

Políticas públicas

O desempenho das finanças públicas estaduais em 2010*

Alfredo Meneghetti Neto**

Economista, Técnico da FEE e Professor da PUCRS

O objetivo deste estudo é apresentar o desempenho das finanças públicas estaduais do RS no ano de 2010. Em primeiro lugar, examinam-se as principais atividades desenvolvidas pelo Governo do Estado em 2010 e, no item 2, o comportamento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal tributo da receita estadual. No item 3, apresenta-se a arrecadação do ICMS dos setores da economia gaúcha. No item 4, demonstra-se a execução orçamentária estadual e, por fim, detalham-se as **Considerações finais**.

1 O déficit zero

Analisando as informações apresentadas no *link* “notícias” do *site* da Secretaria da Fazenda (RS, 2011a), observa-se que a manutenção da meta da política fiscal, chamada de “déficit zero”, foi a mais marcante. Mesmo que o Estado não tenha conseguido encerrar o ano de 2010 com equilíbrio orçamentário, pois houve um déficit orçamentário de R\$ 157 milhões, pelo menos não ocorreu a utilização de receitas extraordinárias.¹ Esse fato é importante, pois não foram utilizadas formas artificiais e não duradouras de se conseguir um superávit fiscal, como ocorreu nos anos de 1998 e 2007.² O Gráfico 1 mostra

todos os quatro superávits fiscais no RS, onde se pode notar que, nos últimos 12 anos, foi a situação deficitária a que mais predominou.³

Provavelmente, a repercussão mais importante por ter buscado o equilíbrio orçamentário no ano de 2010, além de ter conseguido pagar o 13º salário de forma antecipada e de não ter atrasado nenhuma parcela da dívida com a União, foi o fato de o RS ter se enquadrado nos limites da dívida em relação à receita, pelo terceiro ano consecutivo. A relação entre dívida consolidada líquida (DCL) e receita corrente líquida (RCL) até o segundo quadrimestre de 2010 ficou em 211,90% e está abaixo do limite anual exigido (229,10%). Isso é importante, pois o RS somente se realinhou no final de 2008, ficando abaixo da meta, conforme pode ser visto no Gráfico 2, e deve manter uma trajetória descendente de sua dívida até o ano de 2016.⁴

De uma forma geral, o esforço em buscar equilíbrio financeiro pode ser sintetizado tanto na gestão das contas da receita como da despesa. No que diz respeito às receitas, quatro ações merecem destaque. Em primeiro lugar, foi implementado um combate à sonegação, exigindo a obrigatoriedade do uso da nota fiscal eletrônica em todos os segmentos⁵, bem como foi ampliada a prática de substituição tributária, que atribui ao contribuinte a

* Revisora de Língua Portuguesa: Maria Inácia Flor Reinaldo.
Artigo recebido em 1º fev. 2011.

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

O autor agradece os comentários e as sugestões dos colegas do Núcleo de Políticas Públicas (NPP) da FEE. Além disso, o texto foi enriquecido pelo fornecimento de dados da CAGE-Sefaz, através de Marilene Lopes Cortes de Meirelles. Os erros que, eventualmente, tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

¹ A meta de déficit fiscal tem como objetivo fazer com que todas as despesas do setor público estadual de um ano sejam pagas com a receita oficial daquele mesmo ano, sem necessidade de fazer dívidas novas, como o financiamento para pagar o 13º salário do funcionalismo.

² Nesses dois anos, o Executivo usou um artifício contábil para conseguir superávit orçamentário. A receita aumentou em 1998 em função das privatizações e, em 2007, devido às vendas de ações do Banrisul e dos pagamentos dos convênios firmados com a União.

³ É importante observar que o resultado orçamentário é do setor público consolidado, diferentemente do item 4, da execução orçamentária, que é somente da Administração Direta (mais as Transferências a Autarquias e Fundações). Por esse motivo, no ano de 2010, o Gráfico 1 mostra um déficit de R\$ 157 milhões, enquanto a execução orçamentária da Administração Direta (item 4) apresenta um déficit de R\$ 686 milhões.

⁴ Isso acontece por determinação de Resolução do Senado, através da qual o Rio Grande do Sul teria um prazo de 15 anos, a partir de 2001, para se enquadrar no limite previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (abaixo de 200%), cumprindo uma trajetória descendente.

