

O desempenho das finanças públicas estaduais em 2013*

Alfredo Meneghetti Neto**

Economista, Técnico da FEE e Professor da PUCRS

Resumo

Este texto analisa o desempenho das finanças públicas do Rio Grande do Sul durante o ano de 2013, quando foram encaminhadas várias medidas para aumentar as receitas e racionalizar os gastos. Conclui-se que, mesmo que essas medidas tenham sido importantes, o ano foi muito difícil. Apesar do bom desempenho do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), os gastos aumentaram muito, e as contas fecharam com um déficit bem expressivo.

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

Abstract

This paper analyzes the performance of the public finances of Rio Grande do Sul during the year 2013, which were sent several measures to increase revenues and rationalize expenditures. It was concluded that even if these measures were important, the year was very difficult. Despite the fact that the ICMS had had a good performance, the spending increased, and balance closed with a very expressive deficit of R\$ 1,4 billion.

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

Este texto é uma análise conjuntural do desempenho das finanças públicas do Rio Grande do Sul durante o ano de 2013, quando foram encaminhadas várias medidas para aumentar as receitas e racionalizar os gastos.

Para interpretar a gestão do Executivo e o desempenho das contas públicas, em primeiro lugar exami-

nam-se as principais atividades desenvolvidas pelo Governo do Estado em 2013, e, no item dois, o comportamento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal tributo da receita estadual. No item três, apresenta-se a arrecadação do ICMS dos setores da economia gaúcha. No quatro, demonstra-se a execução orçamentária estadual, e, por fim, detalham-se as **Considerações finais**.

* Artigo recebido em 24 jan. 2014.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

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

O autor agradece os comentários dos colegas do núcleo: Isabel Ruckert e Liderau dos Santos Marques Junior. Além disso, o texto foi enriquecido pelo fornecimento de dados da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (Cage) da Secretaria da Fazenda (Sefaz), através de Marilene Lopez Cortes de Meirelles. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

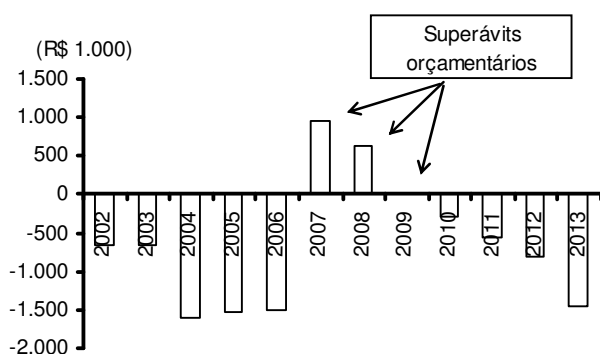
1 Os fatos mais relevantes

Os resultados orçamentários da Administração Consolidada (de todo o setor público gaúcho, com exceção das estatais) na maioria dos últimos anos

foram deficitários, como mostra o Gráfico 1. Os únicos superávits foram nos anos de 2007, 2008 e 2009, que, com exceção de 2007, foram conseguidos através de uma combinação de medidas de modernização da administração tributária, de controle de gastos e de aumento da arrecadação.¹

Gráfico 1

Evolução do resultado orçamentário da Administração Consolidada do RS — 2002-13



FONTE: Rio Grande do Sul (2014).

NOTA: O resultado orçamentário apresentado refere-se à Administração Consolidada (Administração Direta + Transferências a Autarquias e Fundações), diferentemente daquele exposto na Tabela 4, que é somente dos recursos do Tesouro (Administração Direta).

Nos últimos quatro anos, ocorreram resultados deficitários cada vez maiores, de R\$ 282 milhões (2010), R\$ 560 milhões (2011), R\$ 811 milhões (2012) e R\$ 1,4 bilhão (2013). Este último déficit está muito próximo do maior da década de 2000, que chegou a R\$ 1,6 bilhão (2004). Isso mostra as dificuldades crescentes da execução orçamentária gaúcha, pois as despesas cresceram mais rápido do que as receitas.

Convém chamar atenção para um assunto debatido recentemente pela mídia (Santos, 2014), que são os registros contábeis de situações atípicas. No caso do orçamento estadual, de acordo com os Relatórios e Pareceres Prévios do Tribunal de Contas do Estado (TCE), os déficits reais dos últimos anos têm sido muito maiores do que os apresentados nos balanços. Os ajustes impostos pelo TCE referem-se a registros de receitas sem o correspondente ingresso financeiro, como também a regularizações de: despesas não empenhadas em exercícios anteriores; gastos com recur-

sos vinculados ingressados em anos passados e despesas efetuadas sem o respectivo empenho.

Caso esses ajustes fossem realizados ao longo do período 2002-13, haveria somente um superávit de R\$ 241 milhões no ano de 2008, e os déficits seriam maiores para os demais anos: R\$ -1 bilhão (2007)², R\$ -269,4 milhões (2009), R\$ -294 milhões (2010), R\$ -653,4 milhões (2011), R\$ -1,9 bilhão (2012) (Rio Grande do Sul, 2013, p. 14).

Não há dúvidas de que a adequação das contas públicas enfatizada pelo TCE é de suma importância, mas convém ressaltar que os registros contábeis de situações atípicas, chamado de contabilidade criativa, tem gerado muita controvérsia na literatura acadêmica.³

Procurando apresentar alguns fatos relevantes do ano de 2013, que influenciaram tanto as receitas como os gastos, foram selecionadas algumas informações apresentadas no *link* "notícias" do *site* da Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2014a).

Em relação às receitas, podem-se enumerar pelo menos cinco eventos importantes: o Proinveste, a Nota Fiscal Eletrônica (NFE) e suas repercussões nos procedimentos da Fazenda, a manutenção do Imposto de Fronteira, a redução do ICMS de 18 segmentos da indústria gaúcha e a utilização dos recursos do caixa único.⁴

² Importante ser salientado que o próprio Governo, no ano de 2007, não considerava, para seus fins de análise interna, que esse ano teria tido superávit, embora contabilmente fosse registrado.

³ A contabilidade criativa tem sido usada largamente na iniciativa privada de vários países e também é diferente das manipulações contábeis. Stlowy e Breton (2004, p. 9), a propósito, argumentam que as manipulações são consideradas fraudes, porque são procedimentos contábeis que estão fora dos limites da lei e dos padrões. Já as atividades cobertas por termos como "gerenciamento de resultados", ou, geralmente, "contabilidade criativa" permanecem dentro da lei. A propósito, Pinto (2014) sustenta que a CAGE, ao longo de 65 anos, sempre primou pelo cumprimento da legislação e das normas contábeis aplicáveis ao setor público, agindo com o apuro profissional e ético que se espera de um órgão de Estado. Mais recentemente, o estudo de Tak-tak, Shabou e Dumontier (2010) constatou que a maioria dos 278 bancos comerciais de vários países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) suaviza os seus ganhos intencionalmente, ou usando provisões para perdas com empréstimos, ou vendendo títulos para negociação. Além disso, a propensão dos bancos para utilizar a contabilidade criativa depende da sua exposição a constrangimentos prudenciais ou institucionais. Também foi argumentado que os sistemas de contabilidade anglo-saxões parecem favorecer a utilização da contabilidade criativa.

