

SUSTENTABILIDADE DO AJUSTE FISCAL NO RS: AJUSTE SEM FIM?

ROBERTO BALAU CALAZANS

ÍNDICE

A.	Antecedentes	3
B.	Objetivo da análise	4
C.	Avaliação e tipologia da política fiscal	4
D.	Os Resultados Fiscais.....	7
E.	Receitas e Despesas Públicas	10
F.	Dívida Pública	14
G.	Previdência.....	15
H.	Projeções fiscais	16
I.	Considerações Finais.....	17

A. Antecedentes

- 1.1. O Rio Grande do Sul possui uma economia de base agroindustrial-exportadora, sendo sua dinâmica econômica fortemente influenciada por variáveis condicionantes do desempenho do setor externo, em especial o câmbio e a renda mundial, e do setor agrícola (preços das *commodities* e choques climáticos).
- 1.2. Apesar da forte posição do Estado do Rio Grande do Sul em relação aos demais estados da Federação, nos últimos anos, a economia do RS tem ficado aquém do crescimento nacional. Desde o ano 2000, o crescimento médio do PIB do RS foi de 2,4%, enquanto o nacional alcançou de 3,3%. O fraco desempenho do PIB reflete-se na menor expansão do ICMS, levando-se em conta que a forte base exportadora gaúcha é isenta de ICMS. A taxa de investimento estadual é um das mais baixas entre os estados brasileiros. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2009, o Estado comprometeu 69,6% de sua Receita Corrente Líquida (RCL) com Pessoal, dos quais 51% do gasto com pessoal com inativos. A Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Estado fechou no ano passado em R\$ 38,1 bilhões.
- 1.3. A situação fiscal do RS foi resultado da acumulação de déficits orçamentários desde 1970, levando ao crescimento exponencial da dívida pública, ao desajuste do sistema financeiro estadual, bem como as sucessivas tentativas de estancar o crescimento dos gastos com pessoal. A baixa geração de resultado primário teve como consequência a queda do investimento em infra-estrutura e a deterioração da provisão de serviços públicos.
- 1.4. A três grandes causas do crescimento do endividamento público foram os próprios déficits acumulados, o afrouxamento do controle do endividamento dos estados e a política monetária de juros reais (1991-1998) praticada pelo Governo Federal que penalizou sobremaneira os estados endividados.
- 1.5. A renegociação das dívidas estaduais (Lei 9496/97) e sua parte integrante o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados¹, assinada pelo RS em 15/04/1998, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04/05/2001, impuseram o processo de ajustamento fiscal aos estados brasileiros, contribuindo para a melhoria do resultado global do setor público nos últimos 10 anos. Em 1995, 21 estados apresentavam déficits primários, invertendo-se progressivamente a situação para nenhum em 2008. O acordo de renegociação da dívida do RS em 1998, que elevou o compromisso com o serviço da dívida de 5,9% (média 1991-1997) para 13% da Receita Líquida Real.
- 1.6. A LRF também limitou a capacidade do Estado contrair novas operações de crédito, definiu limites legais para a dívida consolidada e critérios para o montante de gastos com pessoal, etc. No que se refere à pessoal, esses representavam 71% da RCL em 1994, elevando-se para mais de 80% após a adoção da Lei Britto (n.º 10.395/95). Os governos seguintes trataram de administrar a contenção desses gastos.

¹ A renegociação das dívidas estaduais, iniciada em 1997 e concluída em 1998, foi condicionado à adoção do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, supervisionado pela Secretaria do Tesouro Nacional. O programa estabeleceu metas sobre endividamento, resultado primário, despesa com pessoal, receitas próprias, investimento e alienação de ativos.

- 1.7. Em 1996, a Lei Complementar 87/96, denominada Lei Kandir, estendeu a isenção de ICMS aos produtos primários e semi-elaborados², medida essa importante, porque aumentou a competitividade dos produtos exportados, mas, por outro lado, prejudicou as finanças dos estados exportadores, como é o caso gaúcho. As compensações por ela criadas apresentaram queda gradativa desde 1999. A perda de arrecadação de ICMS decorrente da desoneração fiscal é de R\$ 1,5 bilhão anual.
- 1.8. Assim como se observa em outros Estados, também ocorre evasão fiscal no RS devido à concessão de benefícios fiscais. O Estado formou uma base de sustentação de setores fundamentais da economia gaúcha com base em incentivos fiscais que hoje reduzem a arrecadação potencial. A defesa dada a essa política tributária é a seguinte: (i) não pode haver rompimento de contratos, pois há setores que geram emprego e renda e dependem dos incentivos sob pena de perderem competitividade; e (ii) o Estado não teve outra saída senão a de entrar na guerra fiscal, uma vez que não se pode remover unilateralmente os benefícios enquanto outros Estados continuam se utilizando desses instrumentos.

B. Objetivo da análise

- 2.1. A pergunta que se coloca, passados vários anos de ajustamento das finanças estaduais, é até quando a execução da política fiscal baseada em baixos níveis de investimentos, controle de pessoal e custeio e gastos com educação e saúde comprimidos não prejudica o desenvolvimento local e a capacidade de prover bens públicos? A austeridade será “sem fim”, pois as restrições estruturais permanecem (previdência e dívida), havendo clara contradição entre elevar as taxas de investimento e garantir melhores condições salariais para boa parte do funcionalismo?
- 2.2. O atual governo adotou o choque fiscal para equilibrar as contas públicas e encurtou o tempo para o seu ajustamento. Todavia, o ajuste é mais longo do que se esperava, pois o Estado ainda convive com restrições estruturais devido ao enorme passivo (previdência e dívida) que carrega. Os efeitos do ajuste em curso são promissores, mas ainda estão assentados no controle de gastos de pessoal e de investimento.
- 2.3. O objetivo deste texto é fazer uma reflexão sobre a política fiscal no período 1996-2009, analisando os resultados fiscais e os principais itens da receita e despesa pública do setor público consolidado do Estado do Rio Grande do Sul. Procura-se fazer uma projeção das contas públicas, demonstrando que a elevação do investimento produz déficits primários ou superávits reduzidos, elevando-se em conta as taxas moderadas de crescimento do PIB estadual (abaixo de 3% ao ano).

