos tipos de avaliação existentes, das necessidades e dificuldades na realização de avaliações e de experiências concretas de usos de avaliações pela gestão pública (Grupo de Trabalho..., 2012).

Em relação às receitas, podem-se enumerar quatro medidas fundamentais: um pacote de projetos, chamado de Plano de Sustentação Financeira; a ampliação da Nota Fiscal Eletrônica; a continuidade do programa A Nota é Minha; e a cooperação entre as Receitas Estaduais e Federais.

Em primeiro lugar, foi enviado, em maio de 2011, à Assembleia Legislativa um conjunto de cinco projetos chamado de Plano de Sustentabilidade Financeira, que significariam R\$ 581,5 milhões a mais aos cofres públicos. São eles: a) um aumento da contribuição previdenciária dos atuais 11% para 14% para os que ganham acima do teto do INSS; b) a formação de um fundo de previdência complementar; c) a fixação de limite de 1,5% da receita para pagamento das requisições de pequeno valor (RPVs); d) a aplicação da taxa de inspeção veicular; e e) a autorização dada ao governo para alienar, mediante licitação, 13 imóveis. Basicamente, a finalidade dos projetos apresentados era aumentar a arrecadação do Governo, através da regulamentação da taxa de inspeção veicular, do aumento da contribuição do IPE, da redução do déficit com a previdência e de um limite no pagamento das RPVs aos servidores públicos.² Em junho do mesmo ano, todos eles foram aprovados mesmo sob protesto de várias entidades.³ Ocorreu, entretanto, somente uma rejeição da Assembleia Legislativa, que foi o projeto da taxa de inspeção

² É importante esclarecer melhor cada um desses projetos. A regra, no caso do projeto da previdência estadual, é a seguinte: para quem ganha até R\$ 3.689,66, equivalente ao teto do Regime Geral da Previdência Social, haverá um redutor que anula a elevação. Os salários a partir daí até R\$ 7.379,32 terão um redutor de R\$ 790,69, e, sobre o saldo, serão aplicados os 14%. Acima disso, a nova alíquota incidirá sobre o valor total. O projeto também cria um fundo de capitalização para os novos servidores, com alíquota única de 11%. O projeto das Requisições de Pequeno Valor fixa que o prazo de pagamento de valores de até sete salários mínimos diminui dos atuais 60 dias para 30 dias. Para os valores de sete e 40 salários mínimos, é aumentado de 60 para 180 dias. Também determina que a conta especial para saldar as RPVs será formada por 40% do incremento da arrecadação da cobrança da dívida ativa. O projeto da alienação de imóveis estabelece uma formação de um Fundo Estadual de Gestão Patrimonial, que servirá para a aquisição de imóveis necessários ao serviço público estadual ou a obras de conservação e reformas.

³ A crítica maior (da bancada de oposição) foi o aumento da contribuição previdenciária, que iria onerar ainda mais o bolso do funcionário público, e o temor do início do desmonte do Instituto de Previdência do Estado (IPE). Ela parte do princípio de que o aumento das alíquotas seria o início de uma grande reforma da previdência estadual, que irá passar do atual modelo para outro, em que vai diminuir a responsabilidade do Estado em garantir a aposentadoria dos novos servidores. Também uma outra crítica questionava a legalidade da proposta.

veicular⁴, justamente aquele que havia gerado a maior polêmica. Isso levou o Governo Estadual a retirar o regime de urgência do texto, o que fez o projeto ficar parado na Assembleia Legislativa durante todo o ano de 2011. Entretanto, existem especulações de que o projeto será retomado com força nos próximos meses, principalmente em função do prazo estabelecido pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) para que os Estados aprovem o projeto até junho de 2012. Mas, de uma forma geral, parece razoável supor que a aprovação do Plano de Sustentabilidade Financeira foi muito benéfica para as finanças gaúchas. As mudanças na previdência estadual e a limitação do valor da receita corrente líquida destinada para o pagamento de RPVs podem dar uma folga ao caixa do Estado. Caso ocorra uma eventual situação de equilíbrio orçamentário, aumentariam as chances de o Estado ter êxito na obtenção de empréstimos de órgãos internacionais, uma vez que esse é um dos pressupostos fundamentais que sempre é considerado pelas instituições financeiras no exterior.

Em segundo lugar, a ampliação da Nota Fiscal Eletrônica para todos os contribuintes do ICMS (enquadrados na modalidade geral) foi importante, pois mais da metade da arrecadação do ICMS passou a ser monitorada de forma mais instantânea.⁵ Isso aumentou ainda mais o controle do Fisco sobre a arrecadação, diminuindo as possibilidades de evasão fiscal e, ao mesmo tempo, contribuindo para a concorrência leal entre os contribuintes na promoção da justiça fiscal.

