

Os desafios das finanças públicas gaúchas

PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Economia
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 50 – Sala 1105
CEP 90.619-900 – Porto Alegre – RS

Nome: Alfredo Meneghetti Neto.

Qualificação: economista da FEE e professor da PUCRS.

Endereço: rua Pedro Ivo, 385, aptº. 501, bairro Mont' Serrat, Porto Alegre.

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

Área temática: Finanças Públicas.

Palavras chaves: finanças municipais, gastos sociais, setor público.

Resumo

O objetivo deste trabalho foi construir conhecimento sobre os desafios das finanças públicas gaúchas, privilegiando as últimas evidências numéricas. Foram trazidos vários aspectos da evolução das receitas e despesas e seus impactos na economia gaúcha.

De uma forma geral foi constatado que o Estado sempre gastou mais do que arrecadou, o que consolidou uma situação de déficit orçamentário permanente e que certamente impactou as decisões do gestor público. Foi concluído que uma receita fraca e incapacitada de acompanhar o crescimento da economia resultou na diminuição da qualidade da prestação do serviço público, atestada pelo fato da diminuição dos investimentos públicos e da quantidade de servidores, justamente em áreas fundamentais do estado (saúde , educação e segurança).

Nesse sentido, esse artigo contribui para tornar evidente essa situação de crise nas contas públicas e apresentar os principais desafios, sugerindo mais esforço por parte dos pesquisadores, privilegiando mais estudos na área de finanças públicas.

Os desafios das finanças públicas gaúchas

Alfredo Meneghetti Neto
Economista da FEE e Professor da PUCRS

APRESENTAÇÃO

O objetivo deste trabalho foi o de investigar os principais desafios das finanças públicas gaúchas através dos principais aspectos das receitas e despesas, dando continuidade a uma linha de pesquisa que está se fazendo na Fundação de Economia e Estatística.¹ Apesar de nesses últimos 30 anos ter havido uma ampla reestruturação financeira e institucional do Estado do Rio Grande do Sul, existem ainda muitos desafios pela frente. O Executivo gaúcho sempre teve dificuldades de caixa, pois as despesas têm superado as receitas, com um enorme peso do serviço da dívida e um número excessivo de aposentados. Especificamente o serviço da dívida tem representado um valor muito maior do que os investimentos públicos e no caso do pessoal, enquanto os servidores ativos diminuíram os aposentados (inativos e pensionistas) aumentaram nesses últimos anos. Pelo lado das receitas, existem muitas desonerações fiscais e falta de ressarcimento das exportações (Lei Kandir). Dessa forma, uma receita fraca e incapacitada fica muito difícil o governo gaúcho acompanhar o crescimento da economia. O Governo gaúcho tem pela frente pelo menos quatro grandes desafios: ajustar a arrecadação do ICMS, intensificando o combate a sonegação, revendo também as desonerações fiscais, negociar com o governo federal tanto o ressarcimento da Lei Kandir e os pagamentos da dívida pública.

Argumenta-se nesse estudo que existem três grandes desafios que explicam a queda da participação da economia gaúcha na economia brasileira: a) especificidade de sua estrutura econômica face à determinada política econômica; b) pela suscetibilidade da sua cadeia agroindustrial em relação à irregularidade da distribuição do regime de chuvas no Estado; c) pelos desajustes das finanças públicas. Esse último desafio engloba vários outros aspectos: a defasagem do ICMS e o PIB gaúcho, as quedas no investimento público, o aumento da dívida pública, os incentivos fiscais sem transparência e principalmente a falta de uma fiscalização mais ostensiva.

¹ A proposta dessa linha de pesquisa é desenvolver uma metodologia de análise na área de finanças públicas. Também ela procura identificar os principais problemas que necessitam ser resolvidos para que as contas públicas possam impactar positivamente na economia promovendo o crescimento do estado. Nesse sentido convém lembrar o site onde foram organizados vários estudos na área de finanças públicas gaúchas. (Site da pesquisa aplicada..., 03.04.2012).

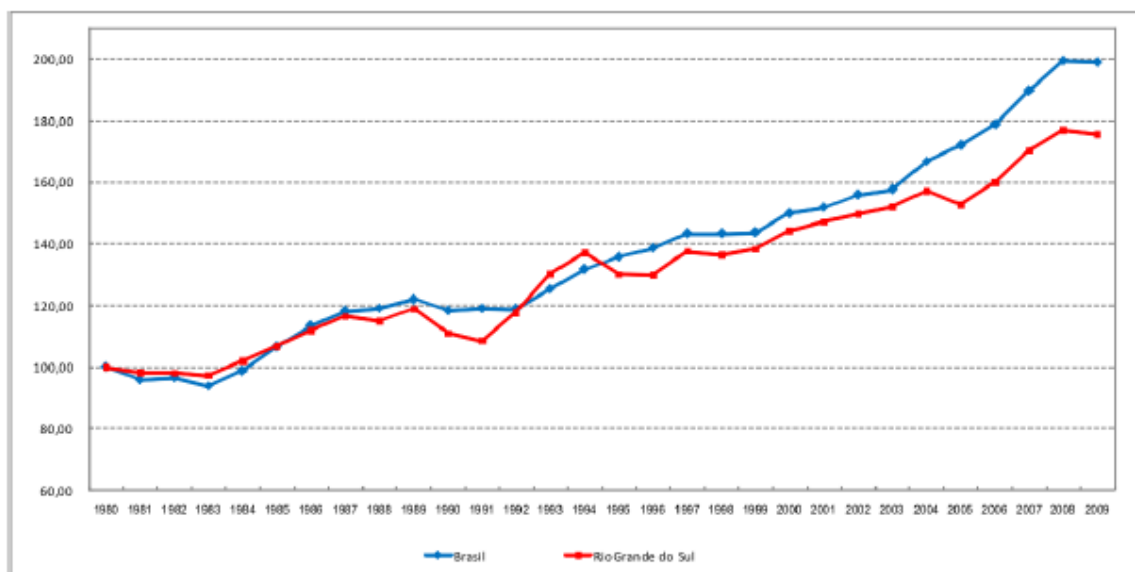
Assim o presente trabalho tem como pano de fundo a enorme preocupação com a área das finanças públicas, enfocando particularmente a arrecadação do ICMS, as despesas públicas e a questão da fiscalização. Está organizado em cinco itens: a defasagem da economia gaúcha, o ICMS e as renúncias, as despesas públicas, a fiscalização no RS e a conclusão.

1-A DEFASAGEM DA ECONOMIA GAÚCHA

O Rio Grande do Sul vem se defasando do crescimento da economia nacional. O Gráfico 1 permite visualizar o crescimento dos Índices de Volume do PIB do Brasil e do RS ao longo dos últimos 30 anos. Pode-se dizer que de 1980 até 1994 o País e o Estado apresentaram um comportamento bem semelhante em termos de crescimento, sendo que a partir de 2005 ocorre um distanciamento mais significativo entre as duas curvas.

Gráfico 1

Índice de volume do PIB do Rio Grande do Sul e do Brasil – 1980 a 2009



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governador (Tarso Genro). **Proposta orçamentária 2011: mensagem. Disponível em:** <http://www.seplag.rs.gov.br/> Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

Esse mesmo fenômeno pode ser observado através de períodos selecionados como mostra a Tabela 1.

Fica clara a forte retração no Rio Grande do Sul em relação à economia nacional em 1995 (-5,0% contra 3% do Brasil) e também no período de 2004 e 2005 (0,2% e o País com 4,4%).

A primeira defasagem é explicada pela especificidade da estrutura econômica gaúcha face a uma determinada política econômica, como no caso o Plano Real e a segunda pelos efeitos da grande seca que marcou o Estado nesses anos.

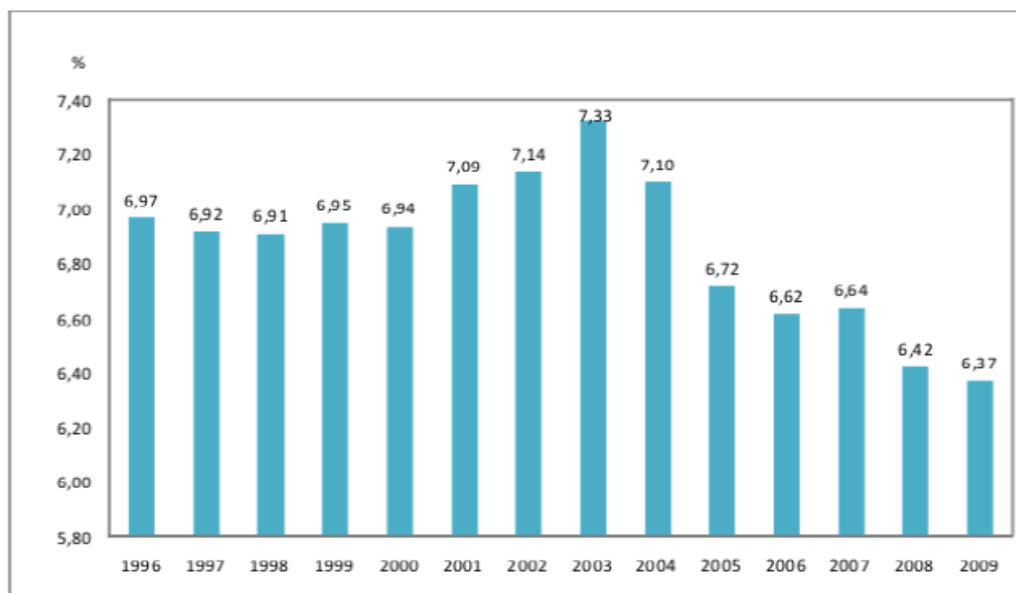
Tabela 1
Taxas de crescimento do PIB do RS e do Brasil por período selecionado

Período	PIB		Indústria de				Construção Civil		Serviços		PIB per capita	
	RS	Brasil	Agropecuária	Transformação	RS	Brasil	RS	Brasil	RS	Brasil	RS	Brasil
1986-1994	2,8	2,4	0,8	2,8	3,6	1,7	1,5	2,3	2,4	2,6	1,3	0,4
1995	-5,0	3,0	1,7	1,8	-15,2	1,4	0,5	3,3	0,9	3,9	-6,3	1,6
1996-2003	2,0	1,9	3,8	4,3	1,6	0,8	2,3	0,5	1,8	2,1	1,0	0,4
2004-2005	0,2	4,4	-14,1	1,3	0,7	4,8	3,6	4,2	2,2	4,3	-0,5	3,1
2006-2009	3,6	3,7	12,6	2,4	-0,7	0,6	3,5	2,7	4,7	4,4	2,9	2,6

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governador (Tarso Genro). **Proposta orçamentária 2011: mensagem. Disponível em:** <http://www.seplag.rs.gov.br/> Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

Examinando-se a participação do PIB gaúcho em relação ao PIB nacional através do Gráfico 2 pode-se notar um primeiro movimento de queda de 2003 (7,33%) para 2004 (7,10%) e depois uma tendência constante de 2004 até 2009 onde existe uma retração de quase um ponto percentual na geração do produto brasileiro.