C. Avaliação e tipologia da política fiscal

- 3.1. **Contexto fiscal.** As finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul têm-se caracterizado nas últimas décadas por enfrentar de fortes desequilíbrios orçamentários passando de um déficit primário médio de -1,1% de PIB na década de 90 para um superávit histórico de 1,1% do PIB em 2008. Os anos 1970-2003 caracterizaram-se por contínuos déficits primários, em média -13,5% da RCL, com o gasto com pessoal representando 75% da RCL. A política de endividamento verificada no período 1987-1994 contribuiu para a deterioração das finanças públicas, passando a dívida total de 8,3% do PIB em 1987 para 28,3% do PIB em 1993. A crise financeira do setor público

² . A Constituição brasileira de 1967 já isentava de ICMS os produtos industrializados destinados ao exterior.

estadual levou à diminuição da capacidade de investimento público, às oscilações da política de pessoal e à demora da modernização da gestão pública.

- 3.2. Desde 2004, as contas públicas do RS começaram a apresentar sucessivos superávits primários, tendo em 2008 atingindo seu valor mais expressivo desde 1970. A partir de 2007, houve um choque fiscal que determinou um ajustamento pelo lado da receita e da despesa, melhorando sobremaneira os resultados fiscais em 2008. A crise econômica internacional mudou o comportamento da economia mundial e afetou o desempenho das contas públicas em 2009, contudo manteve-se o equilíbrio das contas públicas.
- 3.3. O resultado primário tem sido considerado o principal indicador da eficiência da política fiscal após LRF. Todavia, é um indicador limitado do ponto de vista de uma avaliação efetiva do desempenho das contas públicas. As projeções fiscais do RS indicam que esforço requerido para alcançar a sustentabilidade fiscal é muito maior do que se supõe. Também existem outros indicadores relevantes para análise do resultado do Estado (resultado nominal, resultado operacional bruto e necessidade financiamento) que, ainda, podem ser levados em conta para analisar a eficácia da política fiscal.
- 3.4. O Rio Grande do Sul permanece, de acordo com dados de 2008 da Secretaria do Tesouro Nacional, como o Estado da Federação com os péssimos indicadores fiscais medidos em relação à RCL: o maior gasto de pessoal, a maior participação de gasto com inativos, o maior passivo financeiro, baixos resultados primários, baixos resultados orçamentários e baixas taxas de investimento. O Quadro 1 mostra o *ranking* do RS em relação a alguns indicadores selecionados durante os anos de 2000-2008. Note-se que o resultado primário em 2008 foi o quinto no *ranking*, melhorando significativamente seu desempenho em relação aos anos anteriores. Comparativamente aos demais estados da Federação, o RS tem o maior percentual de comprometimento da RCL com inativos e pensionistas, em média de 31% da RCL no período.

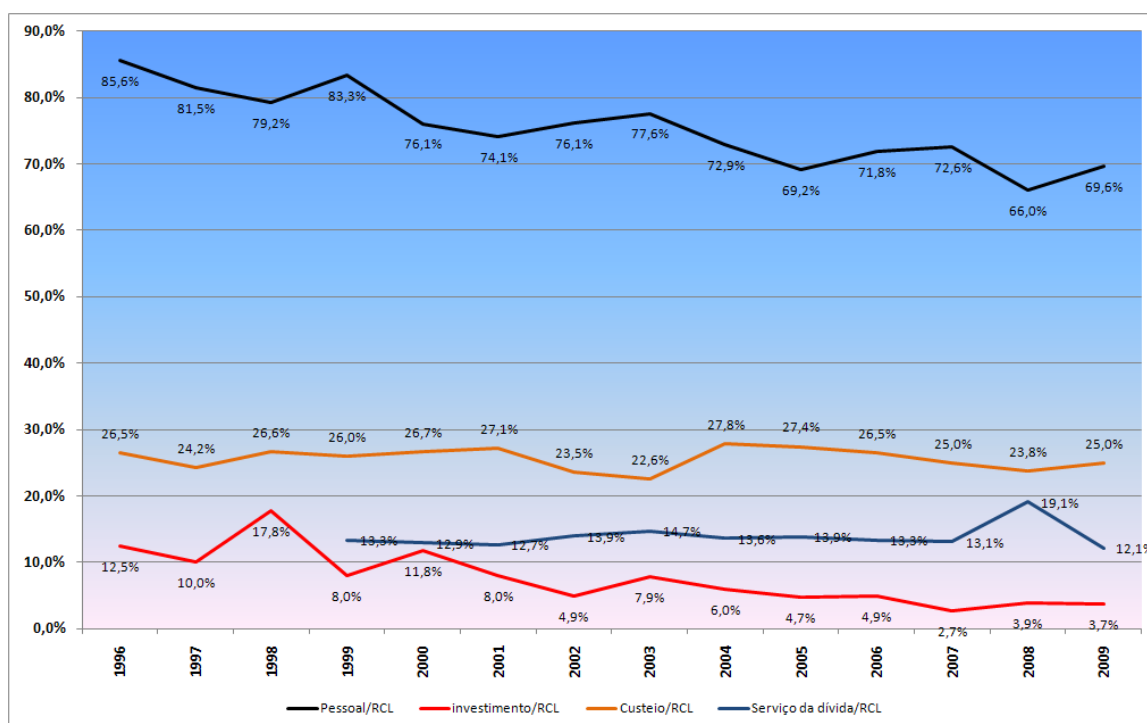
Quadro 1 – Ranking de Indicadores Selecionados do RS, medidos em pela RCL – 1999-2008

INDICADORES EM RELAÇÃO À RCL	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ICMS	8º	5º	4º	2º	3º	3º	2º	2º	3º	4º
PESSOAL TOTAL	3º	1º	2º	1º	2º	2º	1º	1º	1º	2º
INATIVOS E PENSIONISTAS	nd	1º	1º	2º	1º	1º	1º	1º	1º	1º
INVESTIMENTOS	21º	19º	26º	27º	23º	25º	27º	27º	27º	27º
SERVIÇO DA DÍVIDA	11º	11º	7º	8º	7º	5º	3º	7º	6º	1º
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	21º	12º	17º	22º	26º	18º	18º	22º	24º	25º
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	25º	26º	23º	19º	20º	25º	27º	25º	13º	21º
RESULTADO PRIMÁRIO	18º	24º	21º	14º	14º	26º	24º	20º	20º	5º
PASSIVO FINANCEIRO	1º	3º	3º	1º	2º	1º	1º	1º	1º	1º

FONTE: Secretária do Tesouro Nacional - STN - Execução Orçamentária dos Estados.