Em terceiro lugar, a continuação do programa A Nota é Minha também pode ter contribuído, em alguma medida, na arrecadação do Estado, pois fez com que grande parte da sociedade exigisse o documento fiscal durante as suas compras.⁶ Isto porque as notas e os

cupons puderam ser trocados por cautelas junto às instituições cadastradas, permitindo ao cidadão concorrer a sorteios.

Em quarto lugar, foi firmado um termo de cooperação, em abril de 2011, entre as Receitas Estaduais e a Superintendência Regional da Receita Federal. Isso teve um impacto significativo no combate à sonegação fiscal, especialmente no caso de omissões de informações que foram identificadas através do cruzamento das informações constantes nos principais bancos de dados de cada órgão.⁷ Foram realizados cruzamentos de informação entre a Guia de Informação e Apuração do ICMS (GIA), o Demonstrativo de Apuração de Contribuições Sociais (Dacon) e a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ). Inclusive já existem evidências de bons resultados desses cruzamentos, de acordo com informações da Secretaria da Fazenda do RS (Sefaz).⁸

Em relação aos gastos, podem ser destacadas três medidas: o precatório automatizado, o lançamento do Projeto de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado (Profisco-RS) e as inovações no portal Transparência RS.

Em primeiro lugar, o lançamento de um novo sistema de transferência de informações entre o TJ-RS e o Banrisul, chamado de Precatório Automatizado, deve representar um grande avanço no cotidiano das pessoas beneficiadas. Isto porque será desnecessária a presença na Central de Precatórios, em Porto Alegre, para a retirada do alvará judicial e o levantamento dos valores, que ocorria de forma centralizada na agência do Banrisul no Foro Central. Com essa medida, haverá mais agilidade, pois, a partir de agora, os precatórios serão disponibilizados para saque em todas as agências do Banco (Banrisul, 2012).

⁴ A inspeção veicular determina que os veículos motorizados devam passar por vistoria anual. O objetivo é verificar e combater a emissão de gases poluentes. A taxa relativa à inspeção (de R\$ 54,83) seria remetida aos proprietários de veículos junto com o IPVA. Pela proposta do Governo, as vistorias começariam em 2012 para os carros produzidos até 2008. Contudo esse é um dos pontos que precisarão ser revistos.

⁵ É sabido que o RS foi o pioneiro a programar 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, possibilitando o monitoramento instantâneo da arrecadação de ICMS (RS, 2012e).

⁶ A Nota é Minha é um programa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul que visa conscientizar os consumidores sobre a importância da exigência da nota fiscal em suas compras, para auxiliar no combate eficiente à sonegação. Além disso, coopera ao repassar recursos para instituições assistenciais, educacionais e de saúde. 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. (RS, 2012f).

⁷ Entre os dados cruzados pelos dois órgãos estão as informações das empresas referentes a: faturamento, rendimentos, pagamentos, patrimônio, importações e doações.

⁸ Na metade do ano de 2011, em uma ação conjunta de combate a irregularidades em operações de importação por parte de empresas sediadas no Rio Grande do Sul, foi descoberto um esquema no qual compras no Exterior eram realizadas por intermediários. O objetivo era aproveitar indevidamente incentivos fiscais concedidos em outros Estados. Além disso, o esquema permitiria, pela ocultação dos reais compradores das mercadorias importadas, a quebra da cadeia do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), uma vez que a empresa importadora, para efeito desse tributo, não agregava valor às suas saídas. Só para se ter uma ideia, o volume de operações analisadas, em relação aos tributos Federais e Estaduais, ultrapassou R\$ 100 milhões (RS, 2012d).

Em segundo lugar, o lançamento do Projeto de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado (Profisco-RS) teve como meta aprimorar o controle do gasto público. Esse projeto teve financiamento de US\$ 66,6 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e suporte financeiro do Governo Federal. O impacto desse projeto nas finanças gaúchas será importante, pois, além de melhorar os serviços ao cidadão, a eficiência e o controle do gasto público, irá também aprimorar a infraestrutura de telecomunicações do Estado, pois ocorrerão investimentos na implantação de fibra ótica que vai interligar todas as unidades da Sefaz.⁹

Em terceiro lugar, ocorreram duas inovações no portal Transparência RS do endereço eletrônico <<http://www.transparencia.rs.gov.br>>. Esse portal, que, desde 2009, reunia informações detalhadas sobre as receitas e as despesas de Executivo, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça (TJ), Ministério Público e Tribunal de Contas, agora dispõe de duas novas ferramentas: "convênios" e "análise gráfica". A exibição de dados referentes a convênios assinados pelo Estado (como repassador ou não de recursos) era considerada uma das principais demandas da sociedade gaúcha. Agora, quem acessar o portal poderá colher informações variadas, tais como período de vigência, municípios beneficiados, valores conveniados e datas de liberação, dentre outras. Essa medida irá auxiliar ainda mais no controle tanto pela sociedade como também por gestores municipais e demais conveniados (RS, 2012c).