⁴ Cabe registrar que não se pode confundir as ações de Nota Fiscal Eletrônica (NFE) com a Nota Fiscal Gaúcha. A primeira é uma forma de documento que está sendo implantada desde o início da primeira década dos anos 2000, enquanto a Nota Fiscal Gaúcha nada mais é do que o programa de envolvimento

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 preferenciais do Banrisul, pelo pagamento dos convênios realizados pela União e também pelo esforço de cortes de despesas. Já em 2008 e 2009, foram conseguidos através de um programa de governo, chamado de Déficit Zero.

Logo no início do ano de 2013, o Governo gaúcho recebeu a primeira parcela do financiamento de R\$ 785 milhões, oriundos do Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal (Proinveste).⁵ Foram R\$ 300 milhões que entraram na conta do Estado, para a contrapartida de investimentos como estradas, irrigação e área de segurança pública. Esses financiamentos são importantes, pois têm condições especiais de pagamento: dois anos de carência, taxa de juros de longo prazo (TJLP) de 5,5% ao ano mais 1,1%. Além disso, o próprio TCE considera positiva a busca de recursos vinculados a financiamentos para futuros investimentos em infraestrutura (Rio Grande do Sul, 2013, p. 30).

Um programa que teve influência na arrecadação do ICMS é o Nota Fiscal Gaúcha, que tem como objetivo fazer com que o contribuinte vendedor emita a nota fiscal. Para tanto, o consumidor é estimulado a solicitar a inclusão do CPF na emissão do documento fiscal no ato de suas compras. Tendo feito isso, ele concorre a distribuição de prêmios. Assim, através do Programa, os cidadãos podem concorrer a prêmios, as entidades sociais por eles indicadas são beneficiadas por repasses, e as empresas participantes também reforçam sua responsabilidade social com o Estado e com a sociedade gaúcha.⁶

Ao longo do ano de 2013, é possível notar que a Secretaria da Fazenda (Sefaz) executou um cronograma bem agressivo da Nota Fiscal, tendo chegado, até o final do ano, com praticamente a totalidade do comércio varejista.⁷ A evolução de cadastrados passou de 123 mil cidadãos no início do ano para 916 mil no

dos consumidores na fiscalização do varejo, exigindo a nota fiscal. Antes se chamava de "A nota é minha"; agora, é a Nota Fiscal Gaúcha, que, aplicada sobre a NFE, permite que se agregue o CPF do consumidor.

⁵ O Proinveste é direcionado para os tesouros dos estados sustentarem os investimentos já previstos, em especial para garantir a contrapartida aos recursos de operações de créditos e convênio com a própria União.

⁶ Para participar dos sorteios da Nota Fiscal Gaúcha, o cidadão precisa estar cadastrado no Programa. Para isso, é necessário entrar no site <www.notafiscalgaucha.rs.gov.br> e indicar entidades beneficentes que também receberão repasses do Estado em dinheiro, para ampliar projetos assistenciais. Depois, basta procurar estabelecimentos credenciados e incluir o CPF na nota fiscal, no momento das compras. A lista de empresas pode ser consultada no site do programa.

⁷ O programa Nota Fiscal Gaúcha começou a cadastrar, primeiramente, as empresas que tinham faturamento anual igual ou superior a R\$ 7,2 milhões; depois, vieram os supermercados e os minimercados; na metade do ano, as farmácias e os comerciantes de peças e acessórios para veículos, motos e bicicletas foram cadastrados. Depois, foi a vez de postos de combustíveis, restaurantes, lanchonetes, bares, cafés, confeitarias e sorveterias. E, por fim, açougues e peixarias, mercearias, armazéns, padarias e fruteiras.

final do ano. Além disso, nesse período o número de estabelecimentos credenciados chegou a 267 mil, tendo sido processadas 976 milhões de notas fiscais. Pode-se argumentar que esse aumento de nove vezes no número de cidadãos cadastrados em um ano impactou as empresas de varejos gaúchas, já que, mesmo que o segmento tenha uma participação de 10% do ICMS total arrecadado, isso influencia também indiretamente os demais segmentos, pois, se são obrigados a fornecer as notas fiscais, devem também exigir os documentos fiscais de seus fornecedores, chegando, então, no comércio atacadista e na indústria.

Existem duas repercussões interessantes no uso da Nota Fiscal Eletrônica. A primeira é que ela também ajuda a Sefaz a obter um preço de referência para compras de bens pelo setor público através de uma base de dados. Essa é, na realidade, uma das ações que está no Decreto nº 50.183/13, que institucionalizou o Programa de Qualidade do Gasto.

A segunda é a possibilidade da criação de uma nova ferramenta para as ações da fiscalização de trânsito de mercadorias (através das equipes volantes da Receita Estadual da Sefaz) dando mais agilidade, rapidez e segurança. Essa ferramenta constitui-se de leitores (coletores) de Nota Fiscal Eletrônica, que são conectados à *internet*, para conferir *on-line* a autenticidade da nota fiscal e fazer o registro de passagem, evitando que a nota possa ser cancelada e inibindo a sua reutilização. Esse procedimento é muito melhor do que o anterior, em que a conferência da mercadoria era feita de acordo com a nota fiscal, mas não havia a possibilidade de se conferir a autenticidade da nota. Mesmo que com essa nova ferramenta as equipes volantes da Receita Estadual da Sefaz tenham melhorado a sua eficiência, talvez a colocação do Sindicato dos Técnicos do Tesouro do RS (AFOCFE), que luta pela reabertura das unidades fazendárias que foram desativadas nos últimos anos, poderia ser melhor avaliada por parte da Administração Tributária.⁸

⁸ De acordo com Silva (2014), no ano de 2010 existiam 54 turmas volantes em operação, com o objetivo de atender à fiscalização interna da circulação de mercadorias em todas as regiões do Estado. Atualmente 38 turmas volantes estão ativas, o que faz com que, em algumas áreas do Estado, não haja nenhum tipo de fiscalização preventiva. Além disso, aquelas que estão ativas, muitas vezes, não estão liberadas para suas atividades por diversos motivos. Com isso, a não existência do controle físico da operação pelo Fisco e a certeza de não haver fiscalização preventiva (percepção de risco), a sonegação aumenta muito. Não há dúvidas de que a visão de controle territorial e não do volume e da natureza das transações frente ao potencial de sonegação foi gradativamente sendo mudada para a visão de custo-benefício, com base no estudo da matriz tributária. Mas, de qualquer forma, é fundamental a luta contra a sonegação, pois, segundo as informações do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional (2014), ela atinge 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em todo o Brasil (Alves, 2013).

Uma longa discussão no ano de 2013 foi sobre o Imposto de Fronteira, que é a cobrança do diferencial da alíquota de 5% de ICMS para produtos que vêm de outros estados e que funciona há cerca de quatro anos.⁹ Esse imposto foi criado no Governo Yeda Crusius, em março de 2009, e, até o ano de 2012, a cobrança estava suspensa por liminar judicial, voltando a ser cobrada em 2013. Os principais produtos afetados são os brinquedos, as roupas, os tênis, as malhas, as mochilas e até as lentes de grau. A polêmica deu-se porque os lojistas gaúchos alegam prejuízos, principalmente os pequenos e micros, que pagam os 5% na alíquota única do Simples Nacional. Além disso, alegam que a busca por produtos de fora — especialmente brinquedos e lançamentos de moda — se deve à incapacidade de as fábricas gaúchas abastecerem o varejo local.¹⁰ Mas o Governo justifica que a cobrança de 5% é a diferença entre o ICMS gaúcho (média de 17%) e o de outros estados (12%). Se dispensasse os cinco pontos percentuais, o Governo informa que perderia cerca de R\$ 200 milhões por ano, além de enfraquecer a indústria gaúcha.