⁵ Com a utilização da Nota Fiscal Eletrônica, é possível um maior controle da arrecadação em alguns segmentos fundamentais para a arrecadação gaúcha, como o de cigarro, de combustíveis, de alimentos, de bebidas e de têxteis, podendo inclusive ser acompanhada *on-line*.

responsabilidade pelo pagamento do imposto devido pelo seu cliente.⁶ Em segundo lugar, a Secretaria da Fazenda (Sefaz) intensificou a fiscalização. Foram entregues ao Ministério Público Estadual arquivos de dados com 124 autos de lançamento⁷ contra contribuintes de ICMS, que contêm indícios de sonegação de R\$ 197,1 milhões, somando ICMS, multa e juros. Nessas autuações, a Receita Estadual detectou indícios de crimes mais amplos contra a ordem tributária que, investigadas, poderão indicar existência de sonegação sistemática por parte das empresas auditadas.⁸ Em terceiro lugar, em julho de 2010, foi anunciada a liberação da segunda parcela do empréstimo do Banco Mundial, no valor de US\$ 450 milhões, tendo sido quitada mais da metade da dívida do Rio Grande do Sul com a União relativa ao PROES do Banrisul. Através desse pagamento, as prestações mensais referentes a essa dívida, que estavam em torno de R\$ 11,9 milhões, deverão cair para em torno de R\$ 5,9 milhões. Em quarto lugar, foi implementado um programa especial do Governo do Estado para quitação de dívidas tributárias: o Ajustar RS. Esse programa estabeleceu que dívidas de ICMS vencidas até dezembro de 2009 pudessem ser pagas com 60% de desconto nos valores relativos a juros e correção monetária e até 50% no valor da multa. Para isso, os contribuintes gaúchos recorreram a linhas de financiamento especiais em três bancos (Banrisul, Banco do Brasil e Bradesco), fazendo com que o Estado tenha conseguido recuperar valores superiores a R\$ 2,5 bilhões.⁹

Pelo lado da despesa, destacaram-se três iniciativas de gestão: a continuação do Programa de Gerenciamento

Matricial da Despesa; a busca por mais transparência das ações da Sefaz; e também a busca por modernização da gestão.

O Programa de Gerenciamento Matricial da Despesa, apesar de ter sido iniciado antes do exercício de 2009, ainda possui reflexos importantes no orçamento estadual. Isso porque ele busca a racionalização do uso do dinheiro público e a redução de preços das compras realizadas pelo Estado. De acordo com o Parecer Prévio do TCE, ele atua em duas frentes: nas despesas corporativas (como água, energia, telefonia, combustíveis) e nas despesas específicas, que são as mais importantes de cada unidade (como medicamentos, gêneros para alimentação, auxílios concedidos a pessoas ou entidades) (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est., 2010, p. 441).¹⁰

No que diz respeito à maior transparência da gestão pública, houve a implementação de um sistema integrado chamado “Finanças Públicas do Estado (FPE)”, através do qual os servidores do Estado podem acessar diretamente os registros contábeis de seus órgãos. Ele representa uma consolidação das informações contábeis e orçamentárias nos órgãos do Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas. O Rio Grande do Sul é pioneiro no Brasil no uso dessa tecnologia para a gestão de recursos públicos.

Quanto à modernização, foi implementado o Projeto de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Rio Grande do Sul (Profisco), através de um financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no valor de US\$ 60 milhões. Esse projeto reúne uma série de ações que, certamente, em muito irá melhorar o desempenho da Sefaz.¹¹ Além disso, cabe salientar a realização de um contrato com o BNDES no valor de R\$ 15 milhões para

⁶ É sabido que vários estados vêm instituindo a chamada substituição tributária do ICMS, que tem como objetivo diminuir a sonegação fiscal e reduzir os gastos com a fiscalização nas empresas. Funciona da seguinte maneira: os estabelecimentos substitutos (fabricantes ou importadores) realizam um desembolso financeiro praticamente imediato pela antecipação do recolhimento do ICMS devido pelo substituído (clientes varejistas ou atacadistas). No RS, de 1980 a 2006, esse mecanismo de arrecadação era aplicado em 14 setores; em 2007, foi ampliado para mais 20 segmentos e, atualmente, 12 novos foram incluídos.

⁷ Os autos de lançamento correspondem a trabalhos de auditoria e verificação fiscal realizados pelas delegacias da Secretaria da Fazenda em diversas regiões do Estado.

⁸ Do total dessas autuações, metade é de empresas dos ramos industriais de calçados, metal-mecânico, fabricação de plásticos, papel, materiais elétricos, produtos químicos, beneficiamento de grãos, entre outras. A outra metade se refere a irregularidades provenientes de apropriações ilegais de créditos fiscais, como créditos extemporâneos, créditos relativos a precatórios e créditos destacados em documentos inidôneos, entre outros.

⁹ Sabe-se que o total bruto arrecadado através do Ajustar RS chegou a R\$ 2,7 bilhões, tendo sido negociados R\$ 694 milhões à vista e R\$ 2 bilhões de forma parcelada.

¹⁰ Nesse mesmo sentido, é importante também chamar atenção para a continuidade do trabalho que está se fazendo no Rio Grande do Sul em termos de medir a produtividade da gestão pública em saúde, por indicadores de esforço e resultado. Já se dispõe de um grupo de trabalho multidisciplinar, com integrantes de vários órgãos do Estado, atendendo, em princípio, ao que está determinado no artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, que tem realizado trabalhos técnicos e seminários internacionais (Grupo de Trabalho..., 2011).