Concluindo, todas as medidas de aporte fiscal (o Plano de Sustentabilidade Financeira, a ampliação da Nota Eletrônica, a continuação do programa e a cooperação entre as Receitas Estadual e Federal) e de melhoria na eficiência dos gastos (Profisco-RS, precatório automatizado e as inovações do Portal Transparência), de alguma forma, podem ter repercutido em aumento da receita e diminuição dos gastos. Além disso, o esforço no combate à sonegação, através da cooperação entre as Receitas, permitiu redefinir os procedimentos administrativos e aumentar ainda mais a receita. A seguir, detalham-se o comportamento da receita do ICMS e, depois, a execução orçamentária.

⁹ Além da Sefaz, executora do Profisco-RS, são parceiros do projeto a Procuradoria da Fazenda Nacional, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), o Tribunal de Contas do Estado (TCE), a Central de Compras do Estado (Cecom) e a Procergs (RS, 2012a).

2 O comportamento do ICMS

Para medir a evolução do principal tributo na arrecadação estadual, o ICMS, procurou-se seguir duas metodologias já desenvolvidas em estudo anterior (Meneghetti Neto, 2011). Em primeiro lugar, foram contrapostas as taxas de crescimento da economia gaúcha (medido pelo PIB), com as do ICMS¹⁰ e depois se mediu a arrecadação do ICMS do ano de 2011, em relação ao ano anterior. O 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.

Sabe-se que, mesmo existindo 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) e também pelas instituições acadêmicas.

De acordo com a Tabela 1, pode-se notar que somente em duas ocasiões (2007 e 2009) a variação percentual do ICMS foi negativa, caindo 1,2% e 1,6% respectivamente.

Tabela 1

Taxa de crescimento (base móvel) do ICMS e do PIB do RS — 2006-11

ANOS	ICMS (%)	PIB (%)
2006	5,1	4,7
2007	-1,2	6,5
2008	9,1	2,7
2009	-1,6	-0,4
2010	12,5	7,8
2011	1,0	5,7

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: 17 jan. 2012i.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA — FEE. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

NOTA: Os valores do ICMS e do PIB foram deflacionados.

A primeira queda é explicada porque está sendo comparada com a do ano anterior (2006), que tem uma base maior, pelo aumento das alíquotas de três

¹⁰ 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.

produtos (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações). E a queda de 2009 é explicada porque a economia teve um desempenho negativo de 0,4, influenciada tanto pela estiagem, como, principalmente, pelas exportações, que diminuíram, impactadas pela crise mundial. Nos demais anos (2006, 2008, 2010 e 2011), a taxa de crescimento da arrecadação do ICMS foi positiva refletindo o desempenho favorável da economia gaúcha.

Entretanto, mesmo assim não se pode dizer que existe simetria entre o PIB e o ICMS. Isto porque, se for considerada uma série maior, de 1970 a 2011, fica evidente a defasagem das duas variáveis, em valores deflacionados: o PIB cresceu 332%, e o ICMS, somente 260% no período. Além disso, essa constatação de defasagem fica consolidada pelo teste da elasticidade-renda do ICMS.¹¹

Outra forma de comparar o desempenho do ICMS pode ser obtida contrapondo a arrecadação mensal de um ano, em relação ao ano anterior. Pela Tabela 2, pode-se observar a boa *performance* do mês de fevereiro (13,4%) e de todo o segundo semestre de 2011 em comparação com o ano anterior: em julho (2%), agosto (5,3%), setembro (1,7%), outubro (3,6), novembro (5,7%) e dezembro (3,1%), em valores atualizados para 1º de janeiro de 2012.

O aumento do ICMS no mês de fevereiro de 2011 deu-se pelo fato de ter havido mais dias úteis do que no mesmo mês do ano anterior. A semana do carnaval ocorreu somente em março de 2011 (de 07 a 11) e, em 2010, em pleno fevereiro (de 15 a 19). A boa arrecadação do ICMS ao longo do segundo semestre pode ser explicada pelo desempenho da indústria gaúcha, que foi melhor do que o do primeiro semestre. Utilizando-se duas variáveis de controle, é possível notar isso: a produção industrial mensal do RS, calculada pelo IBGE, e o faturamento da indústria gaúcha, medido pela FIERGS, que, por alguns meses

do 2º semestre, mostrou uma superação de todas as expectativas.¹² Mas os sete meses de resultados positivos, que foram em muito ajudados pelos fatos relevantes comentados no item 1, não foram suficientes para compensar as perdas do primeiro semestre, e isso fez com que o resultado do ICMS anual tivesse um aumento de somente 1% em relação ao ano anterior, superando um pouco além dos R\$ 19 bilhões (Tabela 2).