Na metade do ano de 2013, mesmo que a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia tenha aprovado um parecer que previa o fim dessa cobrança, o Governo argumentou que a cobrança do ICMS na entrada do Estado iria permanecer, uma vez que era “[...] essencial para nossos empregos, renda e por consequência para a sustentabilidade do Estado e do nosso comércio. Abrir a fronteira para entradas de fora, sem imposto, que inclui os importados de outros países, principalmente da China, significa estimular a desindustrialização” (Tonollier, 2013, *on-line*).

Na realidade, a posição do Governo do RS em manter essa barreira tributária tem efeitos importantes na economia, uma vez que estimula a indústria a aumentar o seu acervo de produtos, atendendo a demanda do varejo, e a competir com os produtos importados, por preço e qualidade. Aliás, essa barreira tributária contou com o apoio da própria Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS) (Muller, 2014) e é um procedimento tributário já conhecido e utilizado por outros estados. Mas talvez uma alternativa mais interessante fosse estabelecer uma lista de exceções (em que o imposto não seria cobrado), depois de um estudo técnico em que seria revelado o atual estrangulamento da oferta local na produção de brinquedos, roupas, tênis, malhas, mochilas e lentes de grau. Nesse sentido, a cobrança do imposto iria valer somente para aqueles itens não existentes na produção local e que não tivessem perspectiva de serem produzidos em um futuro próximo.¹¹

No segundo semestre de 2013, o Governador reduziu o ICMS de 17% para 12% para saídas de insuamos para 18 segmentos da indústria gaúcha, dentre os quais o coureiro-calçadista e o moveleiro, que já reclamavam, há bastante tempo, da concorrência do exterior.¹²

Não há dúvidas de que, com essas medidas, o Governo Estadual incentiva a indústria local a produzir mais, gerando mais postos de trabalho e renda circulante. Além disso, está desestimulando aquisições em outros estados, que, como tem acontecido com produtos oriundos de Santa Catarina, representam formas disfarçadas de importações de produtos do sudeste asiático, ameaçando os produtos produzidos aqui e até mesmo os empregos disponibilizados para os trabalhadores gaúchos. Mas seria importante o Governo negociar com esses segmentos alguma forma de baixar preços, para que o benefício seja efetivamente repassado ao consumidor. Com preços mais baixos, ele

⁹ Especificamente, esse diferencial de alíquota de 5% do ICMS funciona da seguinte forma: no comércio interestadual, as entradas de mercadorias para o RS vêm tributadas à alíquota de 12%, enquanto a alíquota relativa às aquisições de mercadorias no mercado interno estadual é de 17%, daí a diferença. O RS decidiu cobrar essa diferença antecipadamente, pois isso equaliza a capacidade concorrencial entre fornecedores de fora e de dentro do Estado no mercado local, o que é do agrado da indústria e do atacado gaúcho, mas desagradado aos varejistas, em muito maior número, estabelecendo-se, assim, esse conflito de interesses. Outrossim, essa medida evita grande parte da sonegação por parte do varejista, que não registra essa entrada de fora do Estado e omite as saídas. Isso é o interesse do Estado.

¹⁰ Existe uma estimativa de que o Estado não produz grande parte das necessidades dos lojistas, e, por esse motivo, não existem outras opções de compra. Nesse sentido, um estudo detalhado sobre o atual acervo de oferta industrial gaúcha seria de fundamental importância para as políticas públicas gaúchas, principalmente nos setores de brinquedos, roupas e artigos esportivos, têxteis e ópticos. A criação de linhas de financiamento, para incentivar empresários a desenvolverem setores ainda pouco explorados no RS, talvez fosse um ótimo encaminhamento em termos de políticas públicas.

¹¹ É claro que o melhor seria criar uma câmara setorial especificamente para isso, que nada mais é do que um fórum onde se aglutinam os interesses dos diversos segmentos das cadeias produtivas, atuando em parceria com o Setor Público. A Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), por exemplo, foi a primeira agência reguladora a criar câmaras setoriais, o que vem dando bons resultados. Hoje, existem várias ações de vigilância sanitária, como, por exemplo, a de alimentos, de cosméticos, de medicamentos, de portos, aeroportos e fronteiras. As ações nessa área têm sido bem produtivas (Anvisa, 2014).

¹² Além desses dois, foram também beneficiados o arroz; o café, o chá, a erva-mate e as especiarias; as comunicações; os cosméticos, a perfumaria e os óleos essenciais; a energia elétrica; os equipamentos e o material médico-odontológico; a farinha de cereais; a indústria extrativa mineral; a indústria oceânica; os laticínios; a madeira e seus produtos; os medicamentos; a óptica, a precisão e a foto; os produtos minerais; o têxtil, o vestuário e a malharia; as tintas e os corantes.

poderia aumentar o consumo desses bens (beneficiando o consumidor), criando uma maior comercialização (atingindo o empresário) e melhorando a arrecadação do ICMS (beneficiando o Governo). O fórum mais adequado para isso seriam as câmaras setoriais, mas, infelizmente, não é assim que tem acontecido no Brasil. A redução de impostos tende a trazer somente benefícios aos empresários, a exemplo da experiência de redução de impostos da cesta básica. Em 1992, foi reduzido o ICMS estadual, e, recentemente, em 2013, foram reduzidos os impostos federais, mas tudo acabou beneficiando somente o empresário, ficando de fora o consumidor, uma vez que os preços não caíram, e o Governo, pois a arrecadação não aumentou.¹³

Finalmente, outro evento importante em termos de receita, foi a utilização dos recursos do Caixa Único — conhecido por Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado (SIAC). De acordo com Calazans ([20--]), a ideia original do Caixa Único do Estado (criado em 1991) consistia numa centralização de recursos financeiros, de forma a reduzir o custo da administração de caixa do Estado. No entanto, a finalidade original do Caixa Único foi desvirtuada, pois esse sistema permite que o Governo faça transferências entre uma conta bancária vinculada, que tem finalidade específica, para outra conta livre do Executivo. Com isso, o dinheiro fica liberado para ser empregado em outro fim, porém com o compromisso de ser repostado quando houver necessidade e, muitas vezes, mediante a remuneração de juros. Essa operação acaba geran-

do uma dívida do Poder Executivo para com as entidades estatais, que são “aplicadoras” no sistema.¹⁴

A recomendação que aparece nos Relatórios e Pareceres Prévios do Tribunal de Contas é que o Governo deve “recompôr os valores sacados do Caixa Único”. Esse fato acabou repercutindo negativamente na mídia, mas essa prática tem sido recorrente e vinha sendo utilizada também por governos anteriores.

Além desses eventos que repercutiram favoravelmente nas receitas, logicamente não se deve esquecer de todos os outros procedimentos de arrecadação que estão sendo mantidos pela Sefaz e que vêm dando certo. Um exemplo disso é o regime de substituição tributária do ICMS, que ocorre quando a responsabilidade pelo ICMS devido é atribuída a outro contribuinte, como acontece no caso dos setores de combustíveis. Nesse caso, o ICMS é recolhido na refinaria e não nos postos, pela maior facilidade de fiscalização. De acordo com o Relatório e Parecer Prévio (Rio Grande do Sul, 2013, p. 17), esse é um dos mecanismos que mais tem apresentado eficácia e eficiência no controle da arrecadação do ICMS. Especificamente a evolução da quantidade de mercadorias sujeitas ao regime de substituição tributária tem repercutido favoravelmente no aumento de inscrições de contribuintes substitutos tributários interestaduais (STI) no cadastro do Fisco Estadual. Assim, o regime de substituição tributária passou de uma participação de 12,84% em 2005 para 22,87% em 2012 do ICMS arrecadado, ou seja, quase que dobrou sua participação no total do ICMS nesse período.

