

## Situação Fiscal do RS e os impactos decorrentes da crise econômica mundial

Roberto Balau Calazans\*

CALAZANS, Roberto Balau. (2009). A situação fiscal do RS e os impactos decorrentes da crise econômica mundial. IN: A Crise Econômica e os impactos no Rio Grande do Sul. Org. Igor Alexandre Clemente de Moraes e Ricardo Richiniti Hingel. Editora Entre Meios.

O setor público estadual encontrava-se em difícil situação econômico-financeira há décadas, sendo o crônico déficit orçamentário financiado por meio de diversas formas que se esgotaram: dívida com títulos, operações de antecipação de receita, inflação, privatização, saques de recursos do Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC ou Caixa Único). Nos anos recentes, mais notadamente no biênio 2007-2008, houve uma mudança<sup>1</sup> significativa na condução da política fiscal, elevando-se o resultado primário através do forte crescimento do ICMS – em especial em 2008 – e do rígido controle da despesa pública.

O exercício de 2008 foi um ano diferenciado em termos de crescimento da arrecadação de impostos no Brasil e, especificamente quanto ao ICMS, ocorreu bom desempenho na maioria dos estados. No RS, por exemplo, o ICMS cresceu 21% em termos nominais, acima da inflação de 9,1% medida pelo IGP-DI.

Ao final de 2008, a crise da economia global verificada, que afetou fortemente os mercados financeiros nos países desenvolvidos e levou a uma recessão econômica, trouxe reflexos para a economia gaúcha com a queda das exportações e a redução do ritmo da atividade econômica local. Diante desse quadro adverso, as finanças estaduais já estão impactadas com a queda da arrecadação tributária, com o aumento das pressões sobre o gasto público e com a busca pela liberação dos créditos acumulados de ICMS. A conquista da disciplina fiscal será posta a prova e isso exigirá cautela na condução da política orçamentária.

A redução do déficit orçamentário no último biênio não significa dizer que todas as barreiras estruturais foram superadas, já que se obteve o equilíbrio do fluxo anual em 2008, permanecendo problemas relacionados ao desequilíbrio previdenciário, às vinculações constitucionais e ao elevado nível de incentivos fiscais. Em 2007, cotejando-se os dados da Secretaria do Tesouro Nacional para os Estados brasileiros, pode-se verificar que o Rio Grande do Sul apresentou, ainda, baixos indicadores fiscais medidos em relação à Receita Corrente Líquida (RCL): o maior gasto de pessoal, a maior participação de gasto de pessoal com inativos, o maior passivo financeiro, um dos piores resultados primários, elevado comprometimento com serviço da dívida e a mais baixa taxa de investimento do País (Tabela 1).

Igualmente, vale lembrar que o Estado ocupa ainda a 18ª posição do País no que concerne à relação ICMS/PIB com base em dados do IBGE para os PIB's estaduais. Isso está relacionado às desonerações discricionárias (reduções de base de cálculo, créditos presumidos, microempresas e estornos de crédito fiscal), no âmbito da legislação estadual, que alcançaram 1,5% do PIB em 2007, segundo os dados do Orçamento 2009. Os dados da STN para todos os estados da Federação confirmam que a receita tributária do RS cresce abaixo da média nacional no entre os anos de 1995 e 2007 e que o Estado ocupa a 24ª posição no ranking de crescimento dessa receita (Tabela 2).

Destaca-se que o Estado comprometeu 66% de sua RCL com gastos com pessoal, dos quais a metade com inativos e pensionistas. Os investimentos atingiram 4% da

---

<sup>1</sup> . Isso não desmerece o esforço realizado por outros governos, visando cumprir os compromissos pactuados no Programa de Ajuste Fiscal assinado com o Governo Federal.

RCL em 2008. Vale destacar que, poucas décadas atrás, o Estado já chegou a investir 30% da sua receita corrente líquida.

(\*) Economista e Agente Fiscal do Tesouro do Estado.

Tabela 1 – Ranking dos Estados Brasileiros segundo indicadores selecionados – 2007