Gráfico 2
Participação do PIB a preço corrente do RS no PIB do Brasil -1996 a 2009



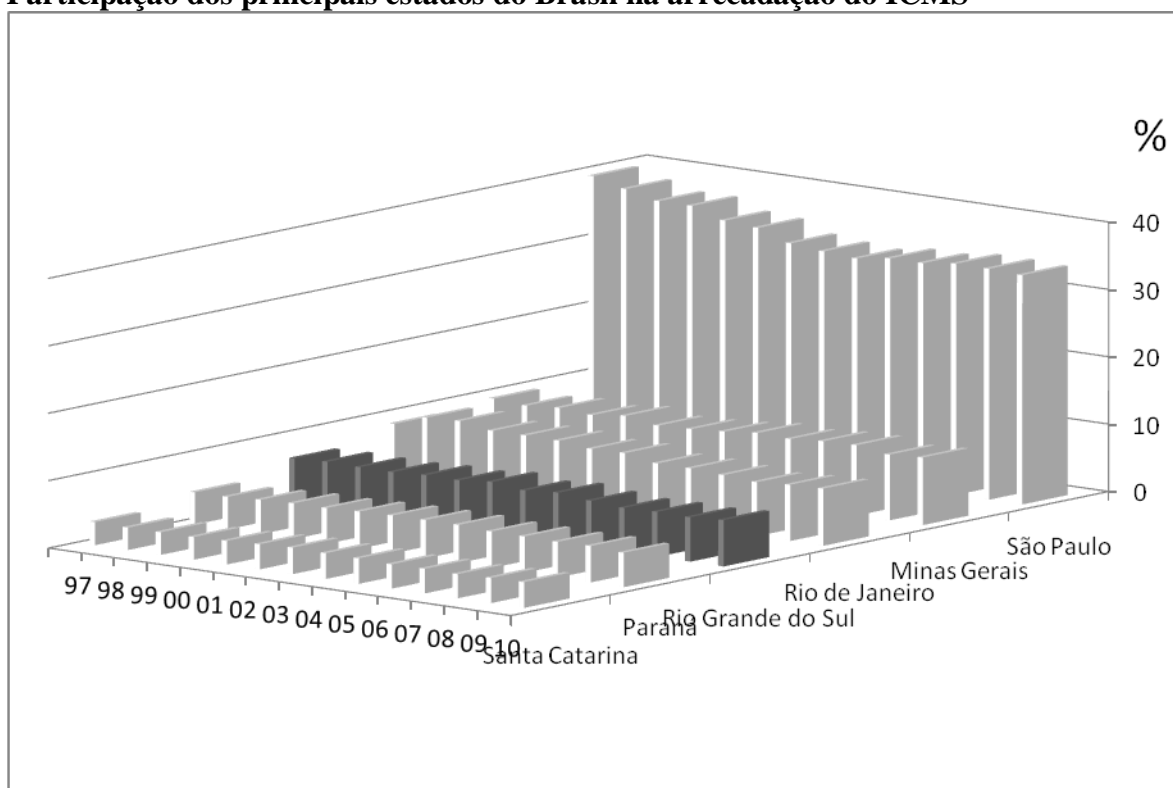
FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governador (Tarso Genro). **Proposta orçamentária 2011: mensagem. Disponível em:** <http://www.seplag.rs.gov.br/> Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

2-O ICMS E AS RENÚNCIAS FISCAIS

O Gráfico 3 evidencia a participação dos maiores estados da Federação na arrecadação do ICMS no período de 1997 a 2010. Pode-se notar que São Paulo se destaca, pois mesmo que tenha perdido participação recentemente, conseguiu se manter sempre acima de 33% da arrecadação do País, com uma média nos últimos cinco anos de 33,6% do ICMS nacional.

Gráfico 3

Participação dos principais estados do Brasil na arrecadação do ICMS



Fonte: COTEPE

Os estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro ocupam a segunda e terceira maiores posições na arrecadação do país, com uma média, nos últimos cinco anos, de 10,1% e 8,6% respectivamente. O estado do Rio Grande do Sul depois de ter atingido a participação de 7,5% do ICMS nacional em 2003, foi perdendo participação nos anos seguintes, caindo para 7,4% (2005), 6,9% (2006) e 6,9% (2010). Isso, de certa forma, mostra um enfraquecimento da arrecadação do ICMS gaúcho nesses últimos anos, em detrimento dos demais estados da federação.

A arrecadação do ICMS e o Produto Interno Bruto (PIB) são duas variáveis que têm a virtude de espelhar, por um lado, o quanto a economia conseguiu produzir em bens e serviços e, por outro, o quanto o Tesouro arrecadou.

Apesar de existirem algumas peculiaridades em termos de composição das duas variáveis, elas tendem a variar de uma forma semelhante, pois o ICMS incide sobre produtos (como alimentação, vestuário, eletrodomésticos), e também sobre serviços (tais como luz e telefone).²

Observando-se uma série maior, algumas vezes, essa semelhança no desempenho das duas variáveis não aconteceu. Isso se deveu a vários fatores, tais como: modificações na política macroeconômica do governo federal; reestruturação da administração tributária da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul; variações das taxas de inflação em função dos planos econômicos, dentre outros.

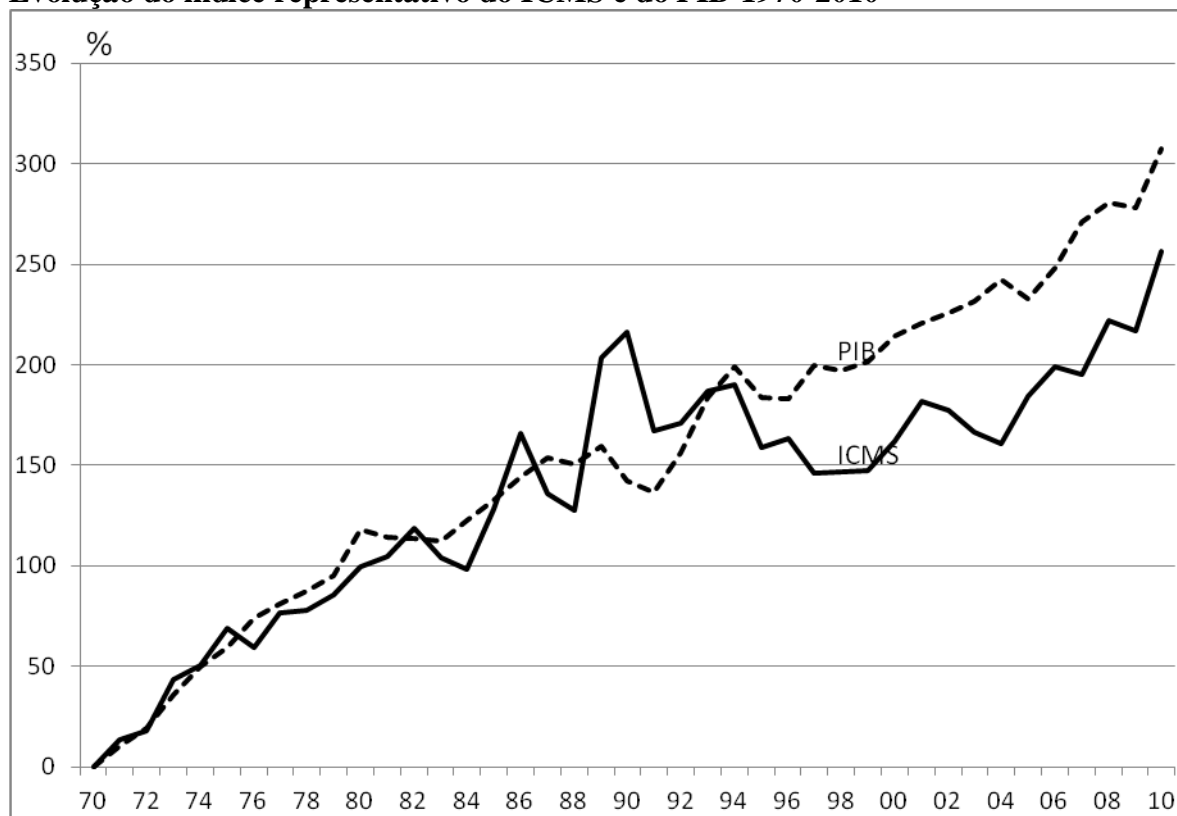
Através do Gráfico 4, pode-se visualizar o comportamento dessas duas variáveis medidas pelas suas taxas de crescimento.

O crescimento do ICMS e do PIB foi semelhante até 1975, quando começou a apresentar um primeiro distanciamento no ano seguinte: enquanto o PIB gaúcho crescia 74% o ICMS alcançava somente 60%. As maiores diferenças, entretanto ocorreram em três episódios: 1984, 1988, 1990 e depois do Plano Real, quando a economia cresceu (em relação a 1970) e a arrecadação não conseguiu reagir.

Considerando-se a série como um todo, nota-se que enquanto o PIB gaúcho cresceu quase 307% em relação a 1970, o ICMS acompanhou somente com 256%. Isso significa que o Estado vem tendo cada vez menos capacidade de se impor para transformar a expansão da base econômica em termos de arrecadação.

² É importante salientar que essas duas variáveis possuem uma estrutura bem diversificada nas suas composições. O melhor seria considerar a evolução de todos os setores do PIB que são tributados pelo ICMS ou, o PIB pelo seu componente interno, uma vez que as exportações estão desoneradas do imposto (B. DEE, 2009, p.6). Entretanto, como essa estatística é difícil de ser obtida, tem-se adotado a comparação pura e simples do PIB e do ICMS. Esse procedimento é bastante usual nos estudos tanto da Secretaria da Fazenda, como nos do Tribunal de Contas do Estado.

Gráfico 4
Evolução do índice representativo do ICMS e do PIB-1970-2010



Fonte dos dados brutos: FEE

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda

Nota: o índice representativo considera o ano base, 1970, ou seja, 1970 = base zero.

A Tabela 2 apresenta o cálculo da elasticidade-renda do ICMS.³ Ela evidencia que nos anos 70, a elasticidade-renda do ICMS gaúcho ficou em 0,9, o que significa dizer que, para cada variação de 1% do PIB, o ICMS respondeu (positivamente) com 0,9%. Nos anos 80, a elasticidade-renda do ICMS gaúcho aumentou para 1,41, mostrando assim, uma capacidade maior do Estado em acompanhar a economia gaúcha.

Nos anos 90 a relação do ICMS e com o PIB foi inversa, ou seja, o PIB variou em média 1% de crescimento, enquanto que o ICMS caiu 0,48%, refletindo o fato que o Estado passou a ter cada vez menos recursos em relação aos encargos que o crescimento da economia lhe impõe.

³ Para o cálculo da elasticidade-renda dos últimos 40 anos, a série foi dividida em quatro períodos e depois o PIB foi considerado como variável independente e o ICMS como variável dependente. A idéia 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.