Em relação aos gastos, podem ser destacadas duas medidas: a racionalização da despesa e a busca pelo equacionamento da dívida. No início do ano de 2013, foi publicado um decreto no Diário Oficial do Estado, dando maior ênfase na eficiência e economicidade dos gastos, por meio do Programa de Qualidade do Gasto. Esse programa teve a função de envolver vários órgãos estaduais e secretarias, além de estabelecer os projetos prioritários, e consiste na otimização da aplicação dos recursos, aumentando a produtividade do gasto e o combate aos desperdícios. Cinco diretrizes nortearam essas ações: aumentar a eficiência; priorizar as áreas da saúde, educação e segurança; utilizar as práticas de gestão; reduzir os preços

¹³ Especificamente em 1992, o Legislativo havia aprovado uma redução das alíquotas do ICMS de 31 produtos da cesta básica, com a finalidade de melhorar a competitividade dos produtos gaúchos. Logo depois de a proposta ter sido aprovada, o Executivo colocou-a em prática. Cinco meses depois, argumentava-se (Meneghetti Neto, 1993) que os preços dos produtos da cesta básica haviam aumentado ainda mais, e que era fundamental um acordo setorial e um acompanhamento dos preços, para que os consumidores pudessem receber os benefícios dessa medida. Concluiu-se que havia uma forte predominância do nível do atacado como ponto de origem das oscilações de preços agrícolas, principalmente no caso do arroz, do feijão, da cebola, do tomate, da carne de gado e de frango. Outra conclusão foi a de que as perdas do Tesouro Estadual haviam sido enormes, pois o ICMS havia caído. Em 2013, ocorreu também uma experiência semelhante, quando o Governo Federal isentou 16 itens da cesta básica. Ele zerou a incidência de PIS/Pasep-Cofins e do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre as carnes bovinas, suína, aves e peixes, arroz, feijão, ovo, leite integral, café, açúcar, farinhas, pão, óleo, manteiga, frutas, legumes, sabonete, papel higiênico e pasta de dentes. Foi argumentado (Meneghetti Neto, 2013a) que essa medida não teve efeito prático na redução de preços, e o erro maior foi a forma do encaminhamento, pois foi anunciada a redução pela Presidenta, antes de ter havido um acordo para reduzir os preços, o que fez com que essa medida não tivesse impacto algum para o consumidor.

¹⁴ Na realidade, o Estado se utilizou em demasia dos valores do SIAC durante a última década. No período de 2008 a 2010, entretanto, não ocorreram saques, demonstrando uma redução do grau de comprometimento com o Sistema. Nos últimos dois anos, voltaram a ocorrer saques. Em 2011, foram R\$ 183 milhões, sendo R\$ 133 milhões para o pagamento do 13º salário aos servidores, enquanto, em 2012, foram R\$ 1,567 bilhão, com concentração de R\$ 660 milhões apenas no mês de dezembro. (Rio Grande do Sul, 2013, p. 44).

e disseminar boas práticas. É sabido que já existem resultados positivos vindos dessas iniciativas.¹⁵

Ao longo do ano, houve uma ampla mobilização da imprensa, de organizações empresariais e de agentes públicos no sentido de dar um encaminhamento adequado para a dívida pública gaúcha. Quando a mesma foi renegociada com a União, em 1998, ocorreu um refinanciamento por 30 anos, com uma taxa de juros de 6% ao ano mais correção IGP-DI. Além disso, foi fixado um mecanismo limitador de 13% da Receita Líquida Real (RLR) para pagamentos das parcelas. O eventual saldo não pago, em razão de ter ultrapassado o limitador, era incorporado ao saldo devedor e refinanciado nas mesmas condições do principal, constituindo o chamado "resíduo".

Imaginava-se que o crescimento da economia gaúcha iria propiciar o aumento da receita do Estado e que o RS deixaria de acumular o resíduo. Entretanto isso não aconteceu. Com o descolamento do IGP-DI em relação a outros índices de preços, o pagamento de parcela, limitado aos mencionados 13% da RLR, acabou por aumentar o resíduo ano a ano.¹⁶

Um estudo do TCE-RS, a propósito, chegou à conclusão que, dentre outros aspectos, as taxas de juros vigentes no mercado para operações de crédito de longo prazo registraram uma queda significativa nos últimos anos, distanciando-se das praticadas no acordo entre os entes federados. De forma que uma redução no percentual de juros permite a diminuição do serviço da dívida a ser pago, pois impacta a prestação e o estoque. Outra possibilidade é a modificação retroativa do índice de correção, do Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) para o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o que alteraria o montante da Dívida Intralimite de R\$ 38 bilhões para R\$ 24 bilhões, diminuindo, por conseguinte,

¹⁵ Existem dois exemplos de redução de gastos que podem ser dados: a adoção do contracheque verde e a utilização da Nota Fiscal Eletrônica, como parâmetro de preços para a compra de produtos pela Secretaria da Saúde. Especificamente, o fim da impressão dos contracheques dos servidores resultou em uma economia de R\$ 425 mil ao ano, e o uso da NF-e, para referenciar os preços de bens, deve trazer uma economia de R\$ 360 milhões nos próximos dois anos, segundo informações da Sefaz. Além disso, essas práticas foram debatidas em 2013 em eventos, como as Oficinas do Gasto Público e Sustentabilidade e o V Seminário de Avaliação das Políticas Públicas e Qualidade do Gasto, que podem ser acessados no *site* da Fundação de Economia e Estatística (Seminário de Avaliação de Políticas Públicas e Qualidade do Gasto, 2013).

¹⁶ Houve, efetivamente, um crescimento do saldo da conta resíduo enorme nesses últimos anos, em decorrência da adoção do IGP-DI como índice de correção monetária, muito superior a outros parâmetros praticados na época (TJLP, INPC e TR). Isso fez com que a prestação paga, conforme estabelecido no contrato (13% da RLR), não possibilitava a quitação integral da parcela mensal.

os encargos e aumentando a capacidade de endividamento, uma vez que a relação Dívida Corrente Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL) iria declinar, permitindo a expansão da Dívida Extralimite, a partir de novos financiamentos.

O ideal é que uma possível renegociação da dívida venha viabilizar maiores gastos (em saúde, educação, etc.) através da diminuição do seu serviço e não pela possibilidade de novamente aumentar o endividamento (Rio Grande do Sul, 2012).