INDICADORES	ESTADOS																										
	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	
ICMS	26	19	7	27	11	18	17	5	8	21	6	2	9	14	20	10	23	4	13	16	15	25	3	12	22	1	
Inativos e Pensionistas	22	5	23	26	16	17	21	18	10	20	2	14	19	13	12	4	11	8	6	3	24	27	1	7	15	9	
IPVA	26	17	19	24	13	16	5	12	6	20	3	8	11	18	21	10	25	2	7	14	15	27	4	9	23	1	
Outras Despesas Correntes	17	27	14	18	19	15	9	11	20	25	23	6	22	5	10	12	2	21	1	7	13	4	24	3	26	8	
Passivo Financeiro	27	8	15	20	24	16	17	13	3	18	4	5	6	21	19	14	23	11	9	22	12	7	1	10	25	2	
Pessoal e Encargos Sociais	9	4	21	12	7	14	16	26	6	19	10	20	11	23	13	2	18	5	27	8	17	24	1	25	3	15	
Pessoal + Outras Despesas Correntes	14	23	24	18	8	19	13	27	9	26	22	6	21	5	15	1	3	10	7	2	20	11	4	16	17	12	
Receita Tributária	25	19	8	27	12	18	11	5	7	21	6	2	9	15	20	10	23	4	14	17	16	26	3	13	22	1	
Restos a Pagar Não-Processados	23	25	4	22	16	17	3	6	8	15	7	13	11	25	25	19	21	2	20	10	5	1	12	14	18	9	
Restos a Pagar Processados	23	7	19	16	18	10	24	13	6	12	2	5	3	15	17	9	11	20	4	22	14	26	1	25	27	8	
Resultado Orçamentário	15	7	9	4	18	3	8	11	26	2	20	5	22	12	19	16	27	21	17	23	14	25	13	10	6	24	
Resultado Primário	17	3	21	22	5	7	19	25	13	1	14	2	10	24	11	12	23	16	18	27	9	26	20	6	4	15	
Serviço da Dívida	19	2	22	27	4	17	26	21	8	7	11	3	5	25	14	16	1	13	10	20	15	24	6	9	18	12	
Investimento amplo	3	23	4	14	19	13	11	1	22	16	6	26	8	12	20	17	15	21	24	10	9	5	27	18	25	7	

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Tabela 2 – Evolução da Receita Tributária dos Estados Brasileiros – 1995/2007

ESTADOS	1995	2007	VARIAÇÃO NOMINAL	VARIAÇÃO REAL	RANKING
AC	42.475	487.896		22,6	1
AL	284.727	1.610.735		15,5	12
AM	1.240.943	3.991.536		10,2	27
AP	45.927	396.216		19,7	2
BA	2.210.215	9.458.074		12,9	21
CE	985.458	4.420.898		13,3	20
DF	1.065.475	6.074.155		15,6	11
ES	1.324.389	6.514.884		14,2	18
GO	1.271.778	6.453.862		14,5	14
MA	355.834	2.305.448		16,8	7
MG	4.823.513	22.662.309		13,8	19
MS	609.233	3.851.626		16,6	8
MT	770.229	3.874.706		14,4	15
PA	647.037	4.072.873		16,6	9
PB	364.082	1.987.500		15,2	13
PE	1.231.275	6.162.969		14,4	16
PI	260.171	1.068.679		12,5	23
PR	2.002.515	11.667.615		15,8	10
RJ	4.876.090	20.183.601		12,6	22
RN	331.588	2.388.013		17,9	6
RO	213.133	1.621.459		18,4	5
RR	41.798	329.610		18,8	3
RS	3.849.655	14.239.689		11,5	24
SC	1.808.242	6.079.772		10,6	26
SE	287.858	1.417.425		14,2	17
SP	20.534.674	71.538.997		11,0	25
TO	125.252	958.137		18,5	4
<b>MEDIA</b>	<b>1.911.243</b>	<b>7.993.285</b>		<b>12,7</b>	

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A partir do diagnóstico de que as políticas gradualistas não foram eficazes para ajustar as contas públicas, o ajuste estrutural somente se daria por ações conjuntas na política tributária e orçamentária. Os objetivos do ajuste das finanças estaduais consistiram em retomar o crescimento econômico em taxas superiores à média nacional para gerar oportunidades de trabalho; resgatar a liderança nacional em qualidade da educação e mobilizar a capacidade de inovação tecnológica; aumentar a competitividade da economia

gaúcha; melhorar a política de segurança pública para reverter os índices de criminalidade; prosseguir no aprimoramento do sistema de saúde para alcançar padrões internacionais; aperfeiçoar o manejo dos recursos hídricos para melhorar os usos múltiplos das águas; reduzir a vulnerabilidade da produção a choques climáticos; e, especialmente, atrair novos investimentos para o Estado a fim de promover a diversificação da economia.

A condição essencial para o alcance desses objetivos era o saneamento das finanças públicas para recuperar a capacidade de investimento do Estado e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. Nesse sentido, buscou-se renovar métodos e práticas de gestão pública, inclusive com auxílio de consultorias externas – busca do realismo orçamentário, criação das Câmaras Setoriais, criação da Junta Orçamentária com a condução direta do Tesouro Estadual, gerenciamento matricial da receita e da despesa, etc. –, num contexto de severas restrições fiscais.