Tabela 2
Elasticidade-renda do ICMS
gaúcho nos anos 70, 80, 90 e 00.

ANOS	Período	Elasticidade-renda
70	1970-79	0,90
80	1980-89	1,41
90	1990-99	-0,48
00	2000-09	0,89

Fonte: elaborado pelo autor

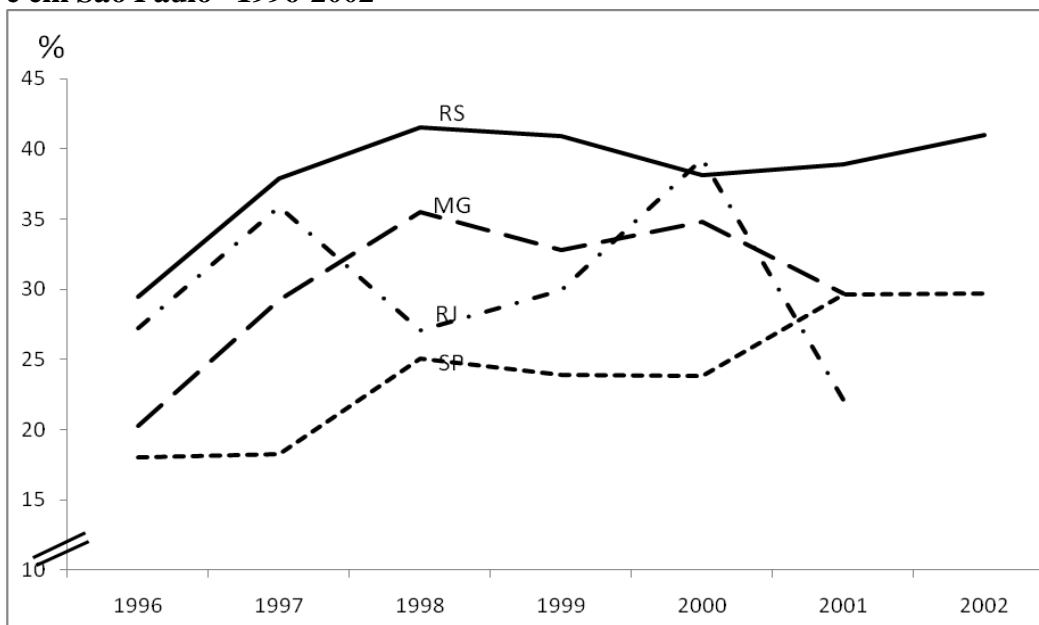
A partir de 2000 o ICMS está mostrando sinais de melhoria (tendo atingido 0,89%), mas ainda está abaixo do período dos anos 80 (que tinha uma elasticidade – renda de 1,41%).

No que diz respeito às renúncias fiscais é importante saber se elas podem ser consideradas a causa dessa má performance do ICMS no período observado. E se isso for verdadeiro também é fundamental comparar o montante de desonerações fiscais no Rio Grande do Sul com o dos demais estados.

Um estudo que conseguiu responder essas duas questões é o de Bordin (2003), que estimou as renúncias fiscais e potenciais de arrecadação do ICMS do Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Utilizou dados relativos do Valor Adicionado Fiscal – VAF e depois calculou o “ICMS Potencial” pela aplicação da “alíquota média ponderada” sobre esta base.⁴ A renúncia foi obtida pela diferença entre o valor potencial e o efetivamente arrecadado.

O Gráfico 5 mostra que o RS está bem acima de todos os estados em termos de renúncia fiscal - pois renunciou de 29,5% a 41,5% do ICMS potencial, no período de 1996 a 2002. Os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo vieram logo a seguir.

⁴ Para calcular a alíquota média ponderada do ICMS gaúcho foi levada em conta a participação relativa de cada um dos três fluxos comerciais (interno, interestadual e exterior) no total das operações comerciais gaúchas. Depois foi calculada a média entre as diferentes alíquotas existentes no RS. Para isso, foi necessário ponderar a alíquota nominal incidente em cada setor ou segmento econômico com o seu respectivo peso no total da arrecadação. Foi evidenciado que o peso maior na participação do ICMS gaúcho é dos setores que tem uma alíquota de 25% representando 44% do total, seguindo-se os setores que dispõem de uma alíquota de 17% e com 12%. Ponderando-se as três alíquotas dos setores pela sua participação constata-se que a alíquota média ponderada interna do ICMS gaúcho é 20,02%. Depois de conhecida a alíquota interna, foram levadas em consideração as alíquotas que incidem tanto nas operações interestaduais como aquelas nas operações com o exterior, para depois ponderá-las. E por último a ponderação final foi estimada em função da participação de cada fluxo comercial (interno, interestadual e exterior) no total de operações comerciais realizadas pelo Estado.

Gráfico 5**Renúncia fiscal do ICMS no Rio Grande do Sul, em Minas Gerais, no Rio de Janeiro e em São Paulo– 1996-2002**

Fonte: BORDIN, L.C.V. ICMS gastos tributários e receita potencial. In: FINANÇAS públicas: VII Prêmio do Tesouro Nacional 2002; coletânea de monografias. Brasília: ESAF, 2003.

A Tabela 3 atualiza os dados sobre a renúncia fiscal do ICMS gaúcho. É possível ver que as renúncias vêm se situando no Rio Grande do Sul ao redor de 34,6% do ICMS potencial no ano de 2010.

Tabela 3**Estimativas das Desonerações do ICMS em (R\$ Milhões)**

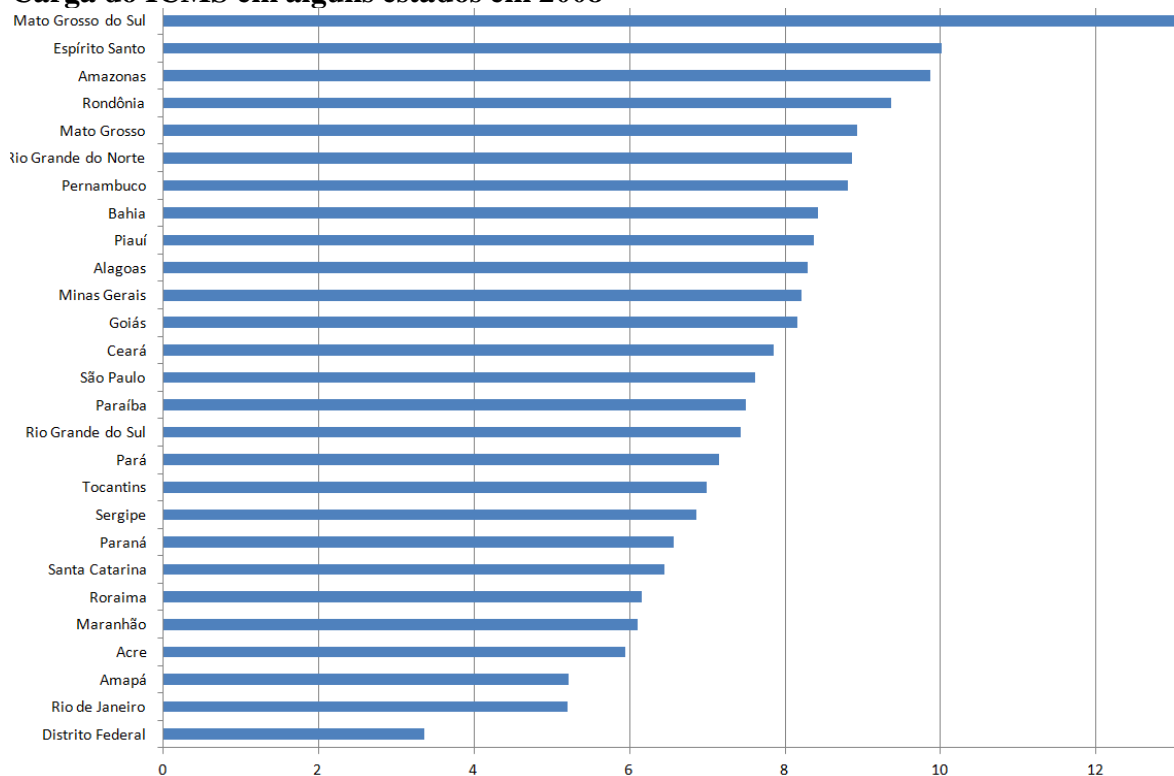
ANO	Arrecadação	Desonerações	ICMS	Desoneração/ ICMS
			Potencial	Potencial (%)
2003	8.989	5.238	14.226	36,82
2004	9.638	6.823	16.461	41,45
2005	11.383	6.459	17.842	36,20
2006	11.813	6.824	18.637	36,62
2007	12.258	7.809	20.066	38,91
2008	14.825	9.671	24.497	39,48
2009	15.087	8.514	23.601	36,1
2010	17.893	9.484	27.377	34,6

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Disponível em: http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_dwn_deso_con_dem. Acesso em: 12 dez. 2011.

Fazendo-se um levantamento das desonerações listadas nas propostas orçamentárias dos últimos anos no Rio Grande do Sul é possível notar que as mais implementadas dizem respeito às empresas exportadoras, seguidas daquelas relacionadas com a compra de bens ativos para empresas industriais e as destinadas às atividades agropecuárias. Já os Coredes que mais receberam nesse período foram: o Metropolitano Delta Jacuí, o Vale do Rio dos Sinos e a Serra em função de estarem localizadas nessas regiões as empresas com maiores contribuições em termos de receita.

Esses dados sobre a enorme renúncia fiscal do ICMS podem explicar um paradoxo que ocorre no Rio Grande do Sul. É sabido que o ICMS gaúcho ocupa a quarta posição no país, tanto em termos de grandeza de arrecadação como de PIB, entretanto é surpreendente que em termos de carga do ICMS (ICMS dividido pelo PIB) ele cai para a 16ª posição, pois a sua carga chega a somente 7,4% do PIB.