Tabela 2

Evolução da arrecadação do ICMS mensal no Rio Grande do Sul — 2010 e 2011

MESES E TOTAL	VALOR (R\$ milhões)		Δ%
	2010	2011	
Janeiro	1 750	1 701	-2,8
Fevereiro	1 272	1 443	13,4
Março	1 574	1 445	-8,2
Abril	1 694	1 636	-3,4
Maió	1 594	1 511	-5,2
Junho	1 505	1 496	-0,6
Julho	1 532	1 563	2,0
Agosto	1 580	1 664	5,3
Setembro	1 584	1 610	1,7
Outubro	1 549	1 604	3,6
Novembro	1 636	1 730	5,7
Dezembro	1 632	1 683	3,1
TOTAL	18 902	19 086	1,0

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 17 jan. 2012i.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2012 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

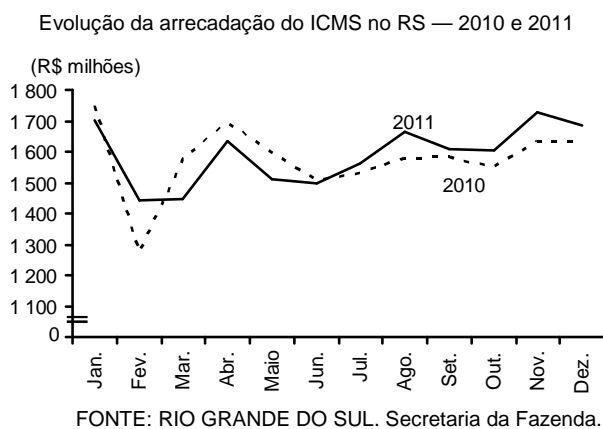
O Gráfico 2 mostra a evolução da arrecadação do ICMS gaúcho. Pode-se observar que a arrecadação do ICMS do ano de 2011 ficou acima daquela do ano anterior durante todo o segundo semestre. Entretanto, esse fraco desempenho em relação ao ano anterior muito dificultou a gestão fiscal, especialmente com o pagamento do funcionalismo e com o serviço da dívida.

¹¹ Nesse teste da elasticidade, foi aplicado um modelo de mínimos quadrados (equação simples) no *software* EXCEL. A série de 1970 a 2011 foi dividida em cinco períodos (por décadas), e foram considerados, como variável independente, o PIB, e, como variável dependente, o ICMS. O resultado foi o seguinte: nos anos 70, a elasticidade-renda do ICMS gaúcho ficou em 0,9, o que significa dizer que, para cada variação de 1% no PIB, o ICMS respondeu (positivamente) com 0,9%. Nos anos 80, 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. Nos anos 2000, o ICMS voltou a se recuperar, com coeficiente positivo em 0,89, porém, nos anos 10, o coeficiente caiu para 0,17, levando a crer que é muito fraca essa recuperação. Esse mesmo teste já havia sido realizado em Meneghetti Neto (2010, p.193), tendo-se chegado às mesmas conclusões.

¹² A produção Industrial Mensal do IBGE compara a produção acumulada de 197 produtos no ano, em relação à igual período do ano anterior (Indic. IBGE, 2012)

E a variável faturamento da indústria gaúcha da FIERGS é realizada mensalmente com uma amostra de 385 estabelecimentos industriais do Estado. Esse indicador é calculado para 17 setores industriais e está disponível em: <http://www.fiergs.org.br/canais_fiergs.asp?idArea=48&idSubMenu=65>.

Gráfico 2



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 2011, em relação ao mesmo período do ano anterior.¹³ Nota-se que a arrecadação do ICMS total cresceu somente 0,6% em relação ao ano anterior. Isso se deu pelo fato de o setor de comércio atacadista ter tido um expressivo aumento de 31,7%, e, dessa forma, o Governo conseguiu contrabalançar os desempenhos negativos da indústria de transformação (-12,7%), do setor de serviços e outros (-3%), do comércio varejista (-5,6%) e da indústria de beneficiamento (-13,4%).