O objetivo do presente artigo é demonstrar o desempenho das contas consolidadas de setor público estadual no biênio 2007-2008, bem como estimar o impacto da crise econômica mundial sobre as finanças gaúchas em 2009-2010. O texto é de natureza técnica e reflete o ponto de vista do autor sobre a natureza da política fiscal e os impactos decorrentes da crise global. O trabalho está assim organizado. Na primeira seção, faz-se uma avaliação da execução orçamentária do setor público no período em tela, centrando-se em alguns aspectos considerados essenciais. Na segunda seção, é demonstrada uma projeção das contas públicas para 2009-2010, considerando-se os efeitos da queda da atividade econômica sobre alguns indicadores selecionados. Por fim, é feita uma breve consideração sobre os resultados previstos.

## **1 PANORAMA DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO RIO GRANDE DO SUL – 2007-2008**

O desempenho das contas estaduais tem apresentado a melhoria do resultado orçamentário e primário nos anos recentes. Analisando-se o Setor Público Consolidado, verifica-se que o Estado apresentou resultado orçamentário positivo em 2008 de R\$ 443 milhões, saindo de um déficit de R\$ 900 milhões em 2006. Em 2008, o ICMS, principal imposto estadual, cresceu 21% nominais e não houve o ingresso de receitas extraordinárias. Por sua vez, os gastos com pessoal mantiveram-se contidos com o crescimento nominal de apenas 8,3%. A relação Pessoal/RCL é declinante, assim como a relação Outras Despesas correntes/RCL. Um dos fatores explicativos do ajuste fiscal, além do crescimento significativo da receita e controle dos gastos de custeio, é a baixa participação dos investimentos que representam apenas 2,6% e 4,0% da RCL em 2007 e 2008. (Tabela 3).

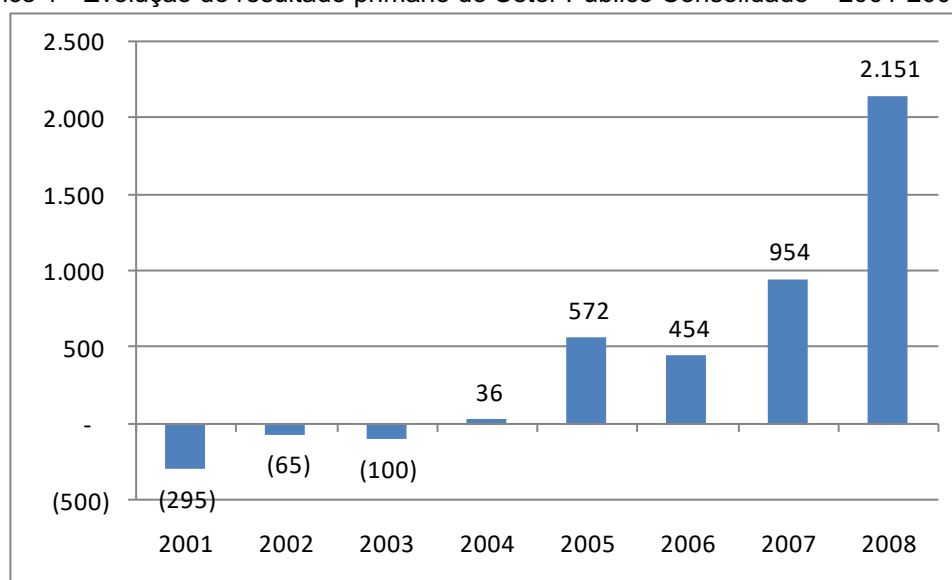
Tabela 3 – Execução Orçamentária do Setor Público Consolidado do RS – 2006-2008

ESPECIFICAÇÃO	R\$ milhões							
	TESOURO DO ESTADO				CONSOLIDADO			
	2006	2007	2008	Δ	2006	2007	2008	Δ
<b>RECEITA TOTAL</b>	<b>16.542</b>	<b>18.445</b>	<b>21.719</b>	17,7%	<b>18.102</b>	<b>20.839</b>	<b>24.443</b>	17,3%
ICMS	11.588	12.069	14.631	21,2%	11.588	12.069	14.631	21,2%
ICMS - Dívida Ativa	113	171	194	13,8%	113	171	194	13,8%
Receitas da Alienação - BANRISUL	-	1.287	0		-	1.287	-	
Receitas extraordinárias	250	210	0		250	210	-	
Outras Receitas	4.591	4.708	6.894	46,4%	6.151	7.103	9.618	35,4%
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>17.143,4</b>	<b>17.734,8</b>	<b>21.355</b>	20,4%	<b>19.001</b>	<b>20.216</b>	<b>24.000</b>	18,7%
Pessoal	8.739	9.543	9.592	0,5%	9.557	10.157	11.001	8,3%
Transferências Intragovernamentais	-	-	827		-	692	828	19,7%
Transferências Const. a Municípios	3.474	3.639	4.361	19,8%	3.474	3.639	4.361	19,8%
Outras Despesas Correntes	2.541	2.363	2.777	17,5%	3.530	3.497	3.966	13,4%
Serviço da Dívida	1.774	1.828	3.180	73,9%	1.775	1.830	3.183	73,9%
Investimentos	616	362	617	70,5%	664	401	661	65,0%
Transferências em autarquias e fundações	-	-						
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>(602)</b>	<b>710</b>	<b>364</b>	<b>218,1%</b>	<b>(900)</b>	<b>623</b>	<b>443</b>	
<b>RESULTADO S/RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS</b>	<b>(852)</b>	<b>(787)</b>	<b>364</b>	<b>7,6%</b>	<b>(1.150)</b>	<b>(874)</b>	<b>443</b>	
<b>RCL</b>	<b>13.002</b>	<b>13.694</b>	<b>13.901</b>		<b>13.312</b>	<b>13.991</b>	<b>16.658</b>	
Pessoal/RCL	67,2%	69,7%	69,0%		71,8%	72,6%	66,0%	
Investimento/RCL	4,7%	2,6%	4,4%		5,0%	2,9%	4,0%	
Serviço da dívida/RCL	13,6%	13,4%	22,9%		13,3%	13,1%	19,1%	
Outras despesas correntes/RCL	19,5%	17,3%	20,0%		26,5%	25,0%	23,8%	