¹¹ As principais são: aperfeiçoamento organizacional e integração da gestão fazendária; implantação de um programa de intercâmbio em gestão fazendária que opere em outros estados ou países; melhoria da eficiência e eficácia da administração tributária; aperfeiçoamento da gestão do cadastro de contribuintes; melhoria da eficiência do contencioso fiscal, da administração financeira e de materiais; aperfeiçoamento dos mecanismos de auditoria e controle interno da gestão fiscal; fortalecimento dos serviços de tecnologia de informação, dentre outros.

ações de modernização na Secretaria da Fazenda e na Procuradoria Geral do Estado.

Entretanto, apesar de todo esforço com essas ações, o RS continua sendo prejudicado pela redução das compensações das perdas tributárias decorrentes das desonerações das exportações impostas pela Lei Kandir, oficializada pela reforma de 2003 da Constituição Federal.

Efetivamente, as perdas têm sido enormes para o Rio Grande do Sul, colocado em quarto lugar no *ranking* de estados que mais exportam no Brasil, vindo logo atrás de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Em 2010, as exportações gaúchas foram de cerca de US\$ 15,4 bilhões, o que representou 7,4% das exportações do Brasil, como mostram os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (BR, 2011).

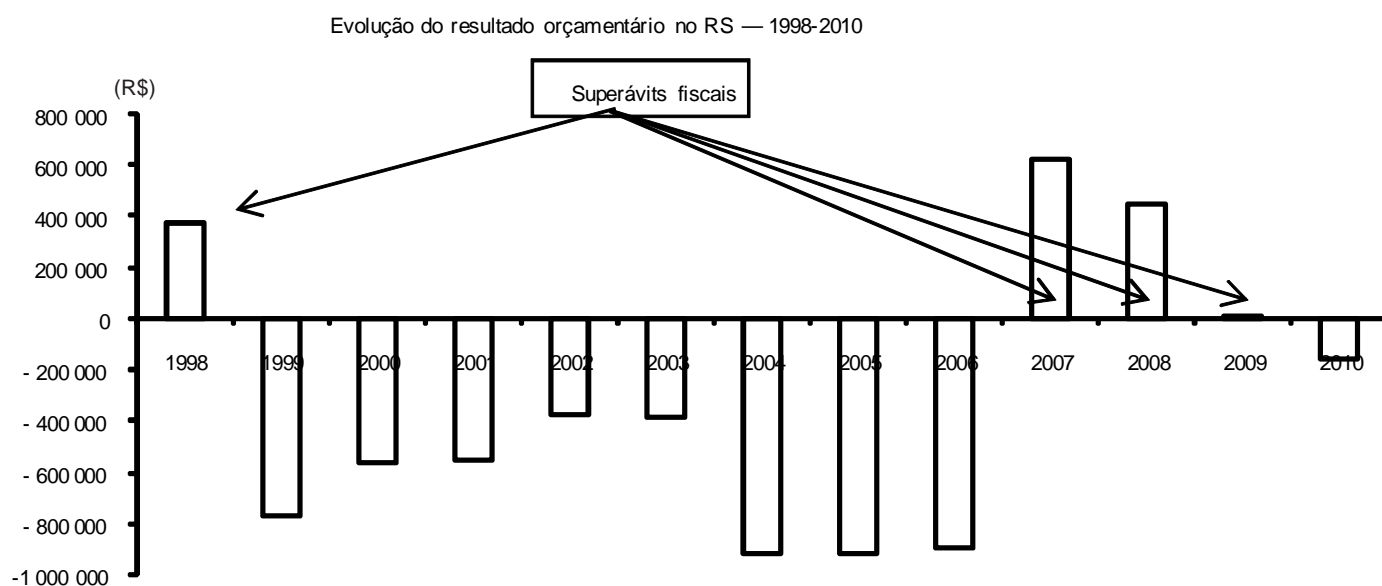
Caso a Lei Kandir não tivesse sido criada e considerando-se uma alíquota hipotética de 10% de ICMS

sobre todas as exportações, poderiam ter sido arrecadados R\$ 2,6 bilhões¹², valor oito vezes maior do que os R\$ 299 milhões que foram conseguidos em 2009, de acordo com o **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado** (2010, p. 79).

Além dessas perdas, também devem ser consideradas outras renúncias fiscais, tais como as isenções, a redução da base de cálculo, o crédito presumido e os benefícios às microempresas e às empresas de pequeno porte (EPP). Juntando-se todos esses valores, o Estado deixou de arrecadar 35,9% do ICMS potencial em 2009¹³.

Dessa forma, diante desse enorme volume de renúncia, é razoável que o RS tenha um déficit de apenas R\$ 157 milhões em 2010, pois os déficits anuais do período 1999-2006 foram de duas a oito vezes maiores, como mostra o Gráfico 2.