Imagina-se, então, que a solução definitiva para o problema do resíduo da dívida acumulado só se dará com a aprovação do Projeto de Lei Complementar (PLC 238/13), que estabelece a mudança do indexador, de IGP-DI para IPCA, e da taxa de juros de 6% para 4% ao ano.¹⁷ Como esse projeto também irá impactar as finanças de outros estados endividados, os secretários da fazenda de vários deles encaminharam esse projeto e aprovaram-no, por unanimidade, no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), em Brasília. Além disso, em outubro de 2013, a Câmara dos Deputados também aprovou o Projeto de Lei Complementar (PLC). E, logo após, o mesmo também foi aprovado em reunião conjunta de todas as Comissões de Constituição e Justiça (CCJ) e de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal. Entretanto, não houve avanço depois disso, pois, pelas informações divulgadas pela Sefaz, no mês de janeiro de 2014, é esperado que o Projeto de Lei Complementar 238/12 seja aprovado somente no primeiro semestre de 2014. Na realidade, o Governo Federal havia sinalizado que daria aval à proposta de alteração do indexador de dívida de estados e municípios, mas justamente no final de 2013 decidiu recuar. Dentre os motivos, estaria um item que poderia dar margem à interpretação de que, com a aprovação da PLC 238/12, o Governo pretendia aumentar os gastos com estados e municípios.

Concluindo, as medidas de aporte fiscal (o Proinveste, a Nota Fiscal Eletrônica e a manutenção do Imposto de Fronteira) e de melhoria na eficiência dos gastos (por meio do Programa de Qualidade do Gasto) podem ter repercutido em aumento da receita e na diminuição dos gastos. Fica, portanto, para os próximos meses, uma expectativa que exista uma adequação do Governo no que diz respeito à discussão mais adequada da redução de impostos (em um ambiente de câmaras setoriais), a solução do problema da dívida e o respeito ao saldo de 15% de utilização do Caixa Único, como determina a lei federal.

¹⁷ De uma forma geral, esse projeto estabelece um detalhe importante, pois usa também o Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) como indexador, caso os encargos (juros 4% mais IPCA) superarem a referida taxa no período.

A seguir, detalham-se o comportamento da receita do ICMS e, depois, a execução orçamentária.

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, 2013a). Em primeiro lugar, foram contrapostas as taxas de crescimento da economia gaúcha (medidas pelo PIB) com as do ICMS¹⁸, e, depois, mediu-se a arrecadação do ICMS do ano de 2013, em relação ao 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. Sabe-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, Secretaria do Planejamento e TCE), através de seus relatórios anuais. De acordo com a Tabela 1, pode-se notar que, somente no ano de 2009, a variação percentual do ICMS foi negativa, caiu 1,6%.

Tabela 1

Taxas de crescimento (base móvel) do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e do Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul — 2008-13

ANOS	ICMS	PIB	(%)
2008	9,1	2,7	
2009	-1,6	-0,4	
2010	12,5	6,7	
2011	1,0	5,1	
2012	2,7	-1,4	
2013	6,8	(1) 6,6	

FONTE: Rio Grande do Sul (2013a).

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

(1) Acumulado até setembro.

Essa queda é explicada porque a economia teve um desempenho negativo de 0,4%, influenciada tanto pela estígio, como, principalmente, pelas exporta-

ções, que diminuíram, impactadas pela crise mundial. Nos demais anos (2008, 2010, 2011 e 2013), a taxa de crescimento da arrecadação do ICMS foi positiva, refletindo o desempenho favorável da economia gaúcha, com exceção do ano de 2012, quando o PIB caiu e o ICMS aumentou.

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 2013, fica evidente a defasagem das duas variáveis, em valores deflacionados: o PIB cresceu 347%, e o ICMS, somente 295% no período. Além disso, essa constatação de defasagem fica consolidada pelo teste da elasticidade-renda do ICMS.¹⁹ Existem várias causas para essa defasagem, que já foram exploradas em outros estudos, mas a principal são as desonerações, que já chegam a 34% do ICMS potencial, de acordo com a Mensagem de 2014 (Rio Grande do Sul, 2014b).²⁰

Cabe salientar que, recentemente, houve a contribuição de um ótimo exercício de medição das variáveis ICMS e PIB por Marques Junior e Oliveira (2014). Os autores utilizaram como variável dependente o ICMS a qualquer título e como variável independente o Valor Adicionado Bruto (VAB) a preço básico do Estado do Rio Grande do Sul. Com base em modelos econométricos bem desenvolvidos, chegaram à conclusão de que a elasticidade de longo prazo do ICMS em relação

¹⁹ Nesse teste da elasticidade, foi aplicado um modelo de mínimos quadrados (equação simples) no *software* Excel. Para o cálculo da elasticidade-renda dos últimos 40 anos, a série foi dividida em dois períodos (anos 70 e 80 e anos 1990 e 2000) e depois o PIB foi considerado como variável independente, e o ICMS, como variável dependente. A ideia que está por trás disso é que as variações da economia gaúcha (em termos de crescimento ou queda) podem explicar as variações da arrecadação do ICMS. O teste realizado evidenciou que, no primeiro período (anos 70 e 80), a elasticidade-renda do ICMS gaúcho ficou em 1,02, o que significa dizer que, para cada variação de 1% do PIB, o ICMS respondeu (positivamente) com 1,02%. Esse resultado pode ser considerado bom, pois existe uma resposta muito parecida das duas variáveis. Entretanto, no segundo período (anos 90 e 2000), a elasticidade-renda do ICMS gaúcho foi de somente 0,68, mostrando, assim, uma capacidade menor do Estado em acompanhar a economia gaúcha. Esse resultado é ruim, porque mostra que o ICMS, depois dos anos 90, tem um pouco mais da metade da força que ele tinha no período anterior.

²⁰ Especificamente, existem muitas desonerações do ICMS, que, inclusive, são impostas pela União e não ressarcidas de forma adequada. Um exemplo disso são as vultosas desonerações da "Lei Kandir" e o pequeno Auxílio Financeiro às Exportações estabelecido pela União. Nos últimos cinco anos, a União recompôs somente parte mínima dessas perdas, sendo que a parcela recebida pelo Estado é inferior a 20% do total devido. As desonerações da Lei Kandir foram: R\$ 1,7 bilhão (2008), R\$ 1,4 bilhão (2009), R\$ 1,2 bilhão (2010), R\$ 1,4 bilhão (2011) e R\$ 1,5 bilhão (2012), sendo que a União repassou, respectivamente, R\$ 320 milhões; R\$ 281 milhões, R\$ 264 milhões, R\$ 259 milhões e R\$ 242 milhões (Rio Grande do Sul, 2013, p. 18).

¹⁸ 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.

ao VAB é igual a 1,18, e a elasticidade de curto prazo é igual a 0,85. De acordo com esse estudo, dentre os fatores que explicam as diferenças das elasticidades, têm-se o comportamento do consumo das famílias e as decisões das empresas sobre operações de circulação de mercadorias ou prestação de serviços. No curto prazo, uma queda da atividade econômica está associada a uma queda menor da arrecadação de ICMS, porque famílias e empresas utilizam-se de crédito e da poupança acumulada, a fim de manterem estáveis suas decisões de consumo e compras.

Outra forma de comparar o desempenho do ICMS pode ser obtida contrapondo a arrecadação mensal de um ano à do ano anterior. Pela Tabela 2, pode-se observar a boa *performance* de praticamente todos os meses de 2013 em comparação com o ano anterior, inclusive com destaque nos meses de fevereiro (21%), agosto (22,1%) e setembro (12,9%) em valores atualizados pelo IGP-DI para 1º de janeiro de 2014.