Gráfico 6
Carga do ICMS em alguns estados em 2008



FONTE: COTEPE
IBGE

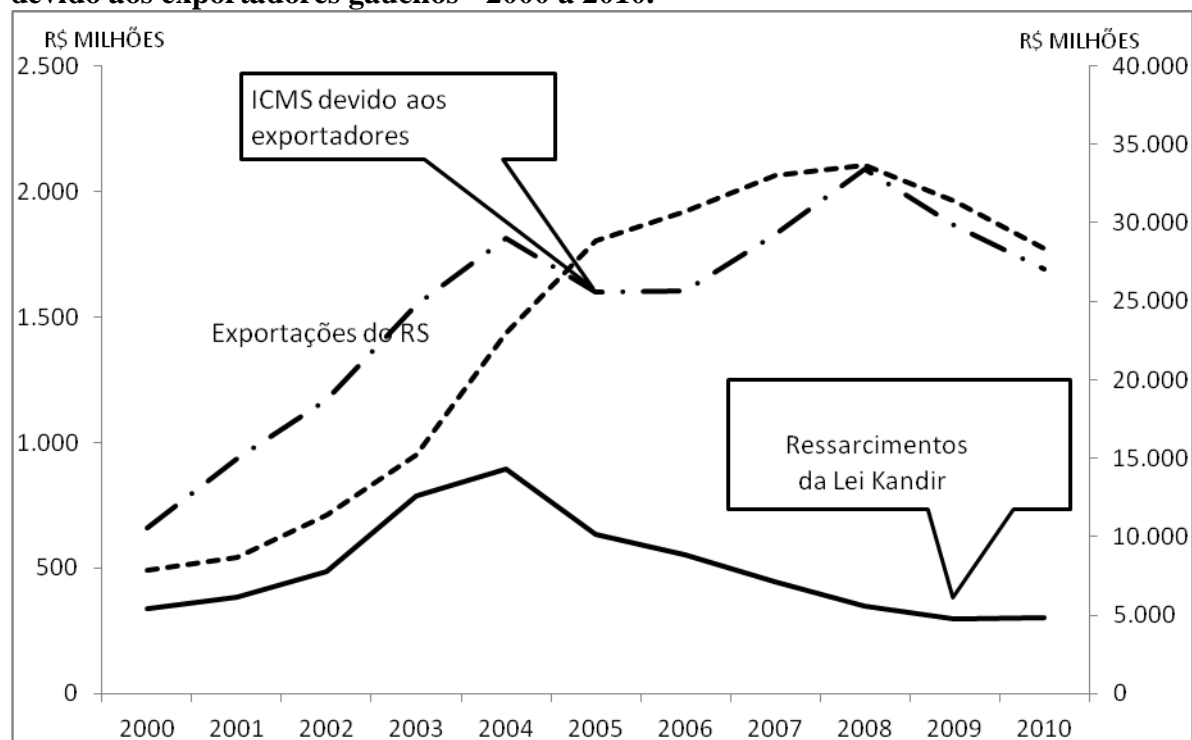
Assim sendo é evidente que o desempenho do ICMS nos últimos 25 anos ficou muito aquém do desejável, pois não conseguiu acompanhar o crescimento da economia gaúcha

devido basicamente ao volume excessivo de desonerações fiscais. Outro fato que está trazendo muito prejuízo às receitas gaúchas é a falta de ressarcimento das desonerações das exportações do Rio Grande do Sul, através da Lei Kandir como está mostrado no Gráfico 8.

No ano de 2000 as exportações do Rio Grande do Sul atingiram R\$ 10 bilhões e o Estado foi ressarcido através da Lei Kandir em R\$ 340 milhões.

Gráfico 7

Exportações do Rio Grande do Sul, Ressarcimentos federais da Lei Kandir, e ICMS devido aos exportadores gaúchos - 2000 a 2010.



FONTE: RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: exercício 2008. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2010.

NOTA: das três variáveis apresentadas nesse gráfico, somente a das exportações do RS estão representadas no eixo vertical à direita.

O saldo credor de ICMS devido pelo Tesouro Nacional aos contribuintes exportadores naquele ano chegou a R\$ 490 milhões. Ao longo do período foi observado que as exportações cresceram muito no Rio Grande do Sul tendo atingido em 2010 cerca de R\$ 27 bilhões, o que deveria ter sido acompanhado de um retorno maior ao estado, caso fosse mantida a mesma relação original. Entretanto isso acabou não acontecendo!

Os ressarcimentos da Lei Kandir ficaram aquém do patamar do ano de 2000: R\$ 305 milhões. Mas o que é paradoxal é que no ano de 2010 o Estado passou a dever um valor cinco vezes maior às empresas exportadoras gaúchas: R\$ 1,7 bilhão.

De uma forma geral, as características das receitas gaúchas (ICMS enfraquecido pelas enormes renúncias fiscais e falta de ressarcimento ao Estado) podem explicar a dificuldade do Executivo em atender as despesas públicas que crescem sem ter condições de melhorar a qualidade do serviço público. O próximo item procura analisar justamente os aspectos mais importantes das despesas públicas.

3-AS DESPESAS PÚBLICAS: PESSOAL, INVESTIMENTOS E A DÍVIDA

É sabido que o Governo Estadual está atrelado às decisões de política fiscal e monetária adotadas pelo Governo Federal. No entanto o Estado do RS possui peculiaridades que fazem com que as causas do agravamento financeiro do Governo não ocorram somente em virtude de medidas adotadas no âmbito federal.

Durante os anos 80 e praticamente no decorrer dos anos 90, as finanças estaduais não apresentaram um comportamento favorável, uma vez que a crise das finanças do Estado aconteceu não somente através do aumento das despesas (sobretudo de custeio e de serviço da dívida), mas principalmente pela insuficiência de receitas tributárias originada pelas renúncias fiscais.

A ação do Estado pode ser identificada através da análise das despesas públicas. O exame dos gastos revela-se uma fonte importante para a avaliação do desempenho da atividade governamental.

A rubrica pessoal, englobando os gastos da Administração Direta (ativos, inativos, pensionistas) e as transferências para a Administração Indireta, tem representado nesses últimos anos um percentual bem significativo no total das despesas, responsáveis por quase a metade do dispêndio total.

Nesse atual estudo seguiu-se os mesmos critérios adotados pelo Tribunal de Contas do Estado para fins de atendimento aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que procura fixar um limite de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), para os gastos com

pessoal.⁵

O Gráfico 8 apresenta a evolução do gasto com pessoal nos últimos anos, segundo a LRF. Nota-se que a despesa com pessoal atingiu o nível mais elevado de todo o período, chegando a 73,2% da RCL. A partir de 2001, no entanto, deixou de fazer parte do cômputo dessa rubrica, a despesa do IPERGS com a assistência médica dos servidores, o auxílio funeral, creche, bolsa de estudos, transportes e refeição e, principalmente, o Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores, resultando em uma queda para 58,5% da RCL.

Gráfico 8
Participação do pessoal e encargos sociais em relação à RCL -2000 a 2010



FONTE: RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: exercício 2010. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2010.

No último ano de 2010 essa rubrica atingiu somente 46,4% da RCL, o que mostra uma adequação dos gastos com pessoal como está determinado na Lei.

⁵ O TCE para o cálculo de “Pessoal e Encargos Sociais”, adota a exclusão das pensões e, a partir de 2001, pela dedução do Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores (IRRF). (Rel. Parec. Prév. Contas Gov. Est. 2008, 2009, p.90).

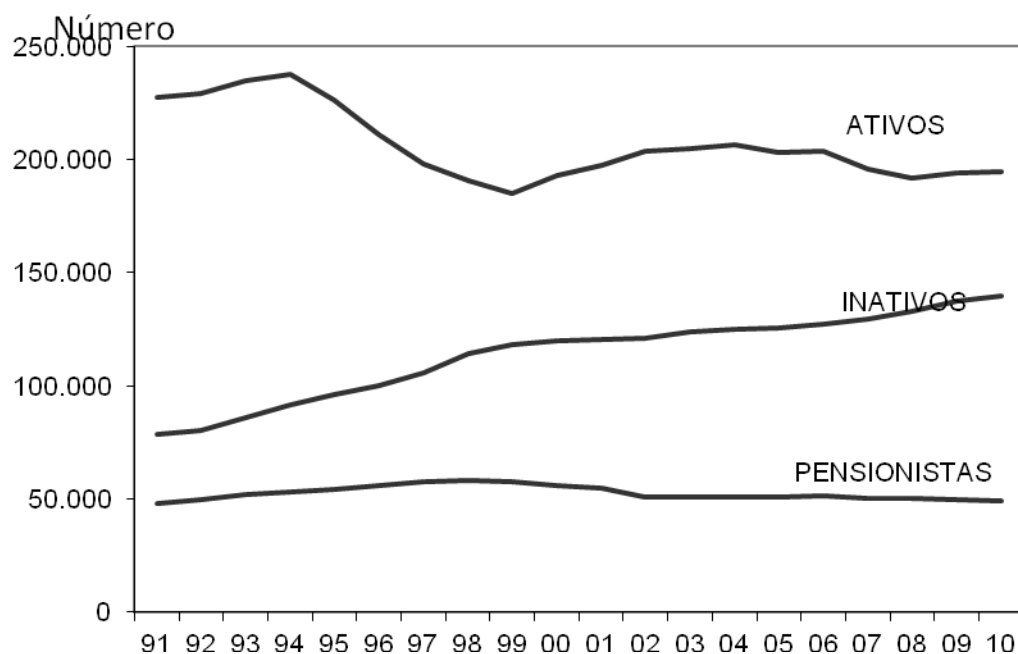
Procurando-se investigar os gastos com pessoal mais detalhadamente, os dados foram desagregados por matrículas, tanto dos funcionários ativos, quanto dos inativos e pensionistas. Na realidade o pagamento com pessoal é um dos itens mais difíceis de executar, não só pelo seu alto patamar de gasto exigido, como também pelo fato de que os gastos com inativos e pensionistas já representam a metade do pagamento das despesas com o pessoal total.

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

O Gráfico 9 detalha a evolução dessa estatística para o período de 1991 a 2010. Enquanto os servidores ativos diminuíram de 228 mil (1991) para 195 mil (2010), os inativos aumentaram de 79 mil para 140 mil; e os pensionistas, de 48 mil para 49 mil respectivamente no mesmo período. (B.Inf.Pessoal, 2010)

Gráfico 9

Número de matrículas dos servidores ativos, inativos e pensionistas-1991-2010



Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda.