- 3.5. **Tipologia do Ajuste Fiscal.** Fazendo-se uma avaliação da trajetória do ajustamento das contas estaduais, medida pelos agregados de despesa em relação à RCL (Pessoal, Investimento, Custeio e Serviço da Dívida) demonstra-se houve a queda das participações relativas dos agregados Pessoal e Investimento. Essas quedas tipificam, em boa medida, a política fiscal aplicada nos últimos de 13 anos (1996-2009).
- 3.6. O ajuste das contas públicas continua sendo feito pelo preferencialmente pelo lado da despesa, como bem demonstra o Gráfico 1, ao indicar a trajetória dos principais agregados da despesa pública no período em análise. Verifica-se a queda vertiginosa de pessoal de 85,6% em 1996 para 69,6% em 2009, bem como a redução do investimento de 12,5% para apenas 3,7% em 2009. Nos últimos 13 anos, a austeridade caracterizou a política fiscal adotada.

Gráfico 1 - Evolução dos agregados Pessoal, Custeio, Serviço da Dívida e Investimento do RS (1996-2009)



FONTE: Balanço Geral do Estado e Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

- 3.7. Pelo lado da receita, houve a majoração de alíquotas do ICMS em 1998 (alíquota básica) e em 2005 (telecomunicações, energia, combustíveis, refrigerantes e outros) e tentativas frustradas em 1999, 2000, 2001, 2006 e 2007 (Tabela 1). Em 2007, com a rejeição do Plano de Recuperação do Estado, intensificaram-se a substituição tributária e a ampliação da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), como forma ampliar a eficiência da tributária do imposto.

Tabela 1- Propostas de alterações na estrutura tributária do RS

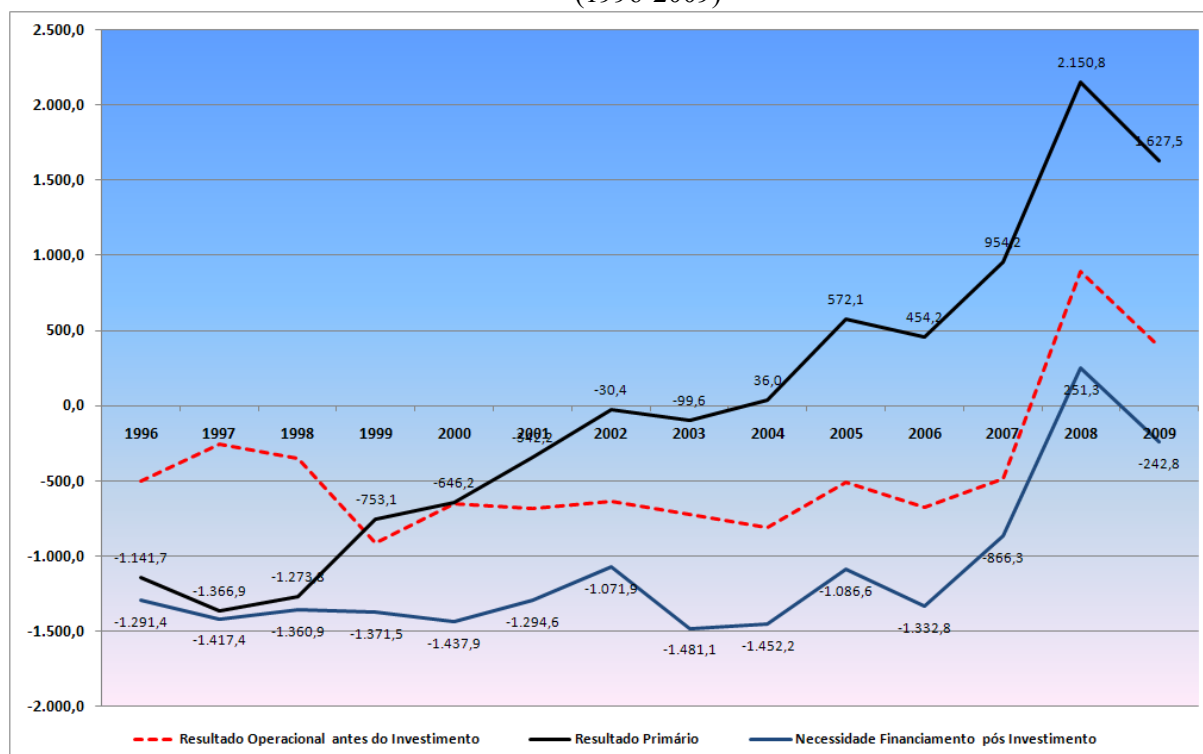
ITENS	MATRIZ TRIBUTÁRIA 1999	MATRIZ TRIBUTÁRIA 2000	2001	REVISÃO DA ESTRUTURA dez/06	PLANO RECUPERAÇÃO MEADOS DE 2007
Serviços de telecomunicações	30%	30%	26%	30%; exceto celular pré-pago	30%
Gasolina e álcool hidratado para combustível	28%	28%	26%	30%	30%
Energia elétrica	28%; comercial e residencial acima de 300 Kwh/mês	28%; residencial acima de 300 Kwh/mês	-	30%; comercial e residencial acima de 50 Kwh/mês	30%
Supérfluos	21%: vinho+sidra+aguardente de cana+água mineral+sucos de frutas	28%	26%:cigarros, cigarrilhas e cerveja	25%; celular pré-pago e fumo e 28% demais	
Refrigerantes	21%	21%	19%	21%	21%
Alíquota básica	-	-	-	18%	18%
Óleo diesel	-	-	-	13%	13%
GNV				13%	18%

FONTE: Secretaria da Fazenda.