Tabela 2

Evolução da arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) mensal no Rio Grande do Sul — 2012 e 2013

MESES	VALOR (R\$ milhões)		VARIACÃO %
	2012	2013	
Janeiro	2.045	2.053	0,4
Fevereiro	1.547	1.872	21,0
Março	1.867	1.736	-7,0
Abril	1.959	2.006	2,4
Maió	1.844	1.978	7,2
Junho	1.796	1.964	9,3
Julho	1.901	1.936	1,8
Agosto	1.652	2.017	22,1
Setembro	1.804	2.036	12,9
Outubro	1.941	2.067	6,5
Novembro	1.973	2.130	7,9
Dezembro	2.018	2.077	2,9
Total	22.348	23.872	6,8

FONTE: Rio Grande do Sul (2013a).

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2014 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

Os aumentos do ICMS no ano de 2013 em relação ao ano anterior podem ser explicados pelo bom desempenho do PIB gaúcho em 2013. Ocorreram, nesse ano, efeitos positivos da safra de verão e também bons resultados da indústria e do setor serviços. Além disso, quando se compara com o ano de 2012 (que teve queda do PIB de 1,4%), isso acaba influenciando muito a base de arrecadação do ICMS, que é bem menor.²¹

²¹ Na realidade, existem dois fatores a considerar. Em primeiro lugar, a *performance* da economia em 2012 foi de queda, em se-

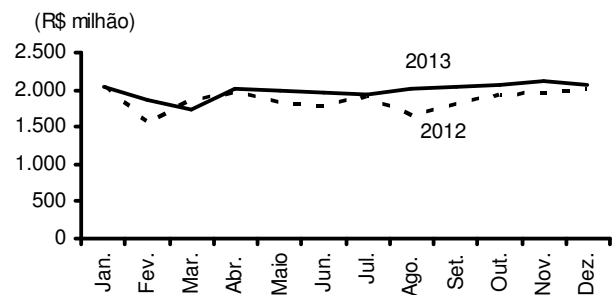
Utilizando-se outros indicadores econômicos, é possível notar esse resultado positivo da economia gaúcha em 2013. A produção industrial mensal do RS, calculada pelo IBGE, teve o terceiro melhor desempenho de todos estados brasileiros, e o faturamento da indústria gaúcha, medido pela FIERGS, mostrou uma boa *performance* em todos os setores.²²

O resultado positivo de todos os meses da arrecadação do ICMS em 2013 fez com que se alcançasse o patamar de R\$ 23,9 bilhões, com um aumento de 6,8%, em relação ao ano anterior.

O Gráfico 2 mostra a evolução mensal da arrecadação do ICMS gaúcho. Pode-se observar que a arrecadação do ano de 2013 ficou todos os meses acima daquela do ano anterior, com exceção somente do mês de março.

Gráfico 2

Evolução da arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no Rio Grande do Sul — 2012 e 2013



FONTE: Rio Grande do Sul (2013a).

tores importantes. A variação negativa de 1,4% do PIB do Estado em 2012, em relação ao ano anterior, é explicada pela estiagem, que, durante o verão, determinou fortes perdas para a lavoura. A Indústria sofreu também uma queda de 2,3% em relação ao ano anterior. Para tanto, foi determinante o desempenho negativo da indústria de transformação, impactada por uma demanda menor do mercado externo. Além disso, ocorreu a implantação de muitas barreiras comerciais por parte da Argentina, o que resultaram em queda das exportações industriais gaúchas. O único setor que avançou no ano de 2012 foi o setor serviços, que avançou 2,6%, mas que, praticamente, é atingido muito pouco pela arrecadação do ICMS. Em segundo lugar, tudo isso acaba repercutindo na base de arrecadação do ICMS, que fica menor.

²² A produção Industrial Mensal do IBGE compara a produção acumulada de 197 produtos no ano, em relação à igual período do ano anterior. Está em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/industria/pimfregional/defaulttab.shtml>>.

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>.

Entretanto, mesmo com esse bom desempenho em relação ao ano anterior, a gestão fiscal do ano de 2013 foi muito difícil, especialmente com o pagamento do funcionalismo e com o serviço da dívida, como está mostrado no item 4.

3 A arrecadação do ICMS por setores

A Tabela 3 mostra o desempenho da arrecadação do ICMS nos principais setores da economia gaúcha, em 2013, em relação ao mesmo período do ano anterior.²³

Tabela 3

Arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), por setores, no Rio Grande do Sul — 2012 e 2013

SETORES DA ECONOMIA	VALOR (R\$ 1.000)		VARIAÇÃO %
	2012	2013	
Indústria de transformação	8.957.504	11.718.256	30,8
Indústria de beneficiamento	679.967	769.630	13,2
Comércio atacadista	7.688.720	5.834.973	-24,1
Comércio varejista ...	2.098.395	2.237.843	6,6
Serviços e outros	2.419.827	2.359.449	-2,5
Outros setores (1)	522.878	647.575	23,8
Total	22.367.292	23.567.725	5,4

FONTE: Rio Grande do Sul (2013a).

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2014 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

(1) Abrange produção animal e extração vegetal, indústria extrativa mineral, indústria de montagem e indústria de condicionamento e recondicionamento.

Nota-se que a arrecadação do ICMS total cresceu 5,4% em relação ao ano anterior. Isso se deu pelo fato de o setor da indústria de transformação ter tido um expressivo aumento de 30,8%, e, dessa forma, o Governo conseguiu contrabalancear os desempenhos negativos do comércio atacadista (-24,1%) e do setor serviços e outros (-2,5%). O setor da indústria de transformação, que concentra a quase metade do total do ICMS, conseguiu arrecadar R\$ 11,7 bilhões, tendo um aumento expressivo que pode ser identificado também com dados do índice de base fixa da produção industrial mensal do RS calculada pelo IBGE. Ele apresen-

tou o terceiro melhor desempenho entre todos os estados brasileiros, onde o destaque foi para as atividades de máquinas e equipamentos; veículos automotores; borracha e plástico; e refino de petróleo.

A queda da arrecadação do ICMS do comércio atacadista em 2013 chama atenção por ser 24,1% inferior à do ano anterior. Ocorre que, naquele ano, o setor teve muitas autuações promovidas pela Fiscalização Tributária da Sefaz, principalmente sobre o setor de alimentos, e, além disso, ele teve um excelente desempenho (o segundo melhor de todos os outros setores), como enfatizado por Meneghetti Neto (2013a, p. 36). Isso faz com que a base de comparação do ICMS seja muito alta, ou seja, no ano de 2012 a arrecadação do ICMS atingiu um valor muito expressivo, o que torna um volume de arrecadação difícil de ser superado.

Mas, de uma forma geral, a arrecadação do ICMS analisada pelos setores econômicos espelha a boa *performance* desse imposto, mas que, infelizmente, não conseguiram resolver as dificuldades de caixa do Executivo, como será detalhado a seguir, no item da execução orçamentária dos recursos do Tesouro.

4 A execução orçamentária

Através da Tabela 4, pode-se acompanhar a execução orçamentária do Tesouro do ano de 2013.²⁴

Tabela 4

Execução orçamentária da Administração Direta do Rio Grande do Sul — 2013

TÍTULOS	VALOR (R\$ mil)
A - Receitas correntes	36.320.424
B - Receitas correntes intraorçamentárias	11.233
C - Deduções para o Fundeb	-4.284.278
D - Despesas correntes	31.963.184
E - Resultado do orçamento corrente ((A + B - C) - D)	84.195
F - Receitas de capital	891.869
G - Despesas de capital	2.706.770
H - Resultado do orçamento de capital (F - G)	-1.814.901
I - RESULTADO (E - H)	-1.730.707

FONTE: Rio Grande do Sul (2014).