O grande aumento da arrecadação do ICMS do setor de comércio atacadista deu-se pelo bom desempenho econômico desse segmento e também pela intensificação das autuações promovidas pela Fiscalização Tributária da Sefaz, que já vinha ocorrendo desde 2010, principalmente sobre o comércio atacadista de alimentos.¹⁴ Esse setor, como

¹³ Convém salientar que a estatística da arrecadação do ICMS desse 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.

¹⁴ As autuações promovidas pela Fiscalização Tributária nas empresas integrantes do Grupo Setoriais de Administração Tributária do RS foram destacadas tanto pelo Relatório e Parecer... (2011, p. 71), como também pelo site da Sefaz. Através dessa última fonte, é possível saber que, no segundo semestre de 2011, foi lançada a operação Atacado Legal, combatendo as fraudes fiscais no comércio atacadista, cometidas por empresas com sede em outros Estados com supostas filiais no RS. Essas empresas, conhecidas como filiais de fachada, praticavam concorrência desleal, utilizando esse subterfúgio para lesar o Estado. Elas realizavam transferências

bem demonstra o Parecer Prévio de 2010, tem sido um dos mais visados pela Sefaz.

Tabela 3

Arrecadação do ICMS, por setores, no Rio Grande do Sul — 2010 e 2011

SETORES DA ECONOMIA	VALOR (R\$ 1 000)		Δ%
	2010	2011	
Produção animal e extração vegetal	99 208	88 201	-11,1
Indústria extrativa mineral	63 296	75 140	18,7
Indústria de transformação	8 893 296	7 764 687	-12,7
Indústria de beneficiamento	621 756	538 695	-13,4
Indústria de montagem	278 257	282 543	1,5
Indústria de condicionamento e recondição	8 322	8 594	3,3
Comércio atacadista	4 718 390	6 212 309	31,7
Comércio varejista	2 038 513	1 925 154	-5,6
Serviços e outros	2 188 725	2 123 703	-3,0
TOTAL	18 909 764	19 019 026	0,6

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

Arrecadação do ICMS por setores. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 16 jan. 2012j.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2012 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

Assim sendo, as dificuldades de caixa do Executivo foram enormes, pois a execução orçamentária dos recursos do Tesouro foi deficitária, como pode ser visto no item seguinte.

4 A execução orçamentária

Através da Tabela 4, pode-se notar a execução orçamentária do Tesouro do ano de 2011.¹⁵ As Receitas Correntes (item A), que englobam as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e as provenientes de transferências correntes, alcançaram R\$ 30,3 bilhões, e as Receitas Correntes Intra-orçamentárias (item B) ficaram em R\$ 8,9 milhões. Dessas duas receitas, são excluídas as Despesas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

de mercadorias de outros Estados para revendê-las no nosso mercado interno, porém as transferências eram realizadas de forma subfaturada, com o intuito de pagar menos ICMS. Essa operação foi importante, pois cerca de 70% do mercado interno no RS é abastecido por atacadistas de outras unidades da Federação (RS, 2012).

¹⁵ No que diz respeito à execução orçamentária estadual, tem-se optado por considerar a despesa empenhada como sendo a interpretação mais próxima da real situação das contas públicas. Já a receita considerada na análise é a arrecadada.

(item C) e as Despesas Correntes (item D). A primeira corresponde à provisão de R\$ 3,5 bilhões que todos os Estados e Municípios devem destinar ao Fundef.

Tabela 4

Execução orçamentária dos recursos do Tesouro do RS — 2011

TÍTULOS	VALOR (R\$ 1 000)
A - Receitas correntes	30 270 770
B - Receitas correntes e intraorçamentárias	8 905
C - Deduções para o Fundef	-3 525 758
D - Despesas correntes	23 997 414
E - Resultado do orçamento corrente (A + B - C) - D	2 756 503
F - Receitas de capital	362 024
G - Despesas de capital	3 379 903
H - Resultado do orçamento de capital (F - G)	-3 017 879
I - Resultado (E - H)	-261 376

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado.

NOTA: O resultado orçamentário apresentado nesse item se refere somente aos recursos do Tesouro (Administração Direta mais Transferências a Autarquias e Fundações), diferentemente daquele exposto no Gráfico 1, que é de toda a Administração Consolidada

Já as Despesas Correntes atingiram quase R\$ 24 bilhões e englobam os gastos com pessoal e de material de consumo dentre outros. O Resultado Orçamentário Corrente (item E) foi superavitário em quase R\$ 2,8 bilhões.¹⁶

Entretanto, o Resultado do Orçamento de Capital (item H) foi deficitário em pouco mais de R\$ 3 bilhões. Isso pode ser explicado pelo fato de as receitas de R\$ 362 milhões terem sido superadas pelas despesas de R\$ 3,4 bilhões, que foram pressionadas pelas amortizações da dívida, que chegaram a R\$ 2,3 bilhões.