D. Os Resultados Fiscais

- 4.1. **Resultado Primário e Orçamentário.** Analisando-se o Setor Público Consolidado, verifica-se que o RS tem apresentado resultados primários positivos desde 2004 (R\$ 36,0 milhões), atingindo R\$ 2.150,8 milhões em 2008, decaindo para R\$ 1.627,5 em 2009 devido à crise financeira internacional. Por sua vez, em três anos consecutivos houve superávits orçamentários, em especial R\$ 443 milhões em 2008 e R\$ 10,0 milhões em 2009. O ano de 2008 foi muito favorável as finanças estaduais devido ao crescimento do ICMS (21% em termos nominais), ao controle dos gastos com pessoal e custeio, bem como pelo baixo nível de investimento (3,9% da RCL).
- 4.2. **Resultado Operacional e Necessidade de Financiamento.** Três novas medidas de resultado fiscal advindas da contabilidade internacional podem ser introduzidas para analisar as contas do RS: Resultado Operacional, Necessidades de Financiamento Corrente e Resultado Nominal. Tais medidas reforçam a avaliação de que o resultado primário não deve considerado como único indicador do desempenho das contas públicas. O Resultado Operacional mostra que o superávit do orçamento corrente gera a poupança necessária para a realização dos investimentos. De outro lado, as Necessidades de Financiamento Corrente indicam que o equilíbrio corrente a ser alcançado deve ser suficiente para garantir os investimentos.
- 4.3. Comparando-se os conceitos de resultados fiscais durante o período 1996-2009, verifica-se que o RS persistiu com déficits operacionais brutos e requeria necessidades de financiamento correntes mesmo quando os resultados primários eram positivos. O Gráfico 2 revela as trajetórias do resultado primário, do resultado operacional e da necessidade de financiamento. De forma geral, pela simples observação do mesmo, percebe-se que, enquanto havia déficits operacionais significativos, o resultado primário saltava de R\$ -99,6 milhões em 2003 para R\$ 954,2 milhões em 2007. Somente em 2008, registraram-se os primeiros resultados positivos desses dois indicadores, demonstrando que o equilíbrio é frágil.

Gráfico 2 – Evolução dos Resultados Primário, Operacional e Necessidade de Financiamento (1996-2009)



FONTE: Balanço Geral do Estado e Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

- 4.4. **Resultado Nominal.** Seguindo a metodologia do Banco Central, aplicado às contas estaduais, apura-se a Dívida Consolidada Líquida do Estado em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando-se os estoques de ativos e passivos registrados na contabilidade pública. Esses estoques são apurados com base na posição do último dia do mês e suas variações definem a Necessidades Financiamento do Setor Público do RS. Em base da regra do BACEN, calculam-se os juros nominais pelo critério de competência. Note que a dívida líquida calculada pelo BACEN é diferente da LRF, pois não inclui os restos a pagar e não desconta os haveres financeiros líquidos.
- 4.5. Aplicando-se a metodologia do BACEN (abaixo da linha), chega-se ao resultado primário de R\$ 1.913,4 em 2008 e R\$ 2.057,8 em 2009. O resultado nominal alcançou R\$ 3.158,6 milhões em 2008 e R\$ -257,8 milhões em 2009, primeiro ano da série em análise que o Estado atinge resultado nominal positivo. Isso se deve à apreciação da taxa de câmbio e ao índice anual negativo do IGP-DI, que indexa boa parte da dívida estadual. Observe-se a redução do pagamento de juros nominais de R\$ 5.072,1 milhões em 2008 para R\$ 1.800,0 em 2009. A vantagem dessa metodologia é explicitar a carga de juros nominais assumida pelo Estado, uma vez que o registro do balanço orçamentário não inclui a variação da correção monetária e cambial que afetam o saldo da dívida.

Tabela 2 – Evolução do Resultado Nominal e Resultado Primário e dos Juros Nominais do Estado do RS - 2008-2009

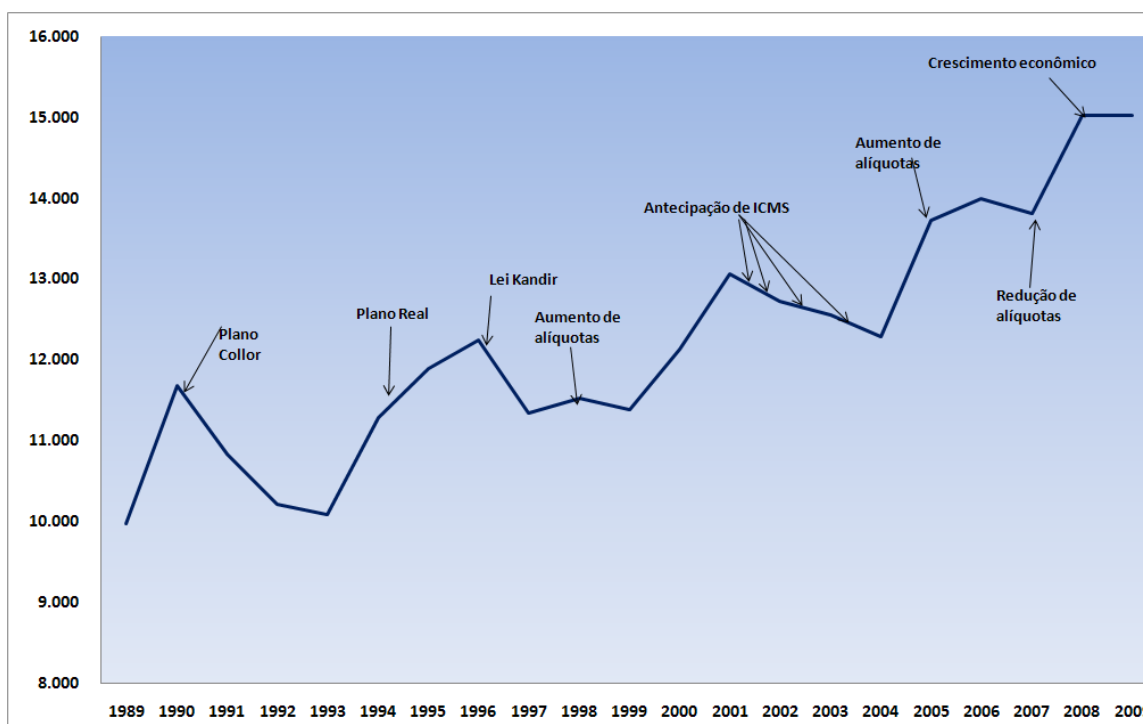
	2008	% PIB		2009	% PIB
Dívida líquida em dezembro de 2007	35.254.908.440	20,0	Dívida líquida em dezembro de 2008	39.748.287.764	20,6
Nominal	4.107.911.870	2,1	Nominal	-157.778.850	-0,1
Primário	-964.249.919	-0,5	Primário	-1.957.799.169	-1,0
Juros	5.072.161.789	2,6	Juros	1.800.020.319	0,9
Ajuste metodológico (cambial)	385.467.454	0,2	Ajuste metodológico (cambial)	-630.014.617	-0,3
Reconhecimento de dívidas	0	0,0	Reconhecimento de dívidas	0	0,0
Privatizações	0	0,0	Privatizações	0	0,0
Variação da DLSP	4.493.379.324	2,3	Variação da DLSP	-787.793.467	-0,4
Dívida líquida em dezembro de 2008	39.748.287.764	20,6	Dívida líquida em dezembro de 2009	38.960.494.298	19,2
Efeito crescimento do PIB		-1,7	Efeito crescimento do PIB		-1,0
PIB RS dez-2007	176.615.073.130		PIB RS dez-2008	192.885.575.686	
PIB RS dez-2008	192.885.575.686		PIB RS dez-2009	202.954.510.258	