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

²³ 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 2.

²⁴ 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.

As Receitas correntes (item A), que englobam as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e as provenientes de transferências correntes alcançaram R\$ 36,3 bilhões, e as Receitas correntes intraorçamentárias (item B) ficaram em R\$ 11,2 milhões. Dessas duas receitas, são excluídas as Despesas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (Fundeb, item C) e as Despesas correntes (item D). A primeira corresponde à provisão de R\$ 4,3 bilhões que todos os estados e municípios devem destinar ao Fundeb.

Já as Despesas correntes atingiram quase R\$ 32 bilhões e englobam os gastos com pessoal e de material de consumo, dentre outros. O Resultado orçamentário corrente (item E) foi superavitário em R\$ 84 milhões.²⁵

Entretanto, o Resultado do orçamento de capital (item H) foi deficitário em R\$ 1,8 bilhão, porque as receitas atingiram somente R\$ 892 milhões, e as despesas de capital, R\$ 2,7 bilhões (pressionadas pelas amortizações da dívida de R\$ 1,3 bilhão).

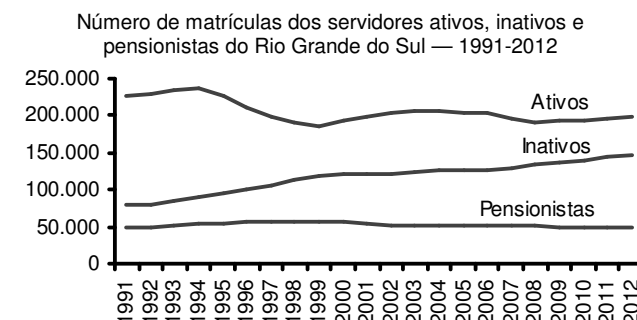
Totalizando-se essas rubricas, nota-se que o Executivo não conseguiu equilíbrio orçamentário, tendo chegado, ao final de 2013, a uma situação deficitária de R\$ 1,7 bilhão (item I).

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\$ 18 bilhões no ano de 2013.

Esse montante de despesa apresenta sérias dificuldades para ser executado, não só pelo seu alto patamar de gasto exigido, como também pela sua rigidez, aliado ao fato de os gastos com inativos e pensionistas já representarem mais da metade do pagamento do pessoal total.

O número de matrículas desse contingente da Administração Direta e Indireta vem, gradativamente, aumentando nos últimos anos, como pode ser visto no Gráfico 3, que detalha o período de 1991 a 2012.

Gráfico 3



FONTES: Boletim Informativo de Pessoal (2013).

No Gráfico 3, observa-se que, enquanto os servidores ativos diminuíram de 228 mil (1991) para 199 mil (2012), os inativos aumentaram de 79 mil para 147 mil; e os pensionistas, de 48 mil para 49 mil respectivamente, no mesmo período (Boletim Informativo de Pessoal, 2013). Essa situação deverá trazer muitas dificuldades para o RS no futuro, pois é um dos estados com a situação mais crítica nesse aspecto de todo o País.

De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social, no ano de 2012 o Rio Grande do Sul tem apresentado um déficit da previdência pública (do quadro de servidores públicos estaduais) de R\$ 5,6 bilhões, só superados por São Paulo e Rio de Janeiro, que chegaram, respectivamente, a R\$ 12,3 bilhões e R\$ 8,3 bilhões. Na realidade, fazendo-se um levantamento de quanto cada Tesouro estadual gasta com aposentados e pensionistas, verificou-se que, dos 27 estados, a situação é muito complicada em 23 deles, pois a despesa supera a receita previdenciária (Anuário Estatístico da Previdência Social, 2012).

Entretanto, no caso do Rio Grande do Sul, existe o Plano de Sustentabilidade Financeira, que pode oferecer um enfrentamento adequado a essa questão.²⁶

A dívida é outra dificuldade, que absorveu R\$ 2,6 bilhões em 2013, incluindo amortização e pagamento dos encargos. Esse montante representa quase duas arrecadações mensais de ICMS. Além disso, de acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, a dívida consolidada líquida do RS é bem expressiva, pois chegou, em 2013, a R\$ 53,1 bilhões.²⁷ Calculan-

²⁵ Mesmo que esse resultado de R\$ 84 milhões seja importante para as finanças públicas, porque revela a poupança que o setor público forma ao longo de um ano para honrar o serviço da dívida, o que se nota é que ele vem caindo gradativamente, nos últimos anos. O resultado do orçamento corrente foi R\$ 2,7 bilhões em 2011 e passou para R\$ 812 milhões em 2012. E agora, em 2013, representou somente um décimo disso, o que mostra uma tendência de fragilidade das contas públicas.

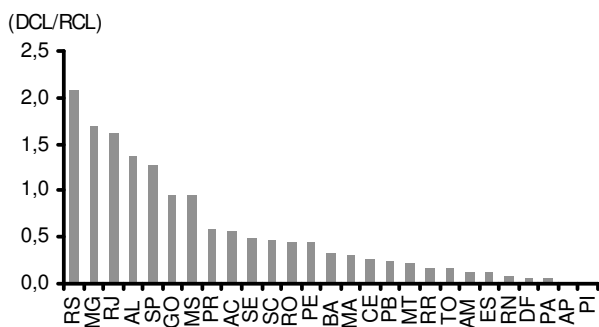
²⁶ O Plano de Sustentabilidade Financeira do RS trata da reforma da previdência estadual, além de criar o Fundo Previdenciário. Foi aprovado na Assembléia Legislativa, em 2011.

²⁷ É importante enfatizar que a dívida pública gaúcha vem gradativamente crescendo, como mostra a Mensagem (Rio Grande do Sul, 2014b, p. 63). Desde o período compreendido entre o final do Governo Peracchi (1971) até o ano de 2012 do Governo Tarso, ela passou, respectivamente, de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 48,9 bilhões, ou seja, um crescimento de 28 vezes, em valores reais pelo IGP-DI. Mas, mesmo diante de crescimento enorme, o Es-

do-se esse montante da dívida em relação à Receita Corrente Líquida, ela representa mais do que o dobro (2,1), e a situação gaúcha é a pior do País, como mostra o Gráfico 4.

Gráfico 4

Dívida Consolidada Líquida (DCL) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) dos estados do Brasil — 2013



FONTE: Brasil (2014).

De acordo com o Gráfico 4, é possível notar que a relação Dívida Consolidada Líquida *versus* Receita Corrente Líquida é muito alta nos Estados de Rio Grande do Sul (2,1%), Minas Gerais (1,7%), Rio de Janeiro (1,6%), Alagoas (1,4 %) e São Paulo (1,3%), pois todos eles têm um montante da dívida que representa mais do que um orçamento anual.

Logicamente, mesmo que tenha havido bons encaminhamentos técnicos e políticos, tanto no RS como também em todo o Brasil, para se chegar a uma solução das dívidas estaduais em 2013, isso não foi suficiente para se resolver o problema. Mas, como foi comentado no primeiro item, espera-se que, urgentemente, o Governo gaúcho possa ser atendido ainda no ano de 2014.