Gráfico 1

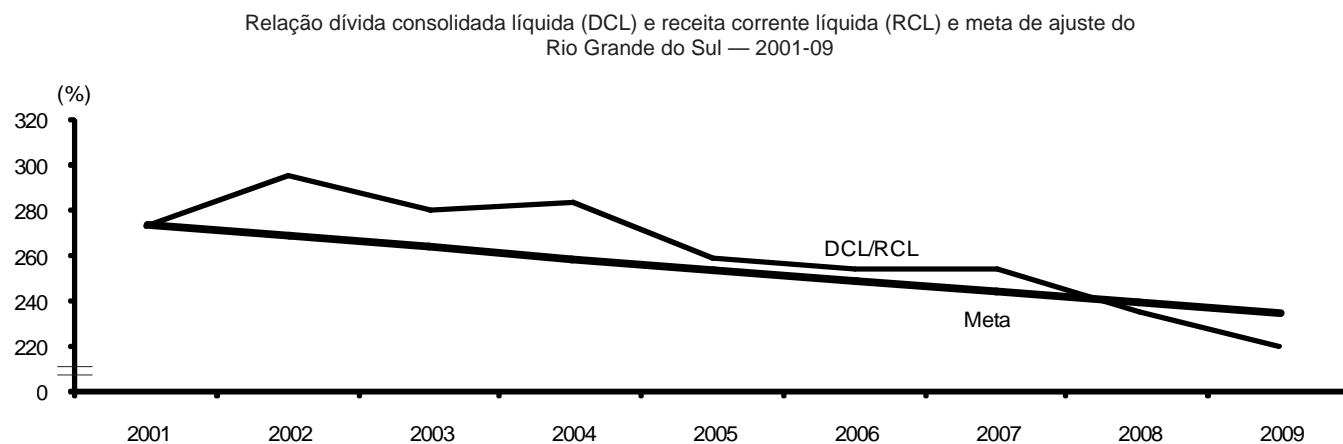


FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

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

¹³ Especificamente, o volume de renúncias fiscais do ICMS chegou a R\$ 8,4 bilhões, dentre dos quais: R\$ 980 milhões de isenções, R\$ 3,5 bilhões de isenções do ICMS às exportações; R\$ 439 milhões dos benefícios fiscais às microempresas e EPP e redução da base de cálculo de R\$ 443 milhões (Rio Grande do Sul, 17.11.2011, p. 102).

Gráfico 2



FONTE: RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO: exercício 2009. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2010. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador>. Acesso em: 19 jan. 2011.

2 O comportamento do ICMS

A arrecadação do ICMS é a principal fonte de receitas das finanças públicas estaduais, porque é o imposto que tem representado 87% do total arrecadado nos últimos anos.¹⁴ Para analisar os dados do ICMS gaúcho, procurou-se comparar as taxas de crescimento da economia gaúcha com as do ICMS e, depois, em segundo lugar, medir a arrecadação do ICMS do ano de 2010 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 e TCE) e também pelas instituições acadêmicas.

¹⁴ Existe, na realidade, uma pequena tendência de queda proporcional do ICMS no grupo das receitas tributárias, em função de um maior peso do IPVA (RS, 2011, p. 63). É importante salientar que a estatística da arrecadação do ICMS nesse texto é distinta do ICMS arrecadado a qualquer título, pois não estão sendo considerados: a dívida ativa, os juros de mora e as multas por pagamento de atrasos. Ao adotar esse procedimento, busca-se uma precisão maior no monitoramento do ICMS. Além disso, utilizou-se como deflator o IGP-DI atualizado para 1º de janeiro de 2011, disponível no *link* "serviços/atualização de valores" do site da FEE.

Os dados da Tabela 1 mostram que o comportamento das duas variáveis (ICMS e PIB) não foi semelhante quanto ao seu desempenho nos anos de 2005 e 2007.¹⁵ Nos demais anos, essas variáveis tiveram variações positivas em 2006, 2008 e 2010 e variação negativa em 2009.

As variações positivas do ICMS são explicadas tanto pelas alíquotas majoradas dos combustíveis, energia elétrica e telecomunicações (2005 e 2006), como também pelo crescimento da economia gaúcha (2008 e 2010).

Já o sinal negativo do ICMS dos anos de 2007 e 2009 ocorreu porque, em primeiro lugar, a arrecadação está sendo comparada com a do ano anterior, que tem uma base maior pelo aumento das alíquotas e, em

¹⁵ Também fica evidente a defasagem entre as duas variáveis considerando-se uma série maior, de 1970 a 2010: o PIB cresceu 307% e o ICMS, somente 256%. Isso fica também comprovado no teste da elasticidade-renda do ICMS, dividindo-se a série em quatro períodos e considerando-se como variável independente o PIB e como variável dependente o ICMS. Nos anos 70, a elasticidade-renda do ICM gaúcho ficou em 0,9, o que significa dizer que, para cada variação de 1% no PIB, o ICM respondeu (positivamente) com 0,9%. Também a boa *performance* foi verificada nos anos 80, quando a elasticidade-renda do ICMS melhorou para 1,4, devido à reforma tributária que alargou a base desse tributo. Mas, nos anos 90, a elasticidade-renda foi negativa: -0,5. Já nos anos 2000, voltou a ser positiva: 0,9%, significando que o Estado está novamente tendo um bom desempenho, semelhante ao dos anos 70.

segundo lugar, em virtude da seca e dos primeiros reflexos da crise econômica internacional iniciada em 2008.¹⁶

Tabela 1

Taxa de crescimento (base móvel) do ICMS e do PIB do RS — 2005-10 (%)

ANOS	ICMS	PIB
2005	9,0	-2,8
2006	5,1	4,7
2007	-1,2	6,5
2008	9,1	2,7
2009	-1,6	-0,8
2010	12,5	7,8

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 17 jan. 2011.
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 17 jan. 2011.