FONTE: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Secretaria da Fazenda.

Outro indicador relevante do desempenho fiscal é o resultado primário, que mede a poupança realizada pelo governo antes do pagamento dos juros da dívida. Este montante vem sendo positivo desde 2004 e crescente desde 2001, atingindo R\$ 2.151 milhões em 2008, o maior resultado desde 1970 e bem superior ao valor alcançado em 2007 (R\$ 954 milhões).

Gráfico 1 - Evolução do resultado primário do Setor Público Consolidado – 2001-2008



FONTE: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Secretaria da Fazenda.

Outro fator positivo decorrente do superávit orçamentário verificado em 2008 foi a devolução de R\$ 100 milhões para o Caixa Único, que sistematicamente vinha sustentando os desequilíbrios orçamentários.

Tabela 4 - Resgates e Saldo do Caixa Único do RS – 2006-2008

ESPECIFICAÇÃO	RESGATES			SALDO		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Movimentação do Caixa Único	512,5	1.494,8	-100	3.242,1	4.736,9	4.636,9

Também cabe destacar a evolução de alguns agregados de receita e despesa com o intuito de mostrar com mais detalhe como se encontram as finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul.

O ICMS é o principal tributo estadual, representando, em média, 87% da receita tributária. Este imposto vem tendo desempenhos positivos nos anos de 2005, 2006 e 2008, excetuando-se 2007. Parte expressiva de sua arrecadação está concentrada, notadamente em energia, combustíveis, eletricidade e telecomunicações, bem como bebidas e fumo. Em 2005, a arrecadação de ICMS total atingiu R\$ 11.382,9 milhões, representando um crescimento real de 11,7% sobre o ano anterior. Em 2006, comparado com 2005, o crescimento real foi de 1,99%. Muito 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, pois se estimava em R\$ 600 milhões a arrecadação propiciada pela manutenção das alíquotas (Tabela 5).

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. O desempenho do RS ultrapassou a média nacional e foi acima de Estados como São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro. As modificações verificadas na política tributária ajudam a explicar o crescimento significativo da ICMS gaúcho.

A partir da convicção de que a carga tributária estadual em relação ao PIB é baixa comparativamente a outras unidades da Federação, foram encaminhados à Assembléia Legislativa dois pacotes de majoração de alíquotas (final de 2006 e meados de 2007). Mesmo com a não-aprovação desses projetos, perseguiu-se a estratégia de redução da evasão fiscal, sem comprometer a competitividade das cadeias produtivas gaúchas.

Para melhorar arrecadação de ICMS, foi implantado o regime de substituição tributária em diversos setores da economia (autopeças, produtos de higiene pessoal, rações pet, artigos de colchoaria e arroz beneficiado). Nesse regime, o recolhimento do ICMS é antecipado para etapas intermediárias da cadeia produtiva, permitindo reduzir a chance de evasão fiscal usual na comercialização final dos produtos. Também se buscou revisar a política de incentivos, diminuindo o nível de renúncia de receitas sem comprometer a competitividade sistêmica da economia.

A Secretaria da Fazenda também 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.

As demais receitas tributárias representaram 13,0% dessa receita. Dentre elas destaca-se o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, com uma arrecadação de R\$ 1,0 bilhão em 2008.