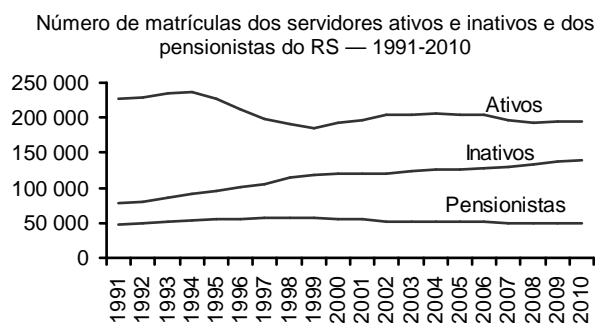
Totalizando-se essas rubricas, nota-se que o Executivo não conseguiu equilíbrio orçamentário, tendo chegado, ao final de 2011, a uma situação deficitária de R\$ 261 milhões (item I).

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\$ 14,3 bilhões no ano de 2011.

Esse montante de despesa apresenta sérias dificuldades para execução, 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 3.

Gráfico 3



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

Ele detalha a evolução dessa estatística para o período de 1991 a 2010. Enquanto os servidores ativos diminuíram de 228 mil (1991) para 195 mil (2010), os inativos aumentaram de 79 mil para 140 mil; e os pensionistas, de 48 mil para 49 mil, respectivamente, no mesmo período. (B. Inf. Pessoal, 2012). 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 2010, o Rio Grande do Sul apresentou um déficit previdenciário (do quadro de servidores públicos estaduais) de R\$ 4 bilhões, só superado por São Paulo e Rio de Janeiro, que chegaram, respectivamente, a R\$ 7,7 bilhões e R\$ 5,4 bilhões (Anu. Estat. Previd. Social 2010, 2012). 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 22 deles, pois a despesa supera a receita previdenciária. Entretanto, no caso do Rio Grande do Sul, com a aprovação do Plano de Sustentabilidade Financeira, provavelmente, nos próximos anos, poderá ser resolvido esse problema.

A dívida é outra dificuldade, que absorveu R\$ 2,5 bilhões no ano de 2011, incluindo amortização e pagamento dos encargos. Esse montante representa quase duas arrecadações mensais de ICMS. Além

¹⁶ Convém chamar atenção para a importância dessa rubrica, porque revela a poupança que o setor público fez no ano de 2011, de modo a honrar o serviço da dívida. Embora tenha chegado a quase R\$ 2,8 bilhões em 2011, esse volume representa R\$ 150 milhões a menos do que o alcançado em 2010.

disso, de acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a dívida consolidada líquida do RS é bem expressiva, pois chegou, em 2011, a R\$ 44 bilhões.¹⁷ Calculando-se esse montante da dívida em relação à Receita Corrente Líquida, ela representa mais do que o dobro (2,01), e a situação gaúcha é a pior do País, como mostra o Gráfico 4.

De acordo com o Gráfico 4, é possível notar que a relação Dívida Consolidada Líquida *versus* Receita Corrente Líquida é muito alta nos Estados do Rio Grande do Sul (2,1%), de Minas Gerais (1,8%), de Alagoas (1,5%), de São Paulo (1,4%), do Rio de Janeiro (1,4%), do Mato Grosso do Sul (1,1%) e de Goiás (1,1%), pois eles têm um montante da dívida que representa mais do que um orçamento anual. Uma das causas disso é o contrato firmado nos anos 90 com o Governo Federal, que utilizou o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) como indexador. Esse índice é inadequado e deve ser urgentemente revisto.¹⁸ Por isso que é muito importante uma discussão com o Governo Federal sobre um indexador mais adequado em todo o País. O único Estado que não tem dívida alguma é Roraima, que conseguiu apresentar, em 2011, uma reserva financeira que representa 0,3% da Receita Corrente Líquida; por isso é que, no Gráfico 4, a barra DCL/RCL desse Estado é negativa.

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\$ 818 milhões), representando somente 0,3% do PIB no ano de 2011. Na realidade o que se tem observado é uma redução gradativa dos investimentos nos últimos quatro governos: Britto (1,5% do PIB), Olívio (0,7% do PIB), Rigotto (0,5% do PIB) e Yeda (0,5% do PIB) (Rio Grande do Sul, 2012).