Outra forma de comparar o desempenho do ICMS é contrapondo a arrecadação mensal de um ano com a do ano anterior. Pela Tabela 2, pode-se observar o desempenho favorável da arrecadação do ICMS ao longo do ano de 2010, que chegou ao patamar de R\$ 18 bilhões, cerca de R\$ 2 bilhões a mais do que no ano anterior, em valores atualizados para 1º de janeiro de 2011.

Praticamente em todos os meses de 2010, fica evidente essa superioridade, com percentuais bem altos: 27,1% (março), 17,3% (abril), 16,9% (janeiro) e 16,4% (julho). No total, o desempenho da arrecadação do ICMS aumentou 12,5% em relação ao ano anterior. Entretanto, nunca se deve esquecer de um fator que continua a pressionar a arrecadação do ICMS: a manutenção das isenções de ICMS sobre as exportações. Como o Estado do RS não recebe os ressarcimentos justos do Governo

Federal, seria possível atingir níveis mais altos do que se tem conseguido, se tal fato ocorresse.

Tabela 2

Evolução da arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul — 2009 e 2010

MESES	VALOR (R\$ milhões)		VARIÇÃO %
	2009	2010	
Janeiro	1 425	1 667	16,9
Fevereiro	1 182	1 212	2,5
Março	1 179	1 499	27,1
Abril	1 375	1 613	17,3
Maió	1 335	1 518	13,8
Junho	1 268	1 433	13,0
Julho	1 254	1 459	16,4
Agosto	1 310	1 505	14,8
Setembro ...	1 337	1 508	12,8
Outubro	1 405	1 475	5,0
Novembro ..	1 487	1 558	4,8
Dezembro ..	1 449	1 555	7,3
TOTAL	16 005	18 003	12,5

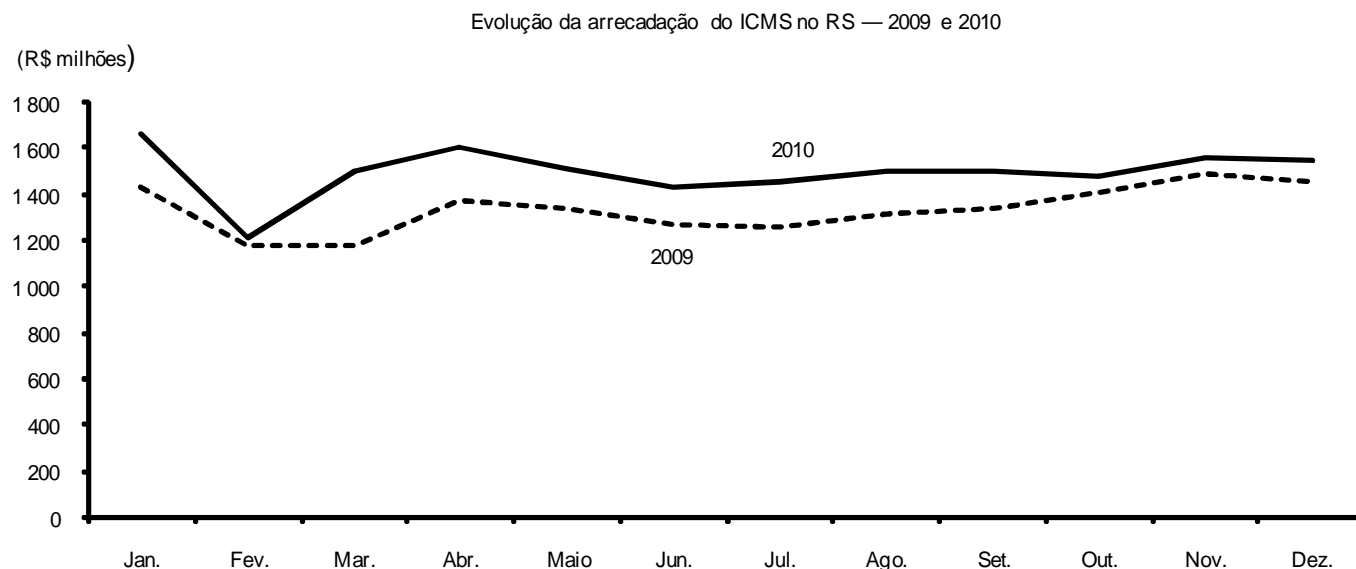
FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 16 jan. 2011.

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2011 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

O Gráfico 3 mostra a evolução da arrecadação do ICMS gaúcho. Pode-se observar que a linha da arrecadação do ICMS do ano de 2010 ficou, em praticamente todos os meses, acima do ano anterior.