Com isso pode-se dizer que o Estado despenderá com pessoal praticamente o mesmo patamar histórico, entretanto somente, a metade dos funcionários prestará serviços à

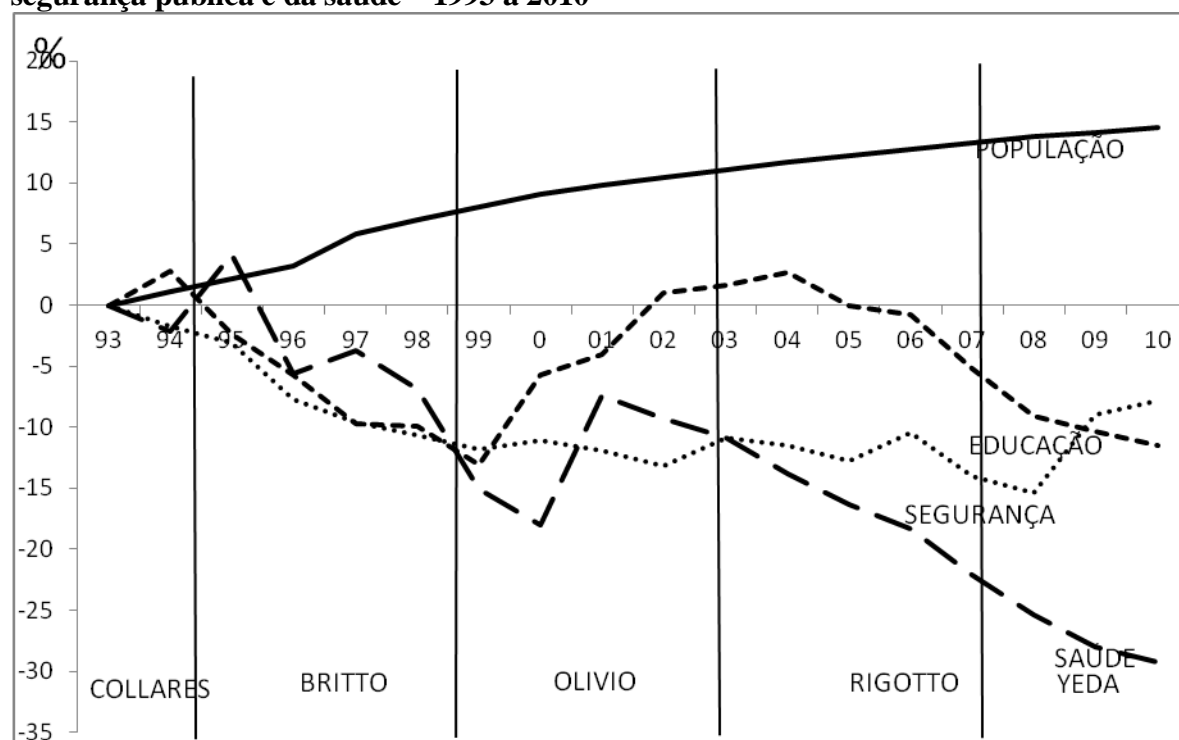
sociedade, o que faz com que se torne necessário, pensar urgentemente em uma política de aposentadoria no Rio Grande do Sul. Além disso desagregando os dados dos servidores por áreas de atuação observa-se uma diminuição dos servidores das funções básicas.

O Gráfico 10 mostra uma tendência de queda dos servidores ativos, que prestam os serviços essenciais à população gaúcha, com uma pequena reversão nos governos Olívio e Rigotto.

Entretanto de 2006 para 2010 foi observado uma retomada da queda. Analisando-se um período maior (de 1993 a 2010), houve uma redução na Secretaria da Saúde (29,2%) e na Secretaria da Segurança Pública (9%), e na Secretaria da Educação (10,3%) enquanto a população do Estado, nesse mesmo período cresceu 14,5%.

Gráfico 10

Evolução da população gaúcha e dos servidores ativos das áreas de educação, de segurança pública e da saúde – 1993 a 2010

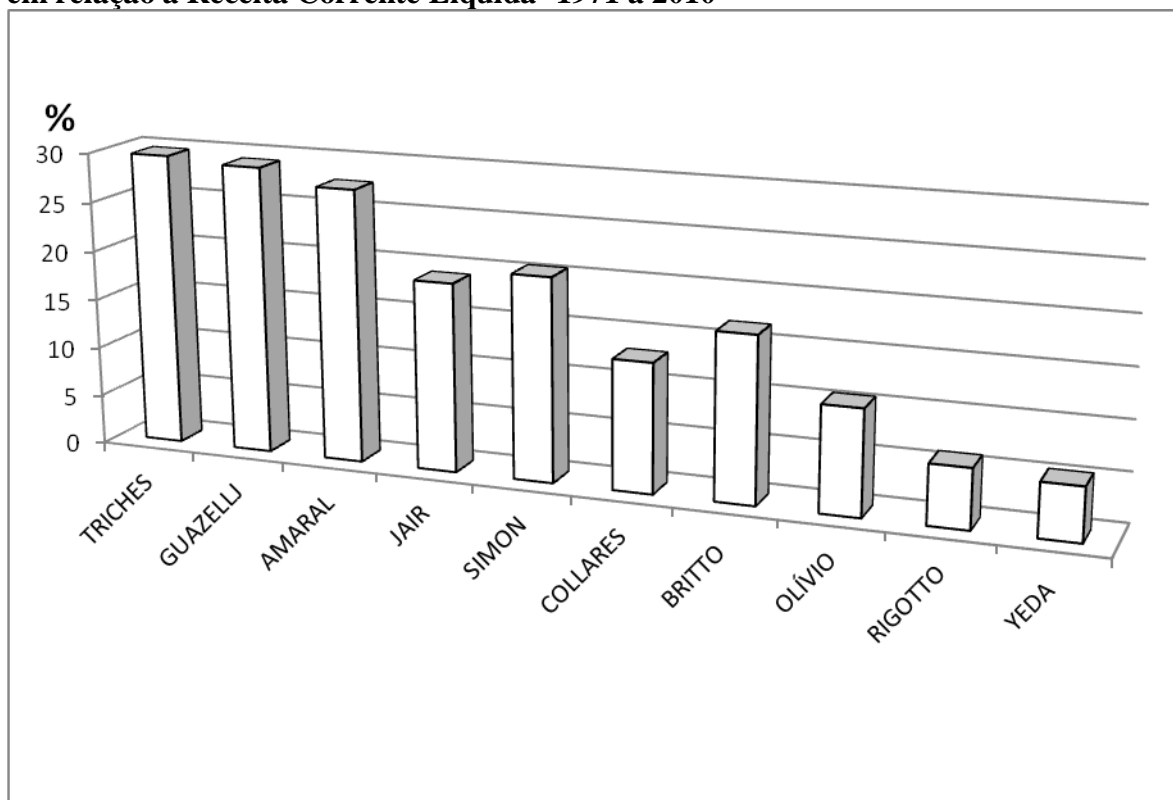


FONTE: FEE
IBGE

Mesmo que essa redução do quadro de servidores da Educação, Saúde e Segurança possa estar vinculada a municipalização dos gastos estaduais da área social, pode-se argumentar que ela tende a dificultar a prestação desses serviços essenciais, uma vez que os mesmos são intensivos em trabalho. Isso significa dizer que é necessário que o número de professores, médicos e policiais deve acompanhar o crescimento da população.

No que diz respeito aos gastos com investimentos pode-se notar através do Gráfico 11 que em praticamente todos os últimos governos, houve uma queda gradual dos investimentos, tanto os de serviços básicos (saúde, segurança e educação), como também de infra-estrutura de transporte e de logística.

Gráfico 11
Evolução da média dos investimentos amplos por governo
em relação à Receita Corrente Líquida- 1971 a 2010



FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governador (Tarso Genro). **Proposta orçamentária 2011: mensagem.** Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/> Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

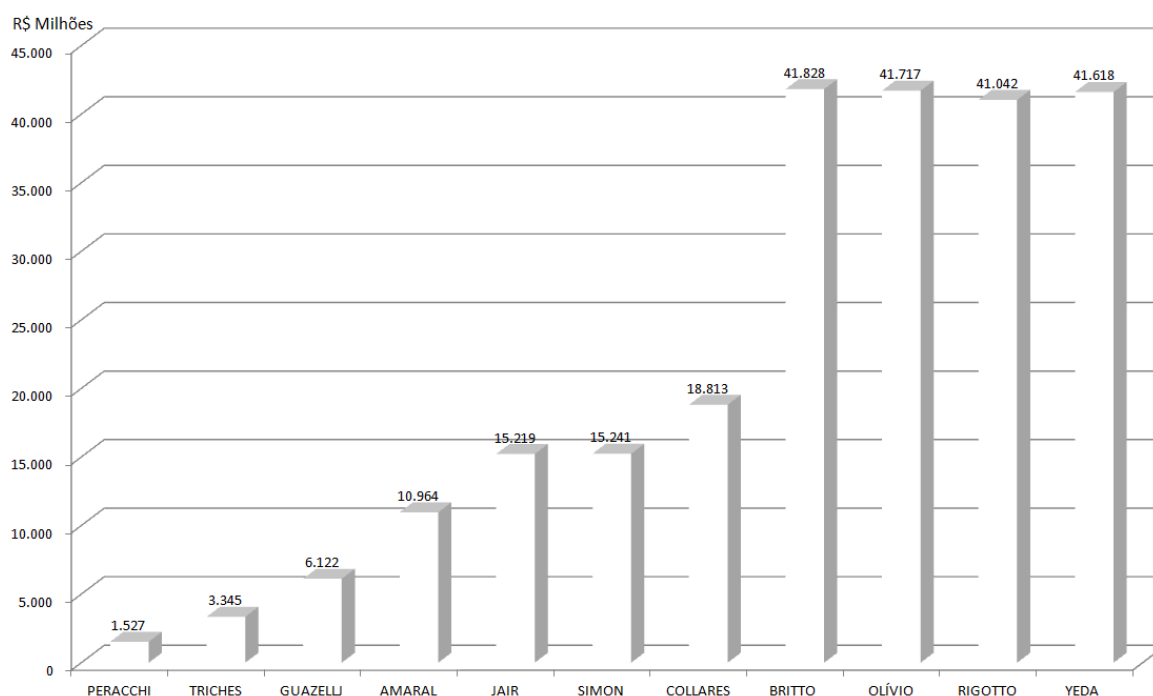
Entende-se que as dificuldades fiscais pesaram fortemente sobre a capacidade de investimento do Estado, que foram diminuindo gradativamente. O Governo Triches foi o que mais investiu atingindo 29,7% da RCL, enquanto que os governos posteriores apresentaram uma tendência de queda.

Os quatro últimos governos se situaram em um patamar abaixo de 17% da RCL, Britto (16,7%), Olívio (10,6%), Rigotto (6%) e Yeda (5,4%) da RCL. Isso indica que os recursos alocados nos últimos anos têm ficado aquém das necessidades do Estado, e que refletem a escassez de recursos.

O déficit público recorrente nesses 25 anos pode explicar o endividamento crescente no Rio Grande do Sul. Considerando-se a dívida pública estadual fundada consolidada (dívida interna e externa com vencimento de longo prazo), pode-se observar que ela vem gradativamente crescendo desde o período compreendido entre o final do governo Peracchi (1971), até o ano de 2010 do Governo Yeda, como mostra o Gráfico 12.

A dívida pública gaúcha passou respectivamente de R\$ 1,4 bilhão a R\$ 41,6 bilhões, ou seja, um crescimento de 27 vezes, em valores reais pelo IGP-DI.