FONTE: Cálculos do autor.

E. Receitas e Despesas Públicas

- 5.1. **ICMS.** O ICMS é o principal tributo estadual, representando, em média, 85% da receita tributária. Considerando-se a eficácia da administração tributária, o RS possui uma receita nominal do ICMS total que aumentou de R\$ 4 bilhões, em 1996, para R\$ 15,0 bilhões em 2009, sendo a quarta colocação na arrecadação entre os Estados, atrás de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro.
- 5.2. Em termos reais, o ICMS apresentou desempenhos positivos nos anos de 2005 (11,7%), 2006 (2%) e 2008 (8,8%), excetuando-se 2007 (-1,3%) e 2009 (0%). Parte expressiva de sua arrecadação está concentrada, notadamente em energia, combustíveis, eletricidade e telecomunicações, bem como bebidas e fumo. Grande parte do incremento verificado, em 2005 e 2006, deve-se à majoração de alíquotas do ICMS dos setores de telecomunicação, energia elétrica e combustível. Em 2007, a não-prorrogação da Lei prejudicou fortemente a evolução dessa receita, que decaiu em -1,3%.
- 5.3. Em 2008, o desempenho foi excelente, tendo ocorrido um crescimento real de 8,8% acima da inflação medida pelo IGP-DI e alcançado a 7,7% do PIB estadual. Isso indica que o crescimento econômico é um fator determinante para a expansão dos patamares de arrecadação do imposto (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Evolução do ICMS total do RS – 1989-2009

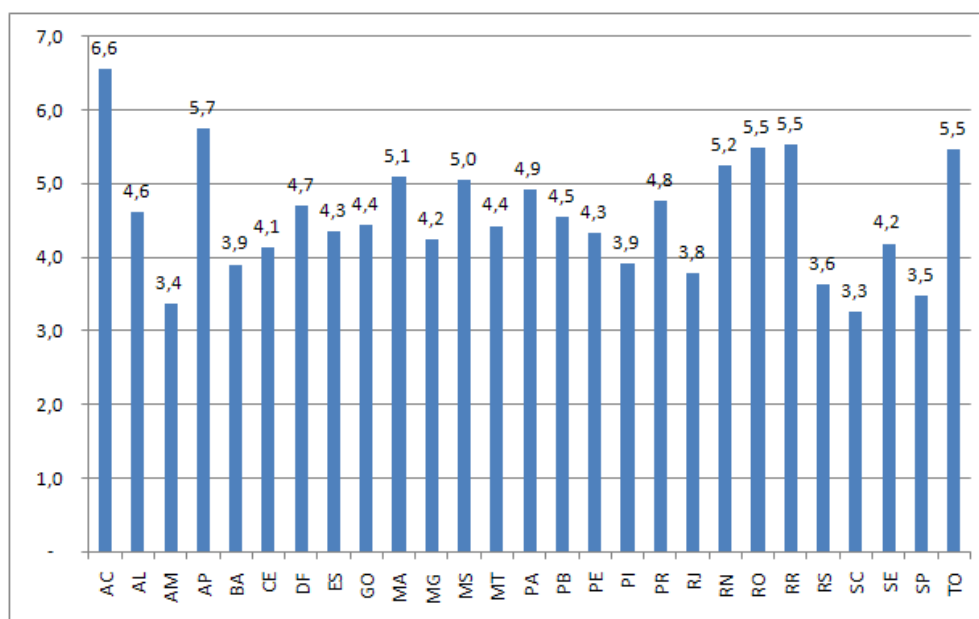


FONTE: Secretaria da Fazenda.

NOTA: Deflator: IGP-DI, a preços de dez/2009.

- 5.4. No triênio 2007-2009, foi aumentado o regime de substituição tributária em diversos setores da economia gaúcha³. Nesse regime, o recolhimento do ICMS é antecipado para etapas intermediárias da cadeia produtiva, permitindo reduzir a evasão fiscal usual na comercialização final dos produtos. Em 2007, a substituição tributária representava 12,4% do ICMS total, passando para 18,56% em 2009 e 23,2% em 2010 (jan./abr.).
- 5.5. A Secretaria da Fazenda tem atuado fortemente no desenvolvimento do pioneiro e avançado projeto da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), elaborado em parceria com a Companhia Estadual de Processamento de Dados (PROCERGS). A NF-e introduziu mudanças significativas no processo de emissão e gestão das informações fiscais, trazendo grandes benefícios para os contribuintes e para as administrações tributárias. O número de empresas ou setores incluídos dentro da abrangência de obrigatoriedade da NF-e apresentou crescimento constante.
- 5.6. Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional para todos os estados da Federação confirmam que a receita tributária do RS cresceu abaixo da média nacional no entre os anos de 1995 e 2008 e que o Estado ocupa a 24º posição no ranking de crescimento dessa receita no período.

Gráfico 4 – Taxas de crescimento da Receita Tributária dos Estados –1995/2008



FONTE: Secretária do Tesouro Nacional - STN - Execução Orçamentária dos Estados.