Tabela 5 – Evolução da arrecadação do ICMS Total – 2000-2008

ANO	ICMS TOTAL <sup>(1)</sup>	ICMS Real (%)	PIB NOMINAL R\$ <sup>(2)</sup>	ICMS/PIB (%)	PIB real (%)
2000	5.646.813.277	6,50	85.137.542.554	6,63	4,38
2001	6.706.353.988	7,67	94.084.498.446	7,13	3,06
2002	7.441.484.966	-2,52	105.486.816.448	7,05	1,08
2003	8.988.839.934	-1,36	124.551.267.194	7,22	1,66
2004	9.637.938.267	-2,13	137.830.682.459	6,99	3,40
2005	11.382.937.672	11,68	144.344.170.672	7,89	-2,77
2006	11.813.299.091	1,99	155.510.633.514	7,60	2,71
2007	12.257.685.274	-1,32	175.208.681.410	7,00	7,00
2008	14.825.153.675	8,81	193.485.423.602	7,66	3,77

**FONTE: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre: CORAG. FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA/NÚCLEO DE CONTAS REGIONAIS.**

(1) ICMS a qualquer título.

(2) Produto Interno Bruto a preço de mercado.

No que tange aos impostos transferidos pela União, ressalte-se que, enquanto entre 1997 e 2008 o ICMS total arrecadado cresceu 23,3% em termos reais, o conjunto das transferências constitucionais federais ao Estado aumentou 15%, com decréscimo significativo para IPI-Exportação e Lei Kandir. No biênio 2006-2008, período marcado pelo crescimento dos impostos em todos os níveis de governo, as transferências continuaram decaindo com destaque para a CIDE, demonstrando a política concentradora da União em relação às receitas compartilhadas com os estados e municípios.

Tabela 6 – Transferências de impostos da União – 2004-2008

ANOS	R\$ milhões						
	ICMS TOTAL	FPE	IPI-exportação	Lei Comp. 87/96	Auxílio financeiro-exportação	CIDE	Transferências de impostos da União
2004	9.637,9	563,6	310,2	256,1	50,7	72,1	1.252,8
2005	11.382,9	705,4	351,6	256,1	81,6	114,4	1.509,2
2006	11.813,3	780,7	377,1	146,9	152,7	110,2	1.567,6
2007	12.257,7	904,4	391,5	146,9	121,8	111,9	1.676,6
2008	14.825,2	1.105,8	432,0	146,9	173,6	92,6	1.950,9
Variação real (medida pelo IGP-DI)							
2008/1997	23,3%	59,6%	-47,5%	-18,6%			15,0%
2008/2006	6,6%	20,3%	-2,7%	-15,0%	-3,4%	-28,6%	5,7%

FONTE: Secretaria da Fazenda.

No âmbito da despesa pública, os gastos com Pessoal e Encargos Sociais explicam parte significativa da rigidez do gasto público. A Tabela 3, já exposta, evidencia o comprometimento dos gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida. Note-se que os gastos com pessoal e encargos eram elevados, representando 71,8% da RCL, conforme o Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2006. O crescimento real foi significativo naquele ano, devido aos reajustes concedidos (Leis 12.442 e 12.443) que começaram a surtir seus efeitos a partir de maio de 2006. Em 2008, tal relação atingiu 66,0%, indicando a contenção relativa desse agregado de gasto.

No entanto, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, o comprometimento da RCL com a Despesa de Pessoal alcançou 38,1% em 2008, abaixo do limite legal de 49%. Na apuração do gasto com pessoal para efeito do limite exigido pela LRF são excluídos os gastos com pensionistas, despesas de exercícios anteriores e decisões judiciais para pagamento de pessoal, entre outros. Isso explica por que o RS exclui

parte significativa do seu gasto efetivo com pessoal da apuração do limite de gastos previsto na LRF.

Tabela 7 – Despesa com pessoal em relação à RCL conforme Lei de Responsabilidade Fiscal – 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Limites Máximos	Limites Prudenciais
Executivo	48,7%	43,3%	40,0%	41,30%	42,31%	38,11%	49,00%	46,55%
Assembleia Legislativa	1,6%	1,5%	1,4%	1,46%	1,37%	1,24%	1,82%	1,73%
Tribunal de Contas	1,0%	1,0%	1,0%	1,02%	0,99%	0,83%	1,18%	1,12%
Justiça Militar	0,1%	0,1%	0,1%	0,09%	0,08%	0,07%	0,12%	0,11%
Tribunal de Justiça	6,0%	6,2%	5,8%	5,47%	5,32%	4,51%	5,88%	5,59%
Ministério Público	1,9%	2,2%	2,0%	1,91%	1,84%	1,60%	2,00%	1,90%
Consolidado	59,3%	54,2%	50,3%	51,25%	51,91%	46,36%	60,00%	57,00%

FONTE: Relatório de Gestão Fiscal, Secretaria da Fazenda.