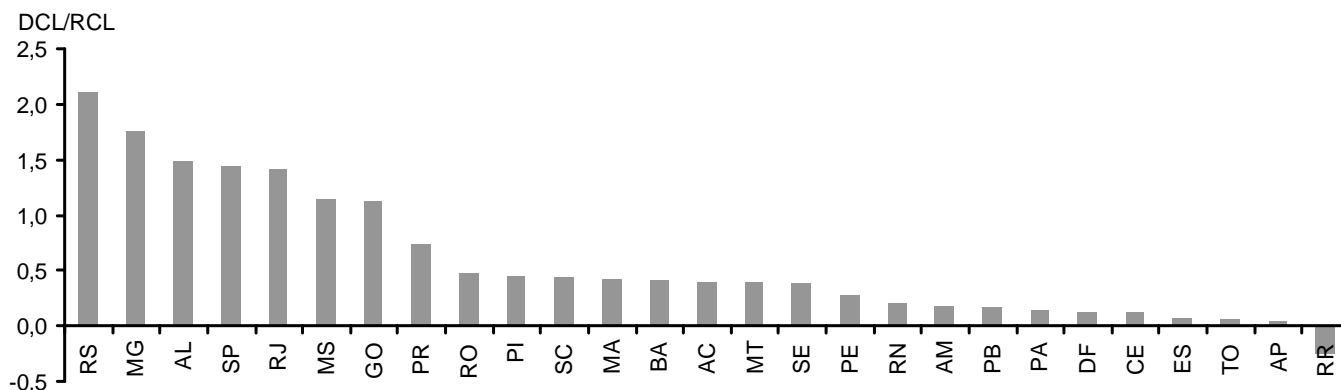
Finalmente, cabe salientar ainda que, ao observar uma série histórica da execução orçamentária dos recursos do Tesouro, notou-se que as dificuldades das finanças estaduais têm sido as mesmas, ou seja, quase sempre o Governo não teve recursos suficientes para pagar, de forma adequada, todos os seus encargos.

¹⁷ É importante enfatizar que a dívida pública gaúcha vem gradativamente crescendo. Desde o período compreendido entre o final do Governo Peracchi (1971), até o ano de 2010, do Governo Yeda, ela passou, respectivamente, de R\$ 1,4 bilhão para R\$ 41,6 bilhões, ou seja, um crescimento de 29 vezes, em valores reais, pelo IGP-DI. Por outro lado, também é importante salientar que, desde 2008, o Estado do RS vem se adequando à determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, para que o Governo faça um ajuste gradativo, diminuindo a relação dívida líquida e receita corrente líquida. Sem dúvida nenhuma, o quesito Dívida/RCL é muito importante para o Estado, principalmente em razão da necessidade de se obter empréstimos externos para investimentos.

¹⁸ A fórmula de cálculo utilizada pela União para a correção da dívida gaúcha em abril de 1998 pelo IGP-DI provocou um aumento considerável no seu montante e deve ser revisto. Entretanto, de acordo com Marques Junior (2012), não foi contemplada na época qualquer possibilidade de renegociação de cláusulas contratuais. Caso houvesse essa possibilidade, o autor sugere transformar a dívida estadual com a União em dívida com um banco comercial não controlado pelo setor público. Dessa forma, o controle social passaria a ser exercido através do mercado de crédito, garantindo e induzindo a responsabilidade fiscal dos governos subnacionais. Ele conclui que “[...] esta estratégia de política fiscal de longo prazo resultaria em baixos níveis de endividamento, colocando o Estado numa condição de pleno acesso aos mercados financeiros” (2012, p. 27).

Gráfico 4

Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida dos Estados — 2011



FONTE: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional.

5 Considerações finais

A gestão de finanças públicas, mesmo tendo sido muito difícil, conseguiu encaminhar algumas questões importantes. Mesmo que a arrecadação do ICMS não tenha tido um bom desempenho em 2011, as diversas ações implementadas pelo Executivo foram fundamentais para as contas públicas gaúchas. Todas as medidas de aporte fiscal (o Plano de Sustentabilidade Financeira, a ampliação da Nota Eletrônica, a continuação do programa e a cooperação entre as Receitas Estadual e Federal) e de melhoria na eficiência dos gastos (Profisco-RS, precatório automatizado e as inovações do Portal Transparência) tiveram efeitos concretos nas finanças públicas gaúchas. De todas elas, duas merecem destaque: a aprovação do Plano de Sustentabilidade Financeira, que deverá dar uma boa folga ao caixa do Estado, e também a ampliação da Nota Fiscal Eletrônica, em que mais da metade da arrecadação do ICMS passou a ser monitorada de forma mais instantânea.