³. Foram nos seguintes setores: arroz beneficiado, piscina de fibra de vidro, aparelhos celulares e cartões inteligentes, rações tipo “pet”, autopeças, colchoaria, cosméticos, perfumaria e artigos de higiene pessoal, sucos de frutas e outras bebidas não-alcoólicas, material de construção, material elétrico, ferramentas, vinhos e bebidas quentes, bicicletas, brinquedos, material de limpeza, produtos alimentícios, artefatos de uso doméstico, instrumentos musicais, artigos de papelaria e produtos eletrônicos, eletroeletrônicos e eletrodomésticos.

- 5.7. Igualmente, quando se compara o nível de arrecadação de ICMS em relação ao PIB, o Estado ocupa a 19ª posição do País com base em dados do IBGE para 2007 dos PIB's estaduais.
- 5.8. Não obstante estes fatos, segundo o Orçamento do Estado 2010, as desonerações totais representam 38,7% da receita potencial; 39,5% no caso do ICMS; 27,1% para o IPVA; e 24,8% para o ITCD. O crédito presumido⁴ saltou de R\$ 975 milhões em 2003 para R\$ 1.941 milhões em 2008 (13,1% do ICMS arrecadado). Entre os setores que mais concentraram desonerações a título de crédito presumido estão, por exemplo, o leite, carnes, chapas e bobinas de aço, arroz beneficiado, etc. O FUNDOPEM-RS (Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul) – outra forma de concessão de crédito presumido – alcançou o montante de R\$ 345 milhões em 2008. As desonerações fiscais (não-incidências, isenções, reduções de base de cálculo, créditos presumidos, microempresas e estornos de crédito fiscal), concedidas no âmbito da legislação estadual, alcançaram R\$ 10 bilhões em 2008, destes R\$ 9,6 bilhões são relativos ao ICMS (Orçamento do Estado 2010). A Tabela 3 detalha as desonerações fiscais do ICMS verificadas em 2008.

Tabela 3 – Desonerações do ICMS do RS - 2008

ITENS	R\$	% s/ ICMS POTENCIAL	% s/ TOTAL DAS DESONERAÇÕES
ICMS Potencial- 2008	24.496.618.640	100,0%	
ICMS Arrecadação-2008	14.825.153.675	60,5%	
Desonerações do ICMS	9.671.464.965	39,5%	100,0%
Exportações	4.099.257.545	16,7%	42,4%
Fundopem	344.817.270	1,4%	3,6%
Créditos Presumidos	1.595.950.988	6,5%	16,5%
Isenções	1.043.302.326	4,3%	10,8%
Não-Incidências	867.012.888	3,5%	9,0%
Reduções de base cálculo	773.787.402	3,2%	8,0%
Microempresas	557.346.238	2,3%	5,8%
Não-estorno de créditos	389.990.308	1,6%	4,0%

FONTE: Orçamento do Estado 2010.

- 5.9. **Saldo credor do ICMS-Exportação.** O RS também tem apresentado uma evolução expressiva dos créditos devidos ao setor exportador, saltando de R\$ 490 milhões em 2000 para R\$ 1.960 milhões em 2009 (300%, em termos nominais). Em 2004, as liberações chegaram a atingir R\$ 897 milhões. O Fisco Estadual impôs restrições à liberação de crédito a partir de 2007, reduzindo de R\$ 446 milhões para R\$ 350 milhões em 2008 e R\$ 299 milhões em 2009.

⁴ . O crédito fiscal presumido consiste na atribuição de um valor adicional a título de crédito fiscal independentemente do crédito a que o contribuinte tem direito pelas suas aquisições normais de mercadorias e serviços.

Tabela 4 – ICMS exportação- Saldo credor e créditos liberados

ANO	EXPORTAÇÕES- RS	SALDO CREDOR ICMS (R\$ milhões)	CRÉDITO A EXPORTAÇÃO		
	US\$ milhões		Liberado	Relativo	Taxa anual
2000	5.783	490	340	100,0	
2001	6.352	544	384	112,9	12,9%
2002	6.383	712	488	143,5	27,1%
2003	8.027	983	786	231,2	61,1%
2004	9.902	1.438	897	263,8	14,1%
2005	10.475	1.802	636	187,1	-29,1%
2006	11.802	1.928	555	163,2	-12,7%
2007	15.017	2.063	446	131,2	-19,6%
2008	18.460	2.103	350	102,9	-21,5%
2009	15.236	1.960	299	87,9	-14,6%

FONTE: Parecer Prévio TCE 2008, p.67.

- 5.10. **Recuperação da dívida ativa.** O Estado tem uma dívida ativa de aproximadamente R\$ 24 bilhões, mas menos de 10% desse valor está na esfera administrativa, sob responsabilidade do Executivo. Mais de 90% estão sob controle do Poder Judiciário, em fase de execução judicial. Destes, 90% estão na fase de execução judicial e, em 50% dos casos, sequer as empresas existem. Nos últimos 13 anos, o Estado tem recuperado uma média de R\$ 100 milhões por ano. A taxa de recuperação é a maior em relação a todos os Estados. Segundo dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Estado recupera cerca de 4% do estoque de débitos. A média dos outros Estados é 1,5%. O índice da própria PGFN é de 1,9%.
- 5.11. **Transferências da União.** No que tange aos impostos transferidos pela União, ressalte-se que, enquanto entre 1998 e 2009 o ICMS total arrecadado cresceu 32,6% em termos reais, o conjunto das transferências constitucionais federais ao Estado aumentou 8,2%, com decréscimo significativo do IPI-Exportação. Em 2009, ano da crise econômica internacional, as transferências decaíram, em termos nominais, o montante de R\$ 214 milhões em relação ao ano anterior.