Gráfico 12
Evolução do estoque da dívida fundada interna e externa- 1971-2010



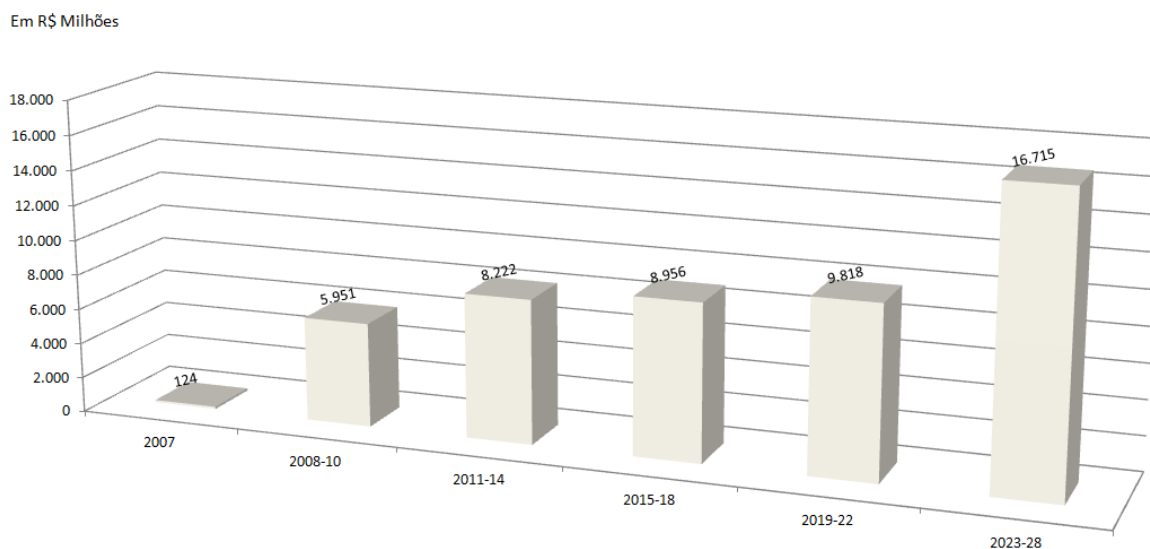
FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governador (Tarso Genro). **Proposta orçamentária 2011: mensagem. Disponível em:** <http://www.seplag.rs.gov.br/> Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

Outro fato que deve ser considerado é que a dívida pública gaúcha está distribuída em parcelas com vencimentos a serem pagos até o ano 2028, como pode ser visto no Gráfico 13.

Nota-se que existe uma tendência de aumento expressiva nas próximas duas décadas.

Gráfico 13

Vencimentos da dívida pública gaúcha – 2007 a 2028



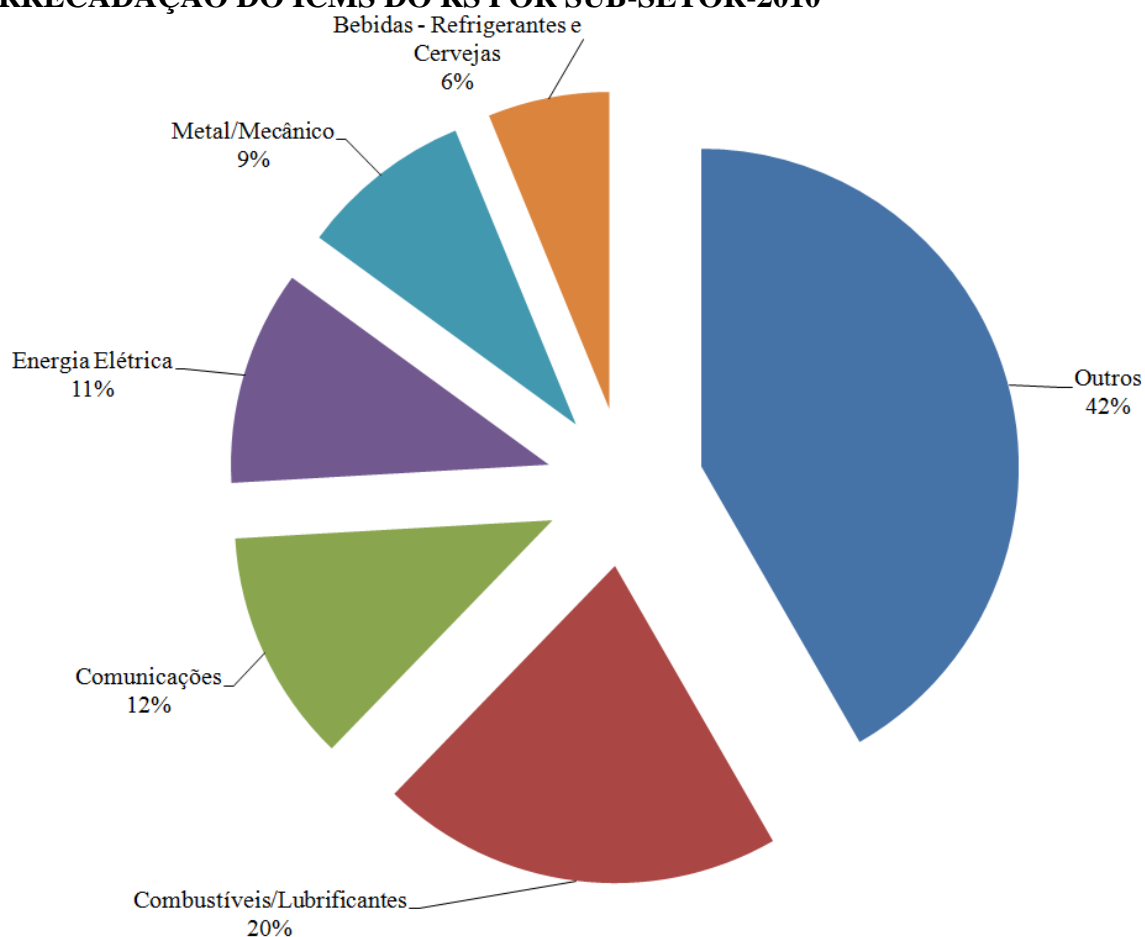
Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda

4-A FISCALIZAÇÃO DO RS

Procurando-se verificar os dados da arrecadação do ICMS tem-se o gráfico 14. Pode-se notar que os segmentos que mais contribuem para a arrecadação do ICMS são três combustíveis/lubrificantes (20%), comunicações (12%) e energia elétrica (11%). Esses três segmentos em conjunto compõem quase 45% da arrecadação total de ICMS no RS. Essa informação é importante porque ao se comparar com as autuações realizadas pela fiscalização poderia-se esperar uma concentração maior justamente nessas três áreas.

Entretanto ao cruzar os dados do Gráfico 14, com as autuações realizadas no RS (Gráfico 15) as evidências são outras. Os segmentos mais visados pela fiscalização são outros: atacadistas de alimentos (12%), comunicações (12%) e metal-mecânico (8%), sendo que o segmento dos combustíveis/lubrificantes fica somente com 1,34% de participação no total, o que nem permite sua visualização no Gráfico 15.

Gráfico 14
ARRECADAÇÃO DO ICMS DO RS POR SUB-SETOR-2010



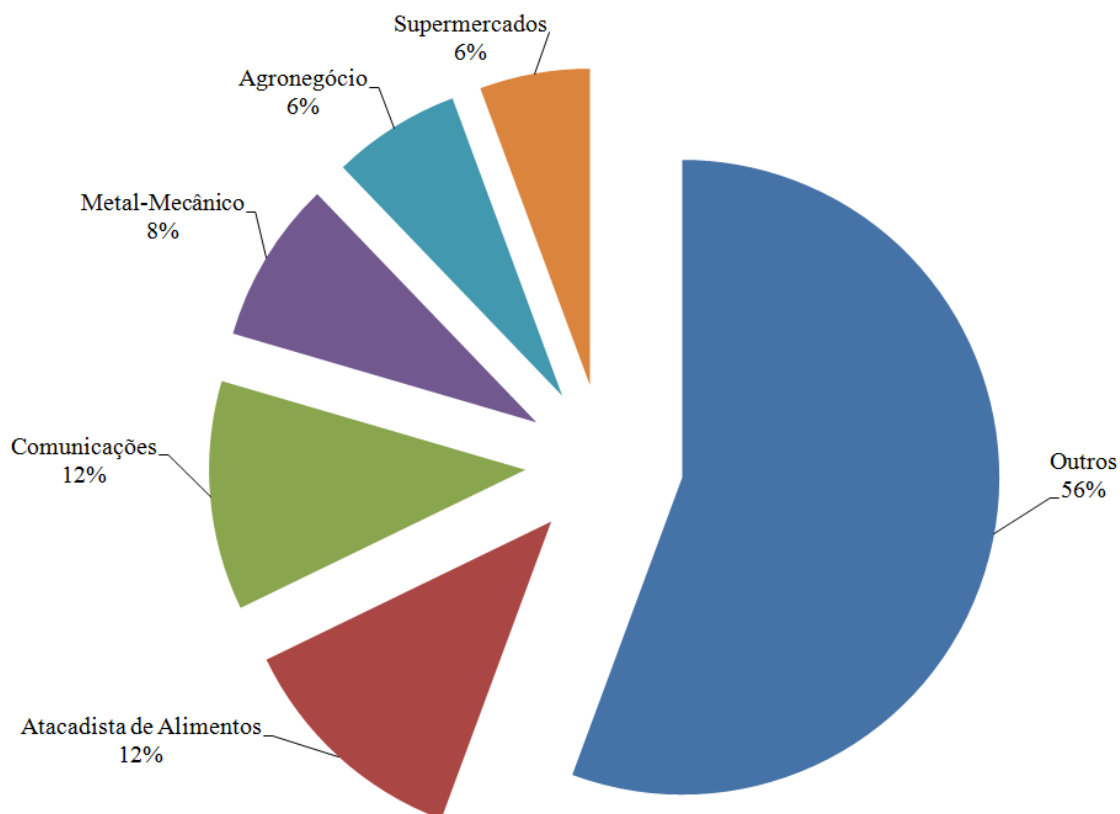
FONTE: RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: exercício 2010. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2010.

Essa evidência é importante pois chama atenção o fato dos combustíveis serem um dos que mais arrecadam com 20% do total do ICMS e está somente na 8ª colocação daqueles setores mais visados. Nesse sentido convém lembrar a fala do Deputado Schmidt⁶ na Assembléia Legislativa em 2004:

“Para que os Senhores tenham uma idéia, temos 5,7 bilhões de litros de diesel que são adulterados anualmente, fora a gasolina, numa evasão de 7 bilhões de reais. É um assunto extremamente grave e, logicamente, com implicações aqui no Estado. Não é somente em São Paulo e no Rio que isso acontece, mas aqui no Estado também.”

⁶ Schmidt, deputado estadual Luis Fernando, relator, Relatório da Subcomissão Simples sobre Pirataria, Contrafação, Contrabando, Descaminho e Sonegação, Assembléia Legislativa, 2004.

Gráfico 15
AUTUAÇÕES DO ICMS DO RS POR GRUPO SETORIAL -2010



FONTE: RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: exercício 2010. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2010.

A Tabela 4 sintetiza os setores que mais arrecadam com aqueles que mais são visados pela fiscalização. Mostra claramente com setas verdes aqueles setores que mais arrecadam entretanto têm uma baixa participação em autuações: combustíveis/lubrificantes; energia elétrica e veículos/peças/acessórios.

Ao contrário, também a Tabela 4 mostra aqueles setores que menos arrecadam entretanto possuem uma alta participação em termos de autuações: atacadistas de alimentos e supermercados.

Uma outra questão importante na fiscalização gaúcha é a tendência de queda nos últimos anos no número de Técnicos do Tesouro do Estado.