¹⁶ O raciocínio é o seguinte: a seca, ao provocar uma deficiência na oferta de vários bens econômicos (água, alimentação animal, energia hidrelétrica), acaba por repercutir negativamente na circulação de mercadorias, diminuindo a arrecadação do ICMS. Já os impactos da crise mundial dizem respeito à redução das exportações e à queda nos preços das *commodities* (como, por exemplo, da soja). Com isso, existe uma queda na arrecadação do ICMS. Portanto, a seca e a crise mundial foram eventos que prejudicaram sobremaneira as finanças públicas gaúchas, enfatizando ainda mais a importância da utilização adequada das políticas fiscais e monetárias por parte dos Governos Federal e Estadual.

Gráfico 3



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

3 A arrecadação do ICMS por setores

Neste item, analisa-se o desempenho da arrecadação do ICMS dos principais setores da economia gaúcha de 2010 em relação ao ano anterior, com base nos dados da Tabela 3. Observa-se que a arrecadação em 2010 superou a de 2009 em praticamente todos os setores da economia, com exceção da produção animal e extração vegetal.

Nota-se que a arrecadação do ICMS da indústria de transformação concentra quase a metade do total do ICMS, vindo logo a seguir o comércio atacadista, serviços e outros, e comércio varejista. Esse setor arrecadou R\$ 8,5 bilhões no ano de 2010, superando em 17% o que foi arrecadado no ano anterior. Esse bom desempenho está coerente com o saldo de empregos gerados no Rio Grande do Sul, como destaca o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). O saldo de empregos gerados foi o quarto maior do País por Estado, com a contratação líquida de 178.000 pessoas, dentre as quais 54.000 pessoas pela indústria de transformação (BR, 2011a).

Tabela 3

Arrecadação do ICMS, por setores, no Rio Grande do Sul — 2009 e 2010

SETORES DA ECONOMIA	VALOR (R\$ 1 000)		VARIÇÃO %
	2009	2010	
Produção animal e extração vegetal	102 686	94 487	-8,0
Indústria extrativa mineral ...	47 088	60 283	28,0
Indústria de transformação	7 239 842	8 470 031	17,0
Indústria de beneficiamento	575 509	592 165	2,9
Indústria de montagem	227 194	265 014	16,6
Indústria de acondicionamento e recondicionamento	7 257	7 926	9,2
Comércio atacadista	3 918 596	4 493 824	14,7
Comércio varejista	1 913 855	1 941 492	1,4
Serviços e outros	2 061 556	2 084 555	1,1
TOTAL	16 093 583	18 009 776	11,9

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS por setores no Rio Grande do Sul.** Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 16 jan. 2011.
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 16 jan. 2011.

As arrecadações da indústria de montagem (16,6%), da indústria de beneficiamento (2,9%), da indústria extrativa mineral (28%) e do comércio atacadista (14,7%), de igual forma, tiveram um desempenho em 2010 acima do verificado no ano anterior. Todas essas arrecadações reunidas chegam a um montante bem inferior ao total obtido pela indústria de transformação. Concluindo, o desempenho da arrecadação dos setores do ICMS em 2010 ficou 11,9% acima do ocorrido no ano anterior.

4 A execução orçamentária

A execução orçamentária em 2010 evidencia que a receita corrente (item A) atingiu R\$ 28,7 bilhões e que a despesa corrente (item D) ficou em R\$ 22,6 bilhões (Tabela 4). Contraindo-se essas duas rubricas e deduzindo-se os repasses do Fundef (item C)¹⁷, tem-se um resultado superavitário de R\$ 2,9 bilhões (item E). Mesmo que esse resultado evidencie uma posição financeira ainda intermediária, pois não inclui o chamado resultado do orçamento de capital (que abrange os gastos com investimentos e com a amortização da dívida, bem como os empréstimos realizados dentre outros), já se pode argumentar que é um bom desempenho, porque representa quase R\$ 700 milhões a mais do que foi conseguido no ano anterior, como descrito em Meneghetti Neto (2010a, p. 93).

Quando se incluem outros itens do orçamento público (tais como investimento e amortização da dívida), a situação financeira do Estado em 2010 passa a ser deficitária. Em realidade, o que ocorreu foi um resultado deficitário do orçamento de capital (item H) de R\$ 3,6 bilhões, que pode ser explicado pelo fato de as receitas de capital de R\$ 1 bilhão (item F) terem sido superadas pelas despesas de capital (item G), que chegaram a R\$ 3,6 bilhões, pois foram pressionadas pelas amortizações da dívida (R\$ 2,7 bilhões).

Totalizando todas as rubricas, nota-se que ocorreu desequilíbrio de caixa, tendo chegado a uma situação deficitária de R\$ 686 milhões (item I) no ano de 2010. Esse déficit é 10 vezes maior do que foi atingido no ano anterior.