Tabela 5 – Evolução das principais transferências de receita da União- 1994-2009

ANOS	ICMS TOTAL	FPE	IPI- Exportação	Lei Comp. 87/96 + Auxílio Financeiro	CIDE	R\$ milhões
						Transferências da União
1994	2.091,5	88,2	145,9	-	-	234,1
1995	3.509,5	181,8	238,9	-	-	420,8
1996	4.015,9	205,7	271,0	-	-	476,7
1997	4.006,8	230,9	274,3	60,1	-	565,3
1998	4.232,1	257,2	294,7	296,8	1,1	849,7
1999	4.659,5	284,8	270,3	280,7	1,4	837,1
2000	5.646,8	337,5	300,3	291,4	1,2	930,4
2001	6.706,4	397,2	318,0	269,8	1,7	986,7
2002	7.441,5	491,5	311,3	297,8	8,1	1.108,7
2003	8.988,8	511,3	292,6	319,6	-	1.123,6
2004	9.637,9	563,6	310,2	306,8	72,1	1.252,8
2005	11.382,9	705,4	351,6	337,7	114,4	1.509,2
2006	11.813,3	780,7	377,1	299,6	110,2	1.567,6
2007	12.257,7	904,4	391,5	268,7	111,9	1.676,6
2008	14.825,2	1.105,8	432,0	320,5	92,6	1.950,9
2009	15.086,7	1.065,7	334,9	280,7	55,3	1.736,6
Variação real (medida pelo IGP-DI)						
2009/1998	32,6%	62,6%	-57,0%	64,4%		8,2%

FONTE: Secretaria da Fazenda.

- 5.12. **Pessoal e Encargos Sociais.** No âmbito da despesa pública, os gastos com Pessoal e Encargos Sociais explicam parte significativa da rigidez do gasto público. Note-se que os gastos com pessoal e encargos eram, em média, na década de 90 (77% da RCL), decaindo para 69,6% em 2009. Embora ocorra a redução da proporção dos gastos com pessoal em relação à RCL, permanece a contínua elevação dos gastos com inativos e pensionistas aumentaram de 41% do total das despesas de pessoal em 1994 para 52% em 2009.
- 5.13. **Investimento e Inversões Financeiras.** Enquanto, na década de oitenta, o investimento do Estado representava 22% RCL, na década de noventa decaiu para 14% e no período 2000-2009 para apenas 6%. A persistência da queda do investimento é, ainda, mais preocupante quando se compara o RS com os demais estados da Federação. No biênio 2007-2008, por exemplo, 17 estados tiveram investimentos maiores que o Rio Grande do Sul.
- 5.14. A queda do investimento implica a perda do espaço estadual para desenvolver políticas regionais de desenvolvimento, e que somado ao baixo crescimento do PIB estadual em relação à média nacional, projeta a necessidade de uma nova articulação entre a política fiscal, a busca do apoio federal e uma nova inserção do Estado no pacto Federativo. Em decorrência da guerra fiscal, a manutenção da atração de investimento centrada na concessão de benefícios fiscais e creditícios traz ineficiências à gestão tributária. A Tabela 6 faz um comparativo entre os investimentos realizados pelos Estados da Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo no período 2000-2009.

Tabela 6 – Investimento amplo em Estados Seleccionados – 2000-2009

ESTADOS	R\$ milhões								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BA	1.136	1.265	1.193	1.145	1.036	1.104	1.129	918	1.415
MG	1.001	1.315	1.422	1.034	1.527	2.734	3.425	3.650	5.168
PR	640	747	860	769	866	1.098	1.393	792	983
RJ	1.579	1.736	1.583	779	1.217	1.409	2.360	1.491	1.884
RS	823	622	445	772	658	615	664	401	661
SP	3.625	3.191	3.729	2.891	4.564	6.924	6.157	8.105	11.816

FONTE: Secretária do Tesouro Nacional - STN - Execução Orçamentária dos Estados.

F. Dívida Pública

- 6.1. **Dívida Consolidada Líquida (DCL).** Somente a partir de 2008, a DCL colocou-se abaixo da trajetória de ajustamento proposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2009, a DCL totalizou R\$ 38,2 bilhões ou 219,53% da Receita Corrente Líquida, percentagem abaixo do limite estabelecido pela LRF, de 233,94%. Houve queda do estoque da dívida, devido à deflação do principal indexador da dívida (IGP-DI) e a apreciação do câmbio, a relação decresceu abaixo do limite legal, ficando pela segunda vez abaixo do limite proposta pela Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal. Esta Resolução, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu um limite de 200% para a razão entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida para os governos estaduais. Para os Estados que se situarem acima desse limite

tem se previsto um ajuste para os próximos 15 anos, com o propósito de alcançar o limite estabelecido por lei.

- 6.2. A Tabela 7 mostra que a dívida consolidada líquida do RS era de 2,79 vezes a RCL em 2002 e decresceu para 2,19 vezes em 2009.

Tabela 7 – Comprometimento da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida do RS – 2000-2009

ANOS	LIMITE LEGAL	DCL	RCL	DCL/RCL	EXCESSO
	%	R\$ milhões	R\$ milhões	%	%
	(A)	(B)	(C)	D= (B/C)	(A-D)
2000		17.740	6.658	266,45	
2001	272,74	21.777	7.715	282,27	9,53
2002	267,89	23.497	8.415	279,23	11,34
2003	263,04	27.607	9.860	280,00	16,96
2004	258,19	30.353	10.737	282,70	24,51
2005	253,34	31.835	12.349	257,79	4,45
2006	248,49	33.764	13.312	253,63	5,13
2007	243,64	35.514	13.991	253,83	10,19
2008	238,79	39.059	16.658	234,48	(4,32)
2009	233,95	38.171	17.387	219,53	(14,41)

FONTE: Relatório de Gestão Fiscal (CAGE).

- 6.3. No *ranking* dos estados e Distrito Federal elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Rio Grande do Sul e Alagoas, respectivamente, são os estados da Federação que apresentam os ajustamentos mais demorados da relação DCL/RCL.
- 6.4. No período entre 2000 e 2008, despendeu-se para o pagamento do serviço da dívida, em média, o equivalente a 13,0% da Receita Corrente Líquida. Somente em 2008, elevou-se para 19,1% devido à quitação de dívidas com os recursos obtidos junto ao Banco Mundial. O governo reestruturou parte de sua dívida extralimite mediante operação de empréstimo com o Banco Mundial. O montante da operação foi de US\$ 1,1 bilhão, com prazo de 30 anos para os desembolsos. O alongamento da dívida extralimite trouxe alívio financeiro para o Tesouro Estadual e contribuiu para o resultado orçamentário positivo em 2008.