Especificamente observando-se os dados do número de servidores ativos dessa categoria observa-se através do Gráfico 16 uma queda principalmente durante o Governo Yeda.⁷

Tabela 4
Quadro síntese da arrecadação e da autuação

OS QUE MAIS ARRECADAM	OS MAIS VISADOS
1º Combustíveis/Lubrificantes	1º Atacadistas de Alimentos
2º Comunicações	2º Comunicações
3º Energia Elétrica	3º Metal/Mecânico
4º Metal/Mecânico	4º Agronegócios
5º Bebidas	5º Supermercados
6º Lojas de Departamentos	6º Bebidas
7º Agronegócios	7º Lojas de Departamentos
8º Veículos/Peças/Acessórios	8º Combustíveis/Lubrificantes
9º Atacadistas de Alimentos	9º Energia Elétrica
10º Couros e Calçados	10º Medicamentos/Cosméticos
11º Supermercados	11º Couros e Calçados
12º Medicamentos/Cosméticos	12º Móveis/Madeira
13º Móveis/Madeira	13º Veículos/Peças/Acessórios
14º Produtos Químicos/Petroquímico	14º Produtos Químicos/Petroquímico

FONTE: RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: exercício 2010. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2010.

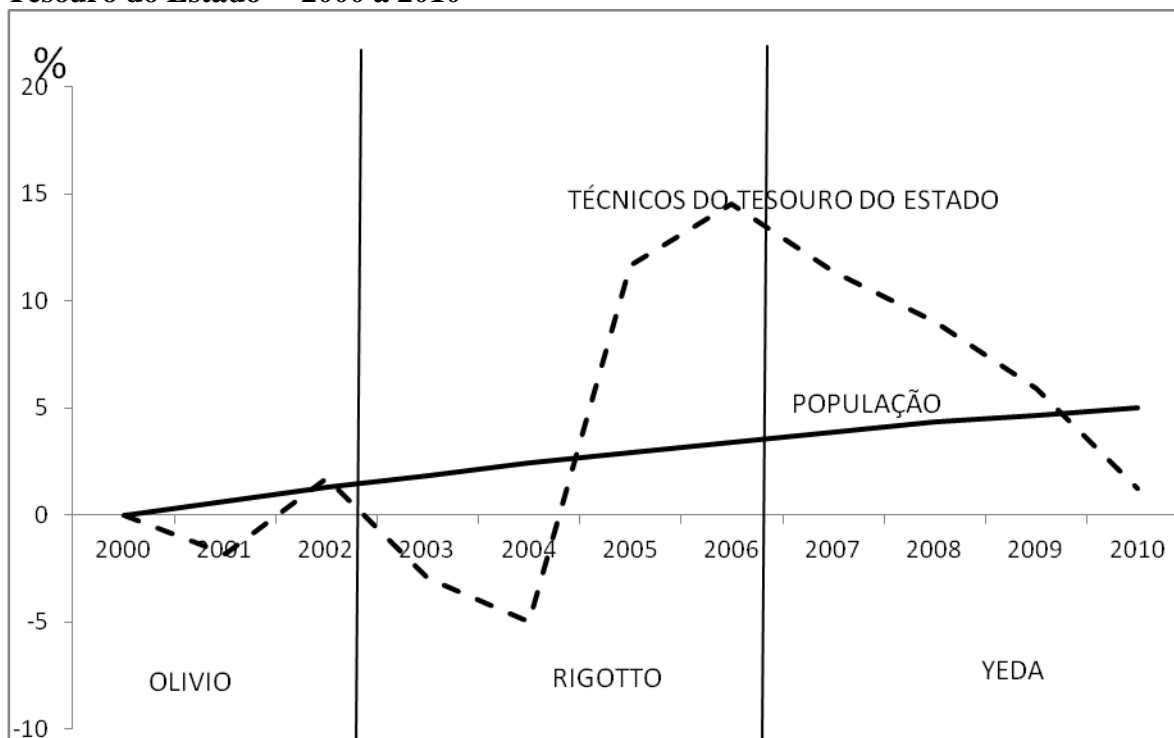
Analisando-se um período maior (de 2000 a 2010), enquanto a população do Estado cresceu quase 5%, houve um crescimento de apenas 1,2% dos Técnicos do Tesouro do Estado.

Mesmo que essa redução do quadro de servidores da área fazendária possa estar vinculada a um redirecionamento da política tributária do RS para a fiscalização eletrônica, pode-se argumentar que ela tende a dificultar o combate a sonegação, uma vez que é imprescindível que o funcionário fazendário atue na fiscalização da circulação de mercadorias. Isso significa dizer que o número de funcionários fazendários deveria acompanhar o crescimento da população.

⁷ Importante salientar que o aumento dos Técnicos do Tesouro do Estado ocorrido durante o Governo Rigotto, se deve na realidade, ao concurso para a categoria que havia ocorrido quatro anos antes (durante o Governo Olivio), sendo que a respectiva nomeação ocorreu somente em 2005 e 2006. Dessa forma, o ano de 2001 foi efetivamente quando o último concurso para a categoria que ocorreu no RS.

Gráfico 16

Evolução da população gaúcha e dos servidores ativos da categoria Técnicos do Tesouro do Estado – 2000 a 2010



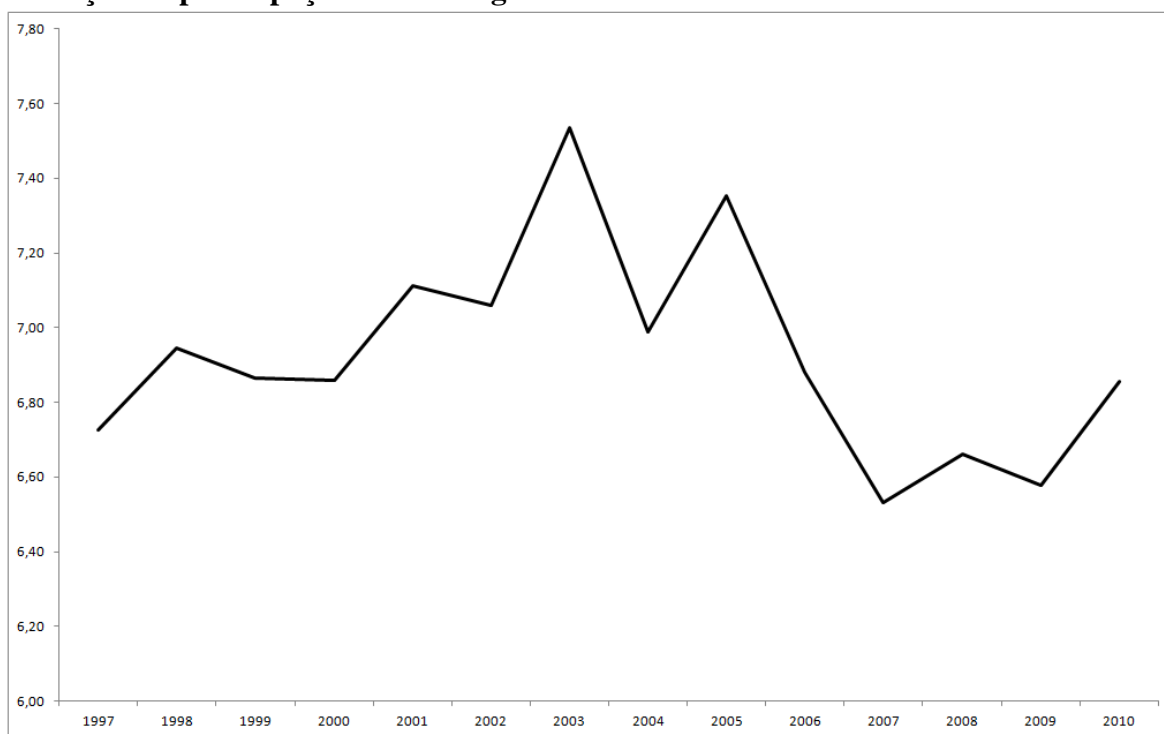
FONTE: AFOCEFE
IBGE

Um outro indicador importante em termos de fiscalização é a participação de cada estado no ICMS nacional. Nesse sentido pode ser verificado tanto o desempenho das economias estaduais, como também medido o esforço dos fiscos estaduais no exercício da sua função básica de fiscalizar o trânsito de mercadorias, como também o de efetuar o lançamento do crédito tributário.

O Gráfico 17 apresenta a evolução do ICMS gaúcho no ICMS nacional. É possível observar a perda expressiva de 2003 a 2009 do ICMS gaúcho em relação ao ICMS nacional.

Parece razoável supor que existem três argumentos que podem explicar essa situação. O primeiro está relacionado com a defasagem da economia gaúcha em relação a economia brasileira, como foi bem argumentado no item 1, através dos Gráficos 1 e 2.

O segundo argumento é baseado nas renúncias fiscais apresentadas no item 2, que causam uma defasagem em termos de crescimento entre a arrecadação do ICMS e o PIB.

Gráfico 17**Evolução da participação do ICMS gaúcho no ICMS nacional -1997 a 2010**

FONTE: COTEPE

A terceira explicação pode ser encontrada nas administrações tributárias de cada fisco estadual. Procurando-se aprofundar essa discussão, foi comparado o comportamento desse indicador do RS com o de outros estados.

Nesse sentido foi observado que aqueles estados onde a participação relativa do ICMS no quadro nacional é baixa (menor do que 1%) estão tendo um aumento expressivo de sua participação.

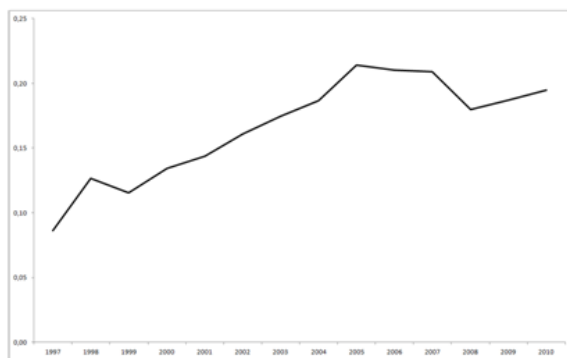
Esse é o caso dos estados do: Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Tocantins, como pode ser observado no Gráfico 18.

Provavelmente a melhoria da performance do ICMS nesses estados -que possuem um menor grau de desenvolvimento econômico – pode estar relacionada com investimentos realizados naqueles estados (mais concursos e melhorias operacionais). Isso efetivamente faz com que suas administrações tributárias ampliem seu potencial de desenvolvimento. Outro fato é que ao verificar como os fiscos estaduais estão organizados - quanto a competência para exercer a fiscalização - observa-se que na grande maioria desses estados, a fiscalização é realizada por cargo único nas grandes, médias, pequenas, microempresas e trânsito de mercadorias. Isso pode estar trazendo mais agilidade e eficiência no combate a sonegação.