Há um elevado déficit previdenciário, ou seja, as receitas previdenciárias são menores que as despesas com os benefícios de aposentadoria e pensão, há vários anos, mostrando ser um dos maiores problemas das finanças estaduais. Em 2008, esse déficit foi de R\$ 4,9 bilhões. Cada servidor ativo contribui mensalmente com 11% do salário para manter os aposentados. O Estado utiliza receitas correntes do Tesouro para pagar o que falta. Não há poupança constituída para fazer frente ao passivo atuarial. Os aportes previdenciários do Tesouro Estadual para cobertura do déficit previdenciário foram de R\$ 431 milhões em 2007 e R\$ 565,8 milhões em 2008. Para aliviar o peso desses gastos, realizou-se uma operação com as ações preferenciais do Bannrisul e alocou-se R\$ 1,2 bilhão dos recursos captados em dois fundos de reserva financeira criados exclusivamente para cobrir despesas previdenciárias: Fundo de Equilíbrio Previdenciário (FE-Prev) e Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (FG-Prev).

No grupo Outras Despesas Correntes, correspondente às despesas destinadas à manutenção da máquina administrativa e à prestação de serviços públicos – exceto Pessoal e Encargos Sociais –, destacam-se as transferências constitucionais e legais aos municípios – Distribuição de Receita – e a Gestão Plena do Sistema Único de Saúde (SUS). Embora não segregadas em grupo próprio, essas transferências atingiram R\$ 4.361 milhões em 2008, com um crescimento real de 6,6% no período. A Tabela 8 mostra o esforço empreendido no último biênio para a redução de alguns dos principais itens de gasto corrente.

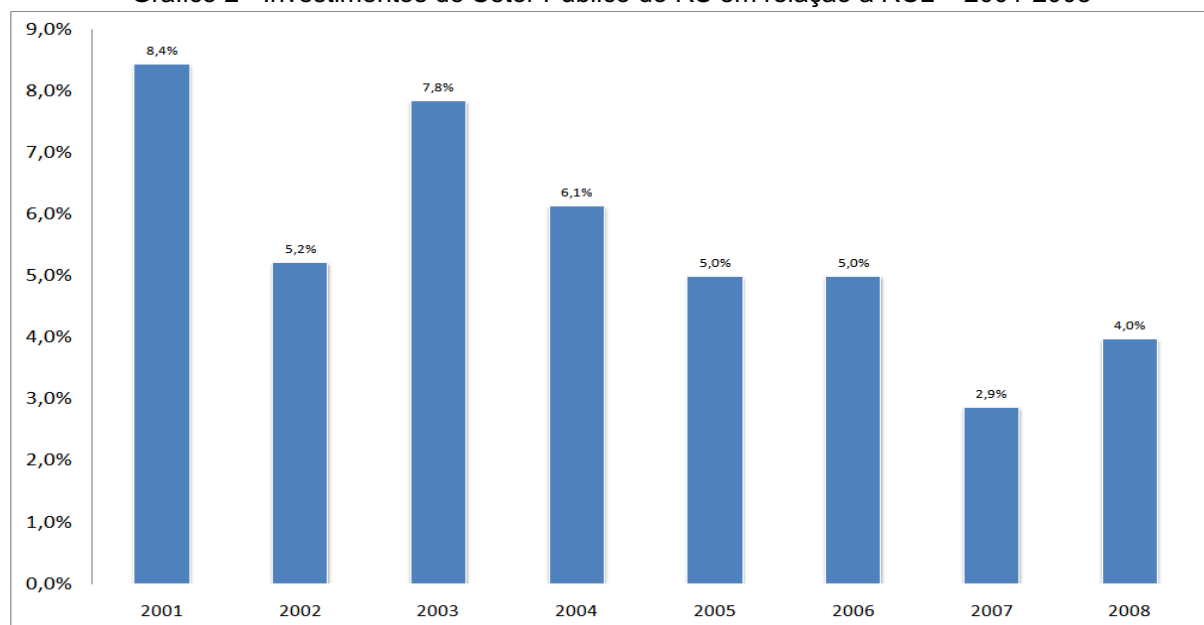
Tabela 8 - Evolução das Outras Despesas Correntes – 2006-2008, por tipo de gasto

ESPECIFICAÇÃO	RS milhões			Δ REAL
	CONSOLIDADO			
	2006	2007	2008	2008-06
<b>OUTRAS DESPESAS CORRENTES</b>	<b>7.004,2</b>	<b>7.136,2</b>	<b>8.327,6</b>	1,0%
Água, Luz, Telefonia	208,3	203,6	216,2	-11,8%
Auxílio Refeição	181,3	168,2	166,3	-22,1%
Auxílio Transporte	57,3	58,4	50,5	-25,2%
Contribuições e Subvenções	242,9	183,8	261,1	-8,7%
Diárias	59,2	47,7	51,3	-26,4%
Distribuição de Receita	3.473,9	3.638,9	4.361,1	6,6%
Extensão Rural	86,8	89,9	84,0	-17,8%
Gestão Plena	453,7	478,1	578,4	8,3%
Indenizações	205,8	231,1	253,4	4,6%
Manutenção e Conservação	171,9	129,5	156,7	-22,6%
Medicamentos	110,4	111,4	174,6	34,3%
Pasep	139,0	147,5	180,7	10,4%
Processamento de Dados	154,5	157,8	159,1	-12,5%
Outros	853,4	740,0	856,8	-14,7%
Serviços Médicos - IPERGS	527,0	654,5	678,4	9,3%
Serviços Prestados CHCs	78,9	95,8	99,2	6,9%

FONTE: Secretaria da Fazenda.