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\$ 1,3 bilhão), representando somente 0,4% do PIB no ano de 2013. Na realidade, o que se tem observado é uma redução gradativa dos investimentos, em média, nos últimos quatro governos: Britto (1,5% do PIB), Olívio (0,7% do PIB), Rigotto (0,5% do PIB) e Yeda (0,4% do PIB) (Rio Grande do Sul, 2014b).

tado do RS vem se adequando à determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e se nota um ajuste gradativo no que diz respeito à relação dívida líquida e receita corrente, pois esse quesito é fundamental para o Estado, principalmente em razão da necessidade de se obter empréstimos externos para investimentos.

Finalmente, cabe salientar ainda que, ao observar uma série histórica da execução orçamentária dos recursos do Tesouro, notou-se que o déficit tem crescido, o que aumenta cada vez mais as dificuldades de caixa e torna o cenário futuro do RS bastante sombrio, pois não há nenhuma mudança estrutural no orçamento gaúcho.

5 Considerações finais

De uma forma geral, a gestão das finanças públicas do Estado do RS em 2013 foi muito difícil, com o Executivo buscando, de todas as formas, encaminhar alternativas adequadas para o pagamento de seus compromissos. Três frentes de trabalho podem ser destacadas. Em primeiro lugar, aquela relacionada com a arrecadação do ICMS, que foi influenciada pelo desempenho da economia e também por todas as medidas de aporte fiscal, como o Proinveste, a Nota Fiscal Gaúcha e a manutenção do Imposto de Fronteira. Em segundo, houve um esforço na eficiência do gasto, ajudado pela implementação do Programa de Qualidade do Gasto. Em terceiro lugar, a mobilização da sociedade gaúcha para que haja uma solução da dívida pública foi muito positiva, e se espera que, ainda no ano de 2014, seja superado mais esse obstáculo.

Entretanto, na execução do orçamento do Estado, notou-se que o Executivo vem tendo, a cada ano, uma situação deficitária crescente, que já chega a R\$ 1,4 bilhão em 2013, o que tem chamado atenção nos Relatórios e Pareceres Prévios do TCE desde os anos de 2008 e 2009, que foram os dois últimos superavitários. Não há dúvidas de que houve uma dificuldade ainda maior nas contas públicas gaúchas em 2013 do que no ano de 2012. Isso se deu em função do crescimento da despesa, principalmente 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.

Em síntese, tanto as despesas com pessoal, como as da dívida, somadas com as do Fundeb, as transferências aos municípios e as despesas de manutenção da máquina administrativa ultrapassaram a totalidade dos recursos que dispunha o Executivo em 2013, 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 públicas gaúchas, com déficits crescentes e baixos investimentos, é insustentável e deve impor um esforço político enorme, para que o

Executivo busque alternativas para resolver os problemas da dívida pública e das perdas da Lei Kandir, que são injustas para o Rio Grande do Sul.

Sem esse esforço político e sem o aumento urgente dos investimentos públicos, as finanças públicas irão abalar cada vez mais a confiança dos empresários e dos contribuintes gaúchos.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA (BRASIL) (ANVISA). **Câmaras Setoriais**. 2014.

Disponível em:

<http://www.anvisa.gov.br/institucional/anvisa/sociedade/camaras_setoriais.htm>. Acesso em: 20 jan. 2014.

ALVES, O. Mais de R\$ 400 bilhões vão para o ralo devido à sonegação. **Jornal O Dia**, Rio de Janeiro, p. 23, 22 dez. 2013.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Brasília, DF: Ministério da Previdência Social, v. 21, 2012. Disponível em:

<http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2013/12/AEPS_2012_web.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2013.

BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, n. 161, out. 2013. Disponível em:

<https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_bp_bip>. Acesso em: 28 dez. 2013.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Estados e municípios**. 2014. Disponível em:

<<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/indicadores-fiscais-endividamento>>. Acesso em: 22 jan. 2014.

CALAZANS, R. B. **O caixa único do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. [20--]. Disponível em: <<http://www.darcyfrancisco.com/admin/anexos/OcaixaunicoealeideResponsabilidadeFiscal.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **PIB Trimestral: 3º trim.** 2013. Disponível em:

<<http://www.fee.rs.gov.br/pib/pib-trimestral-3-trim-2013/>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa industrial mensal produção física: regional**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/industria/pimpfregional/defaulttab.shtm>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

MARQUES JUNIOR, L. dos S. Esforço fiscal para quê? **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 20, 13 set. 2013.

MARQUES JUNIOR, L. dos S.; OLIVEIRA, C. A. de. **As elasticidades de curto e longo prazo do ICMS no RS**. Porto Alegre: FEE, 2014. (Texto para Discussão, n. 117).

MENEGHETTI NETO, A. Menos impostos na cesta básica, mas e os preços? **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 12, 12 mar. 2013.

MENEGHETTI NETO, A. O desempenho das finanças públicas em 2012. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, n.4, p. 21-30, 2013a. Disponível em:

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2894>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

MENEGHETTI NETO, A. Os efeitos da redução do ICMS da cesta básica. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 4, p. 181-205, 1993.

MULLER, H. J. Qual o Rio Grande que queremos? **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 20, 23 jan. 2014.

PINTO, L. P. F. A contabilidade pública do Estado. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 13, 28 jan. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 12.069, de 22 de abril de 2004, atualizada até a lei nº 12.585, de 30 de agosto de 2006. **Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 23 abr. 2004. Disponível em: <<http://www.clicrbs.com.br/pdf/15573149.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul**. 2013a. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 28 mar.2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Análise da Receita Orçamentária**. 2014. Disponível em:

<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_eo>. Acesso em: 22 jan. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Notícias**. 2014a. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/Noticias.aspx>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. **Proposta da Lei Orçamentária de 2014**. 2014b. Disponível em: <<http://www1.seplag.rs.gov.br/epo/>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo do Estado: versão simplificada do exercício 2012**. Porto Alegre: TCE/RS, 2013. Disponível em: <http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador>. Acesso em: 20 jan. 2014.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. Supervisão de auditoria e instrução de contas estaduais (SAICE). Serviço de auditoria, instrução do parecer prévio e acompanhamento da gestão fiscal (SAIPAG). **Dívida pública do estado do Rio Grande do Sul com a União**. 2012. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/notatecnicadivida.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2014.

SANTOS, D. F. C. dos. Contabilidade criativa. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 20, 16 jan. 2014.

SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DO GASTO, 5., 2013, Porto Alegre. **[Anais eletrônicos...]**. Porto Alegre: FEE, 2013. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/eventos/v-seminario-de-avaliacao-de-politicas-publicas.php>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

SILVA, G. da. **Depoimento** [jan. 2014]. Entrevistador: Alfredo Meneghetti Neto. Porto Alegre: AFOCEFE, 2014.

SINDICATO NACIONAL DOS PROCURADORES DA FAZENDA NACIONAL (SINPROFAZ). **[Página institucional]**. 2014. Disponível em: <<http://www.sinprofaz.org.br/s/>>. Acesso em: 28 mar. 2014

STLOWY, H.; BRETON, G. Accounts manipulation: a literature review and proposed conceptual framework. **Review of Accounting & Finance**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 5-92, 2004.

TAKTAK, N. B.; SHABOU, R.; DUMONTIER, P. Income smoothing practices: evidence from banks operating in OECD countries. **International Journal of Economics and Finance**, Toronto, v. 2, n. 4, p. 140-105, nov. 2010.

TONOLLIER, O. A. P. **O ICMS de “fronteira”**. 2013. Disponível em: <<https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/NoticiaDetalhes.aspx?Noticiald=5112>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