As contas estaduais sempre foram muito pressionadas, tanto pelo pagamento de pessoal, quanto pelo peso da dívida. O comprometimento com o

pagamento de pessoal (ativos, inativos e pensionistas, sem as transferências a autarquias e fundações), incluído nas despesas correntes, chegou a um patamar de R\$ 13,5 bilhões em 2010, de acordo com a CAGE. Em realidade, o pagamento com pessoal é um dos itens mais difíceis de executar, não só pelo seu alto patamar de gasto exigido, como também pelo fato de os gastos com inativos e pensionistas já representarem a metade do total das despesas com pessoal.¹⁸

Tabela 4

Execução orçamentária dos recursos do Tesouro do RS — 2010

TÍTULOS	VALOR (R\$ 1 000)
A Receitas correntes	28 690 324
B Receitas correntes intraorçamentárias	6 896
C Deduções para Fundef	-3 213 856
D Despesas correntes	22 568 448
E Resultado do orçamento corrente (A + B - C) - D	2 914 916
F Receitas de capital	1 034 051
G Despesas de capital	4 634 868
H Resultado do orçamento de capital (F - G)	-3 600 818
I RESULTADO (E - H)	-685 902

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Execução orçamentária da Administração Direta**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 21 jan. 2011c.

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

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

O Gráfico 4 detalha a evolução dessa estatística do período 1991-2009. Enquanto os servidores ativos diminuíram de 228.000 (1991) para 194.000 (2009), os inativos aumentaram de 79.000 (1991) para 138.000 (2009); e os pensionistas, de 48.000 (1991) para 50.000 (2009) (B. Inf. Pes., 2011). De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Rio Grande do Sul apresentou um déficit previdenciário de R\$ 3,4 bilhões em 2009, só superado por São Paulo e Rio de Janeiro no mesmo ano (B. Inf. Pes., 2011). Mas essa situação

¹⁷ Essas provisões destinam-se ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para o qual todos os estados e municípios devem destinar 15% dos principais impostos.

¹⁸ Do total de gastos empenhados com pessoal da Administração Pública Estadual Consolidada no RS em 2009, os ativos representaram 46,4% e os inativos e pensionistas, 53,6% (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est., 2010, p. 128).

também é bem complicada em 21 dos 27 estados, pois a despesa supera a receita previdenciária.

Em relação às despesas com a dívida pública total do RS, a amortização e o pagamento dos seus encargos absorveram R\$ 2,9 bilhões em 2010. Esse montante representa duas arrecadações mensais de ICMS.

Além disso, a dívida pública total (interna e externa) do RS é bem expressiva, pois chegou, em 2009, a R\$ 37 bilhões; mesmo que tenha diminuído em cerca de R\$ 1,2 bilhão, equivale a mais do que um orçamento anual do Estado. Convém salientar, também, que o contrato da dívida gaúcha, firmado com o Governo Federal nos anos 80, está inadequado e deve ser urgentemente revisto.¹⁹

De uma forma geral, essas duas despesas (pessoal e dívida) não podem ser reduzidas, pois são rígidas e cada vez mais volumosas, fazendo com que diminuam as possibilidades de o Estado realizar investimentos. Só para se ter uma ideia, os investimentos chegaram a pouco mais de R\$ 1,8 bilhão, e estão em um nível muito baixo, primeiro porque representaram somente 6,3% das receitas correntes e, em segundo lugar, porque

administrações gaúchas anteriores investiram bem mais.

Caso houvesse um esforço em dobrar os investimentos públicos no RS, haveria um impacto direto e indireto sobre o emprego em mais de 100.000 novos postos de trabalho e um acréscimo de 1,35% sobre o PIB estadual (RS, 2011, p. 50).²⁰

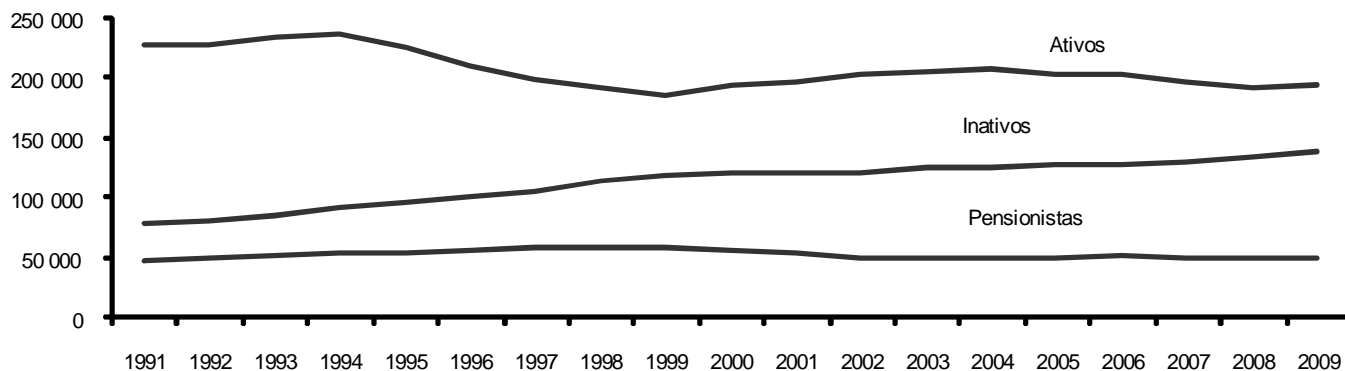
Deve-se considerar, também, os argumentos do Tribunal de Contas do Estado, que tem destacado a queda dos investimentos no RS, diante das necessidades prementes em infraestrutura de transporte e de logística:

[...] os recursos ínfimos alocados nesses três anos do atual Governo conflitam com a urgência em recuperar a capacidade de investimentos do Estado, que deverá, portanto, ser buscada sem afastar a condição de equilíbrio orçamentário permanente (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est., 2010, p. 524).