O quadro financeiro atual não se apresentou em situação mais grave, porque foi amenizado, em parte, pela diminuição gradativa dos gastos com investimentos. Nesse sentido, destaca-se que a participação percentual dos investimentos em relação à RCL caiu de 8,4% em 2001 para 2,9% em 2007, elevando-se para 4,0% em 2008 (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Investimentos do Setor Público do RS em relação à RCL – 2001-2008



FONTE: Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), Secretaria da Fazenda.

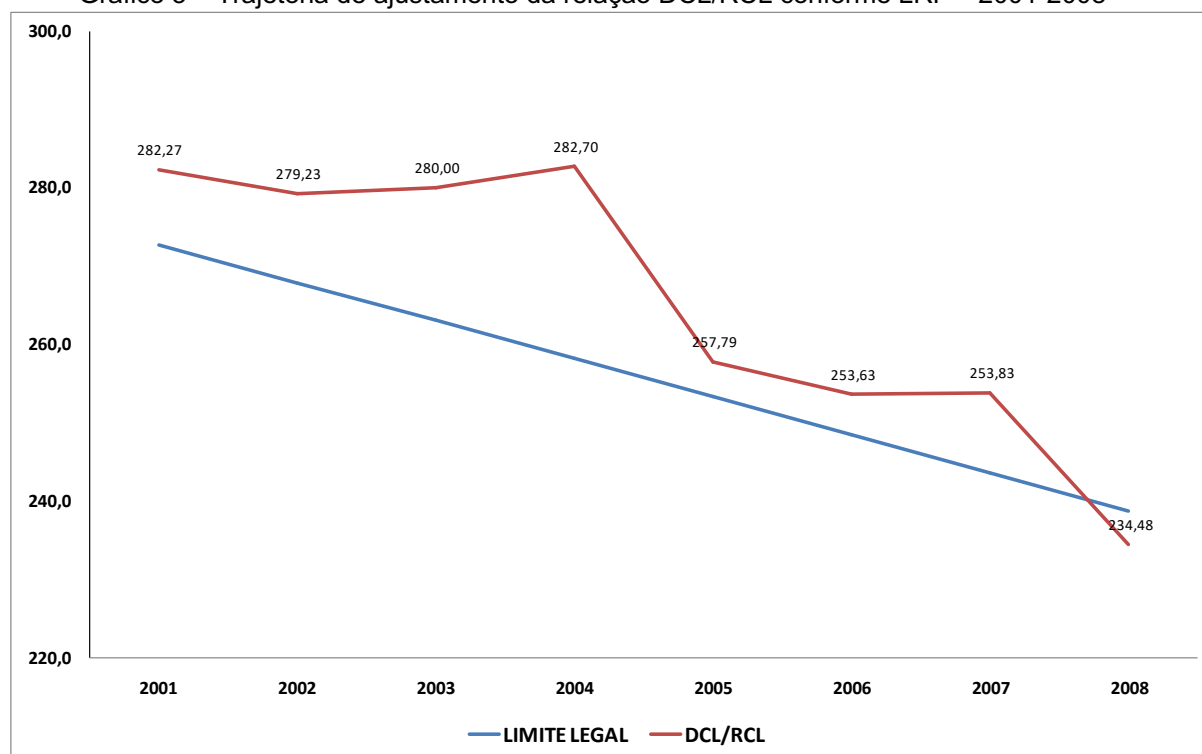
NOTA: Os investimentos englobam também o grupo de inversões financeiras

No que concerne a Dívida Consolidada Líquida (DCL), afóra sua trajetória declinante em relação à RCL a partir de 2004, somente em 2008 colocou-se abaixo da trajetória de ajustamento proposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A DCL totalizou R\$ 39,0 bilhões em dezembro de 2008 ou 234,48% da receita corrente líquida, percentagem



abaixo do limite estabelecido pela LRF, de 238,79% (Gráfico 3). Embora tenha havido crescimento do estoque da dívida, devido à expansão do principal indexador da dívida – IGP-DI –, a relação decresceu abaixo do limite legal, ficando pela primeira 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.

Gráfico 3 – Trajetória de ajustamento da relação DCL/RCL conforme LRF – 2001-2008



FONTE: Relatório de Gestão Fiscal, Secretaria da Fazenda.

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.