G. Previdência

- 7.1. **Déficit Previdenciário.** Há um elevado déficit previdenciário, ou seja, as receitas previdenciárias são menores que as despesas com os benefícios de aposentadoria e pensão, mostrando ser um dos maiores problemas das finanças estaduais. Em 2009, esse déficit atingiu R\$ 5,3 bilhões. As contribuições dos servidores (R\$ 637,5 milhões) custearam apenas 10,52% das despesas previdenciárias no montante de R\$ 6.058 milhões. Não há poupança constituída para fazer frente ao passivo atuarial.
- 7.2. A Lei 12.909/2008 (04/03/2008), que trata do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS/RS), definiu o Instituto de Previdência do Estado (IPERGS) como gestor único do regime previdenciário. Os repasses financeiros do Executivo para cobertura total dos gastos com as pensões foram de R\$ 431 milhões em 2007, R\$ 565,8 milhões em 2008 e R\$ 722,5 milhões em 2009. Neste último ano,

Fim de período %	4,46%	5,90%	4,89%	5,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
Médio %	3,64%	5,68%	4,31%	5,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
5. Crescimento Pessoal		8,1%	11,0%	11,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
6. Crescimento das contribuições		0,4%	7,0%	7,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
7. Crescimento do IRRF		11,1%	7,4%	7,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%	9,0%
8. Câmbio (final)	1,77	2,34	1,74	1,80	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85	1,85
9. Câmbio (média)	1,95	2,40	1,75	1,80	1,81									

- 8.2. Procedendo-se a simulação das variáveis acima descritas com base em um modelo de projeções, chega-se a alguns resultados que serão expostos graficamente, visando facilitar o entendimento. O investimento é considerado variável de ajuste. Elaboram-se duas hipóteses básicas para ele: a) 5% da RCL; b) 10% da RCL. Os gastos com pessoal seguem o comportamento histórico (crescimento vegetativo+ 6,0%).

I. Considerações Finais

- 9.1. A questão primordial é que o regramento definido pelo Governo Federal limitou o poder de atuação estadual em torno de uma agenda de desenvolvimento e conduziu à política recorrente de cortes de gastos públicos.
- 9.2. Passados mais de 10 anos da assinatura dos contratos de renegociação das dívidas dos Estados com o Governo Federal, sob a égide da Lei 9.496, e da adoção do Programa de Ajuste Fiscal, o RS aumentou a geração de resultado primário, contudo ainda exibe baixo volume de investimento e tem uma margem restrita para recuperar os vencimentos dos servidores sem comprometer o equilíbrio fiscal. A capacidade estadual de ampliar gastos é limitada pelo comportamento da receita tributária e a contratação de novas operações de crédito depende da boa vontade do Governo Federal. A execução do Orçamento Estadual já deixou de ser rígida na prática, pois as vinculações constitucionais de receita não podem ser cumpridas, sob pena de expor um déficit público irreal.
- 9.3. O crescimento da receita tributária do RS depende de ações do próprio Estado e pode ser fortemente influenciado por mudanças na legislação do ICMS. O Estado goza de um potencial de aumento de arrecadação ditado pelo crescimento econômico, além da possibilidade redução da evasão fiscal ou do aumento da eficiência da máquina arrecadadora.
- 9.4. A evasão fiscal limita o desempenho da arrecadação tributária, bem como a ação corretiva do Estado no sentido de atender as políticas sociais, o que vem gerando distorções na alocação das destinações orçamentárias.
- 9.5. O incentivo fiscal é um instrumento estratégico importante para o desenvolvimento, mas sua finalidade deve ser transitória e durar o período necessário para o fortalecimento e a consolidação dos setores beneficiados. Um incentivo fiscal permanente passa a ser subsídio e compromete a capacidade de provisão de bens públicos do Estado. Tanto a renúncia fiscal como a receita fiscal são importantes para

o desenvolvimento e o desafio posto para a sociedade gaúcha é encontrar o equilíbrio entre esses dois pesos.

- 9.6. Muito já foi feito por sucessivos governos e estamos mais maduros para avaliar os rumos da política fiscal e renovar o princípio da responsabilidade fiscal. Dada a restrição orçamentária atual, a eficiência da prestação dos serviços públicos pressupõe a valorização dos servidores, focalização nas funções educação, saúde e segurança e o investimento como variável de ajuste. De outra parte, a melhoria da prestação de serviços, combinada com a ampliação dos investimentos estaduais, é sustentável com déficit público (o que não se quer), ou com queima do patrimônio público (já tentado), ou queda dos salários reais, ou com maior eficiência tributária, como tem alertado o Banco Mundial e não assimilado pela elite empresarial.
- 9.7. Salvo melhor juízo, as receitas tributárias estaduais são insuficientes para garantir, ao mesmo tempo, a eficiência do estado mínimo e os recursos necessários para o estado investidor. Um longo período de crescimento do PIB estadual ajudaria a resolver boa parte do problema, todavia este tem crescido abaixo da média nacional.
- 9.8. Esses números contidos neste trabalho são indicativos de que o ajuste fiscal duradouro, que aumente a capacidade de investimento do Estado e valorize o serviço público, carece de medidas factíveis pelo lado da receita. Uma tentativa de consenso sobre o tema da receita pública na sociedade gaúcha recolocaria em novo patamar as políticas de desenvolvimento e ampliaria os gastos sociais do Estado.
- 9.9. A solução gradual implica empurrar o problema com a barriga. O choque fiscal seria mais forte com maior eficiência tributária. Portanto, a postura estratégica é reconhecer que a agenda fiscal não pode se concentrar exclusivamente na questão do ajuste. Na situação atual, mais investimento implica mais déficit devido à rigidez do orçamento público. Cabe, pois, definir como os investimentos serão financiados e servidores valorizados.
- 9.10. Uma nova agenda fiscal pressupõe também reconstruir o serviço público como instrumento de mediação entre o interesse privado e o público. Cabe reduzir a captura do ente público pelos interesses corporativos, tornar mais efetivo os controles e aprofundar a profissionalização dos servidores e geração de novas lideranças públicas. Uma nova concepção de modernização da gestão será mais eficaz se abandonar as reformas indigestas e propor soluções negociadas e possíveis.