Entretanto, na execução do orçamento do Estado, notou-se que o Executivo não conseguiu equilíbrio orçamentário, tendo chegado, ao final de 2011, a uma situação deficitária de R\$ 261 milhões. Parece razoável supor que ocorreu uma dificuldade ainda maior nas contas públicas gaúchas do que a do ano de 2010. Isso se deu em função do baixo crescimento do ICMS e também pelo comprometimento com o pagamento de pessoal e da dívida. Além disso, o Governo gaúcho vem apresentando um patamar cada vez menor de poupança para honrar o serviço da dívida, como foi comentado na nota de rodapé n. 17.

Especificamente, o contrato da dívida pública deve ser urgentemente revisto, mesmo que não exista possibilidade de renegociação de cláusulas contratuais. Essa questão deve ser encaminhada em âmbito político. A ideia de transformar a dívida estadual com a União em dívida com um banco comercial (comentada na nota de rodapé n. 16) é uma excelente alternativa, na medida em que o controle social passaria a ser exercido através do mercado de crédito.

Em síntese, tanto as despesas com pessoal, como as da dívida, somadas com as despesas do Fundef, as transferências aos municípios e as despesas de manutenção da máquina administrativa ultrapassaram a totalidade dos recursos que dispunha o Executivo, reduzindo, assim, a possibilidade de aumentar os investimentos públicos, que ainda estão em um patamar muito baixo.

Concluindo pode-se argumentar que essa situação difícil das finanças deve impor a continuidade do esforço, para que o Executivo busque alternativas para equilibrar o orçamento e aumentar os investimentos públicos tão necessários para a sociedade gaúcha.

Referências

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 2010. Disponível em:
<http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_111202-105619-646.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2012.

BANRISUL. Assessoria de Imprensa. **Banrisul, Tribunal de Justiça e Secretaria da Fazenda lançam o precatório automatizado.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/NoticiaDetalhes.aspx?Noticiald=4611>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL, 5. bimestre 2011. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_bp_bip_a2011>. Acesso em 22 jan. 2012.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Estados e municípios.** Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 25 jan. 2012.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA — FEE. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 17 jan. 2012.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA — FEE. **O produto interno bruto da economia gaúcha em 2010.** Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_estado_desempenho.php>. Acesso em: 21 jan. 2012.

GRUPO DE TRABALHO DA QUALIDADE DO GASTO e DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/publicors>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

INDICADORES IBGE: pesquisa industrial mensal; produção física-regional. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/industria/pimpfregional/defaulttab.shtm>>. Acesso em: 21 jan. 2012.

MARQUES JUNIOR, L. D. S. A dívida pública do RS e a proposta de se recriar a dívida estadual junto aos bancos privados. Porto Alegre: FEE, 2012. (Textos para discussão FEE, 099). Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/099.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2012.

MENEGHETTI NETO, A. A crise das finanças públicas gaúchas. In: CONCEIÇÃO, Octávio A. C. et al. (Org.). **O movimento da produção.** Porto Alegre: FEE, 2010. (Três décadas de economia gaúcha). Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/3-decadas/downloads/volume2/7/alfredo-meneghetti.pdf>>. Acesso em 24 jan.2012.

MENEGHETTI NETO, A. O desempenho das finanças públicas em 2010. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 38, n. 4, p. 35-44, 2011. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2514/2962>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO: exercício 2010. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2011. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador>. Acesso em: 21 jan. 2012.

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: 17 jan. 2012i.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS por setores.** Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 16 jan. 2012j.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Fazenda lança operação para combater filiais de fachada de atacadistas.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/NoticiaDetalhes.aspx?Noticiald=4615>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Governo lança Profisco-RS com a meta de aprimorar controle do gasto público.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/NoticiaDetalhes.aspx?Noticiald=4627>>. Acesso em 22 jan. 2012a.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Notícias.** Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/Noticias.aspx>. Acesso em: 21 jan. 2012b.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Portal Transparência RS ganha ferramenta para controle de convênios pela sociedade.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/NoticiaDetalhes.aspx?Noticiald=4698>>. Acesso em: 22 jan. 2012c.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Receitas Estadual e Federal investigam irregularidades em operações de importação.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/NoticiaDetalhes.aspx?Noticiald=4618>>. Acesso em 21 jan. 2012d.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Secretaria da Fazenda amplia obrigatoriedade da nota fiscal eletrônica.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/NoticiaDetalhes.aspx?Noticiald=4696>>. Acesso em: 21 jan. 2012e.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Sorteio Programa A Nota é Minha.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/NoticiaDetalhes.aspx?Noticiald=4689>>. Acesso em 21 jan. 2012f.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Análise da Receita Orçamentária.** Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_eo>. Acesso em: 24 jan. 2012g.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Mensagem 2011.** Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/upload/Mensagem_2011.pdf>. Acesso em: jan. 2012h.