Sem dúvida, o contingenciamento dos investimentos, tanto em infraestrutura como nos demais serviços públicos, é uma das evidências do alto custo social que toda a sociedade gaúcha tem que pagar em função de um orçamento com pouca margem de manobra.

Gráfico 4

Número de matrículas dos servidores ativos, inativos e pensionistas no RS — 1991-2009



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

¹⁹ A dívida pública gaúcha tem crescido muito nos últimos anos. Passou, respectivamente, de R\$ 1,4 bilhão (1971) para R\$ 38,1 bilhões (2008), ou seja, um crescimento de 27 vezes em valores reais pelo IGP-DI. Houve um extraordinário salto da dívida ocorrido no Governo Britto, causado pela renegociação da dívida com a União. Não existem dúvidas de que a fórmula de cálculo utilizada pela União para a correção da dívida gaúcha em abril de 1988, pelo IGP-DI, tem provocado esse aumento considerável no seu montante e deve ser revisto. Para maior detalhes, ver Meneghetti Neto (2010).

²⁰ Para uma análise de um período maior dos investimentos públicos no RS, ver Meneghetti Neto (2010a, p. 202).

5 Considerações finais

O esforço para atingir equilíbrio orçamentário, dentro da meta da política fiscal “déficit zero”, tem sido muito importante para fazer com que o RS possa resolver o desequilíbrio financeiro estrutural que já tem perdurado por muitos anos. O fato de não terem sido utilizadas receitas extraorçamentárias para atingir o equilíbrio orçamentário tem desencadeado uma série de impactos positivos para as finanças públicas, como o pagamento integral do 13º salário com recursos próprios, não ter sido atrasada nenhuma parcela da dívida com a União e, principalmente, o fato de o RS ter se enquadrado, pelo terceiro ano consecutivo, nos limites da dívida em relação à receita. Também houve esforço no combate à sonegação, com a implementação da nota fiscal eletrônica e também com a universalização do sistema de substituição tributária.

Entretanto, permanecem grandes desafios como as renúncias fiscais, fazendo com que o Estado deixe de arrecadar 35,9% do ICMS potencial. Especialmente as desonerações de ICMS às exportações devem ser urgentemente estancadas e negociadas com o Governo Federal, propondo a criação de um fundo permanente e regulamentado que compense as perdas tributárias dos estados exportadores. Nesse sentido, seria interessante que os novos governos estaduais recém-eleitos se articulassem para criar uma legislação específica que determine um nível adequado de compensações das perdas tributárias de ICMS.

Concluindo, as contas públicas gaúchas sempre foram pressionadas tanto pelo pagamento de pessoal, como pelo peso da dívida e, provavelmente, continuarão a ser por um bom tempo, pois ainda persistem dois graves problemas: o aumento do número de matrículas dos servidores inativos e pensionistas e os pagamentos da dívida pública gaúcha. Nesse sentido, é importante que o Executivo mantenha os seus esforços na busca do déficit zero nos próximos anos, com medidas de recuperação de suas finanças, não se descuidando de melhorar a eficiência das despesas e buscando sempre o aumento das receitas, revendo e atualizando cada uma de suas desonerações fiscais.

Referências

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL 2009. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL, ago. 2009. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior — MDIC. **Balança comercial**. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/>>. Acesso em: 19 jan. 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego — MTE. **Dados e estatísticas**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/caged/default.asp>>. Acesso em: 19 jan. 2011a.

GRUPO DE TRABALHO DA QUALIDADE DO GASTO E DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Disponível em: <<http://sites.google.com/site/publicors/>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

MENEGHETTI NETO, A. A crise das finanças públicas gaúchas. In: CONCEIÇÃO, Octavio 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/>>. Acesso em: 20 jan. 2011.

MENEGHETTI NETO, A. O desempenho das finanças públicas em 2009. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 37, n. 4, p. 85-96, 2010a. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/issue/>>. Acesso em: 21 jan. 2011.

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO: exercício 2009. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2010. Disponível em: <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>>. Acesso em: 19 jan. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Mensagem 2011**. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/>>. Acesso em: 17 jan. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Notícias**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 18 jan. 2011a.

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/>>. Acesso em: 21 jan. 2011b.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Execução orçamentária da administração direta**. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/>>. Acesso em: 21 jan. 2011c.