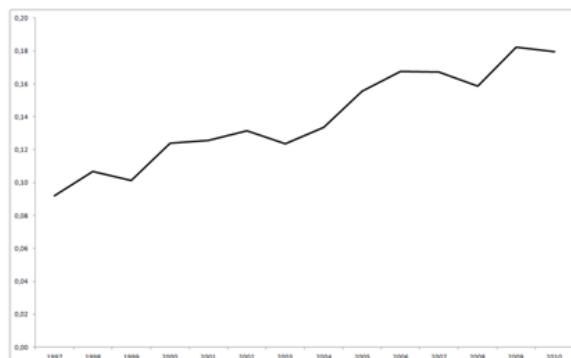
Gráfico 18

Evolução da participação do ICMS do Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Tocantins no ICMS nacional -1997 a 2010

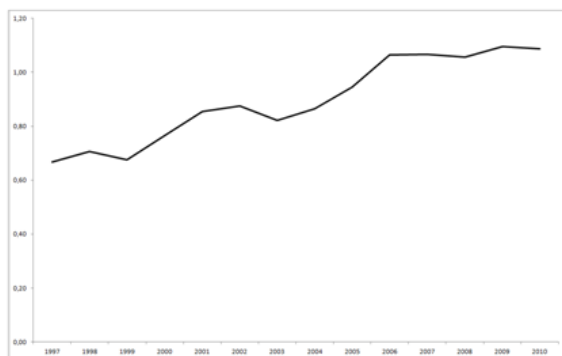
ACRE



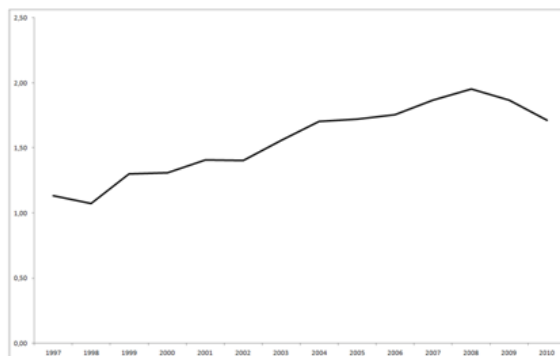
AMAPÁ



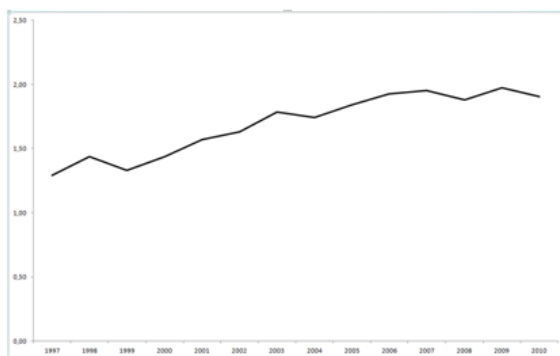
MARANHÃO



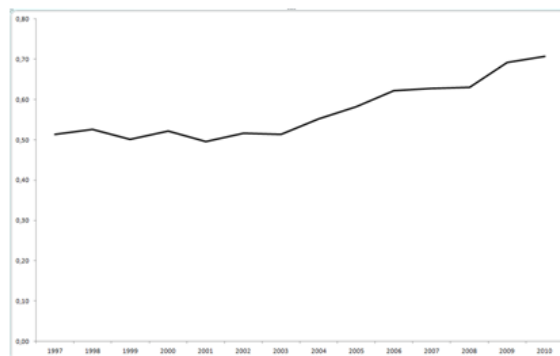
MATO GROSSO DO SUL



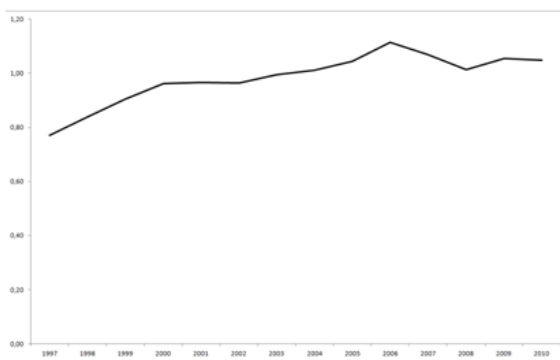
PARÁ



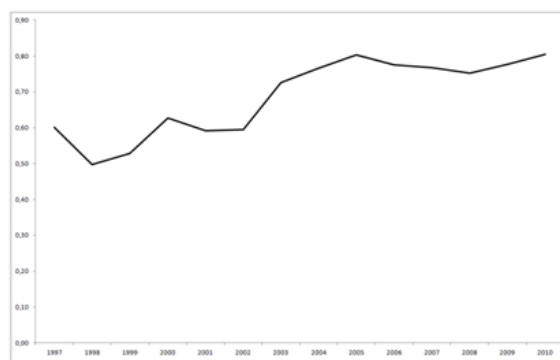
PIAUI



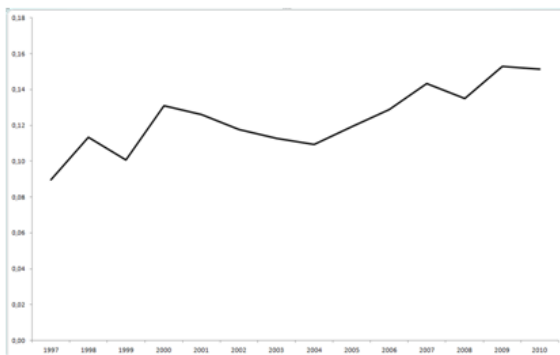
RIO GRANDE DO NORTE



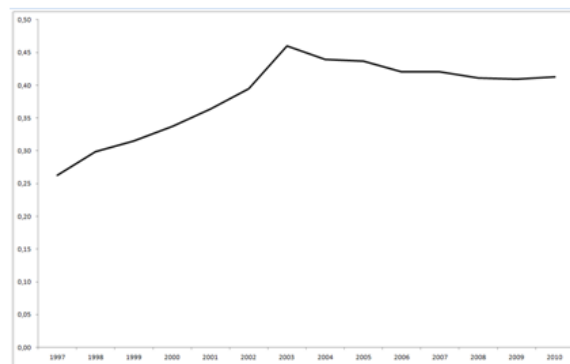
RONDÔNIA



RORAIMA



TOCANTINS



FONTE: COTEPE

4-CONCLUSÃO

Através do estudo das finanças públicas do Rio Grande do Sul, nos últimos 30 anos, foi constatado que o Estado sempre gastou mais do que arrecadou, o que consolidou uma situação de déficit orçamentário permanente e que certamente impactou as decisões do gestor público. Uma das razões desse desequilíbrio pode ser encontrada na arrecadação do ICMS que não mostrou uma boa performance. Sempre existiram muitos dispositivos legais e constitucionais que enfraqueceram as receitas públicas gaúchas. Houve um aumento da

defasagem do crescimento do ICMS em relação a economia, causado pelos inúmeros benefícios fiscais e também por uma política tributária que poderia ter uma ênfase maior no combate a sonegação. Também a fiscalização gaúcha pode ser melhorada em vários aspectos como foi visto no item 4.

Uma receita fraca e incapacitada de acompanhar o crescimento da economia resultou na diminuição da qualidade da prestação do serviço público, atestada pelo fato da diminuição dos investimentos públicos e da quantidade de servidores, justamente em áreas fundamentais do estado (saúde, educação e segurança). Por outro lado o quadro de pessoal está mostrando uma tendência de aumento dos aposentados, o que permite supor que em um futuro próximo o mesmo poderá apresentar dois aposentados para cada ativo. Isso significa que o Estado irá gastar o mesmo patamar histórico com pessoal, mas somente 1/3 dos funcionários prestarão serviços à sociedade. É necessário, portanto, reformular urgentemente a política de aposentadoria e incrementar o ritmo dos concursos públicos no Rio Grande do Sul.

Outro fato que também agravou o quadro de crise das finanças foram os encargos da dívida, que aumentaram muito tornando cada vez mais rígido o orçamento público. Isso significa um ônus insustentável para as gerações futuras, pois o estado pela sua inoperância pode trazer dificuldades para a economia. O Governo gaúcho poderá se transformar em um obstáculo para os investimentos da agropecuária, indústria e comércio nos próximos anos, pois não terá recursos para continuar mantendo o pagamento do custeio da máquina.

Assim sendo o que deve ser enfatizado é que persistem vários desafios: fazer com que a economia gaúcha possa acompanhar mais de perto o crescimento da economia brasileira, ajustar a defasagem do ICMS e o PIB gaúcho, aumentar o investimento público, voltar a negociar com o governo federal os pagamentos da dívida pública e principalmente o resarcimento da Lei Kandir, rever os incentivos fiscais dando mais transparência e principalmente tornar a fiscalização mais ostensiva.

Finalmente convém ainda lembrar que os problemas levantados por este estudo não são somente das finanças públicas gaúchas mas sim de todo um sistema tributário nacional, que está a exigir profundas reformas para que a sociedade possa receber o retorno justo dos impostos que está pagando.

REFERÊNCIAS

BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, 2009.

BOLETIM DEE. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda, n.47, set. 2003. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/index.aspx>
Acesso em: 12 dez. 2011.

BOLETIM INFORMATIVO DE PESSOAL. Disponível em: [http://www.sefaz.rs.gov.br/sef/DOC-CON_1.aspx?p-
nomeGrupo=Boletim+Informativo+de+Pessoal&cod-grupo=43&al=1_bol_inf_pessoal](http://www.sefaz.rs.gov.br/sef/DOC-CON_1.aspx?p-
nomeGrupo=Boletim+Informativo+de+Pessoal&cod-grupo=43&al=1_bol_inf_pessoal).
Acesso em: 12 dez. 2011.

BORDIN, L.C.V. ICMS gastos tributários e receita potencial. In: FINANÇAS públicas: VII Prêmio do Tesouro Nacional 2002; coletânea de monografias. Brasília: ESAF, 2003.

MENEGHETTI NETO, A.; RUCKERT, I. N. Avaliação das finanças públicas estaduais – 1970-91. In: FARIAS, L. A. E. (Coord.). Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise. Porto Alegre: FEE, 1994. p.61-173.

MENEGHETTI NETO, A. As contas gaúchas pioram e dificultam a continuação do déficit zero. Carta de Conjuntura FEE, v.18, n.10, out. 2009a.

MENEGHETTI NETO, A. O comportamento do ICMS e do PIB gaúcho: uma nota técnica. Boletim da Assessoria Econômica, Secretaria da Fazenda, v.9, n.23, jun. 1995.

MENEGHETTI NETO, A. O desempenho das finanças públicas em 2008. Indicadores Econômicos FEE, v.36, n.4, p.53-64, 2009.

MENEGHETTI NETO, A. O efeito da inflação sobre a arrecadação do ICMS. Indicadores Econômicos FEE, v.18, n.3, p.181-193, 1990.

RELATÓRIO E PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: exercício 2010. Porto Alegre: Tribunal de Contas, 2010.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Tarso Genro). Proposta orçamentária 2011: mensagem. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/> Acesso em: 12 dez. 2011.

SITE DA PESQUISA APLICADA AO SETOR PÚBLICO. Disponível em: <http://sites.google.com/site/spublico/home?pli=1> Acesso em 03.04.2012.