## 2 IMPACTOS DA CRISE ECONÔMICA MUNDIAL NAS FINANÇAS DO ESTADO

Realizar projeções em um quadro de incerteza é sempre um exercício muito complicado, ainda mais com uma crise que afeta os principais mercados da economia mundial e o sistema financeiro internacional. Oportunamente, o Estado já vinha realizando seu tema de casa e realizando um importante processo de ajuste fiscal em suas contas. Isso permitiu que fosse efetivado o superávit orçamentário de R\$ 443 milhões em 2008.

Se o crescimento econômico se mantivesse próximo a 4% reais e a inflação controlada, as projeções indicavam, pela primeira vez nos últimos anos, que haveria a manutenção do equilíbrio do fluxo anual do Orçamento Público e sustentabilidade fiscal das contas estaduais. Em outras palavras, o valor presente dos resultados primários projetados permitiria saldar os juros da dívida pública, havendo uma convergência para a redução da relação dívida/receita corrente líquida nos anos vindouros. O manejo da política fiscal dependeria, em síntese, do controle das variáveis pessoal e investimento, bem como da manutenção dos ganhos advindos ao processo de combate à evasão fiscal

Partindo-se desses pressupostos macroeconômicos, no próprio Orçamento de 2009 foram previstos investimentos de R\$ 2,37 bilhões, sendo R\$ 1,25 bilhão pelas secretarias e órgãos e R\$ 1,18 bilhão pelas empresas estatais. O governo trabalha para ampliar os investimentos numa clara demonstração de que o ajuste fiscal propiciaria ao Estado a capacidade de induzir o crescimento econômico. Entre esses investimentos estão, por exemplo, o início da construção de novos acessos municipais, obras de conservação e construção, somando mais de 500 quilômetros de rodovias e ampliação de 300 escolas e reformas em outras 300.

Ao final de 2008, com o acirramento da crise internacional e quando a situação das finanças públicas já indicava o superávit orçamentário, o atual governo tomou algumas medidas de apoio à economia local, tais como: aumento do desconto de ICMS para os genéricos de 10% para 25% no final de 2008; filiais e empresas terceirizadas de beneficiamento de couro passaram a ter redução de ICMS de 17% para 12%; liberação da transferência de créditos de ICMS permitindo sua utilização na quitação de débitos com fornecedores; publicação de decreto estabelecendo crédito presumido de 50% para a indústria de biodiesel; redução do ICMS de 12% para 2% para o trigo em grão nas operações interestaduais com São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, etc.

Para apoiar as pequenas e microempresas gaúchas, o governo instituiu o Novo Simples Gaúcho, isentando de ICMS, a partir de outubro do ano passado, as empresas com faturamento até R\$ 240 mil/anuais. Essa medida beneficiou a maioria das empresas gaúchas em condições de se enquadrar no Simples. A partir de abril de 2009, o benefício para as pequenas e microempresas será ampliado com a redução de alíquotas por faixa de faturamento para empresas com faturamento acima de 240mil/ano e até R\$ 2,4 milhões/ano.

Com a redução prevista do crescimento da economia mundial e o aumento dos níveis de desemprego em 2009, isso exigirá redobrada cautela no manejo da política fiscal do Estado, havendo, no mínimo, duas estratégias de enfrentamento da crise em curso.

A primeira pode ser chamada anticíclica. Esta consiste dar um impulso fiscal mediante a ampliação dos investimentos públicos. Isso implica que as taxas de investimento previstas em relação à receita líquida do Estado aumentem nos anos vindouros numa postura anticíclica. Supõe-se que há um raio de manobra na política fiscal nos governos subnacionais capaz de mitigar a desaceleração econômica regional, sendo que o limite da execução dessa estratégia é a manutenção do equilíbrio orçamentário. A segunda estratégia é mais conservadora, sem muito apelo político, consistindo basicamente em manter baixos os níveis de investimento, proporcionalmente à perda de receita decorrente da queda da atividade econômica. Nas duas estratégias se supõe que os gastos com pessoal e custeio sigam a inflação, não havendo a expansão dos gastos com pessoal acima da inflação, o que normalmente ocorre no terceiro ano de governo no RS.

As principais hipóteses para as projeções de cenários de impacto da crise são apresentadas na Tabela 9. Para a inflação, crescimento do PIB, taxas de câmbio e juros se utilizou as expectativas de mercado do Relatório do Banco Central – Relatório de Mercado.

Tabela 9 – Principais hipóteses para a definição dos cenários de impacto da crise

VARIÁVEIS	HIPÓTESES
Taxa de inflação (IPCA)	4,5% em 2009; 4,5% em 2010
Crescimento real do PIB RS	Simulam-se variações de 0%, 1% e 2% em 2009 e 2010
Elasticidade	Unitária, por simplificação
Taxa de câmbio	Expectativa de mercado de 2009 e 2010
<b>Receita</b>	
ICMS	Aumenta com inflação e crescimento do PIB real
IPVA	Aumenta com inflação e crescimento do PIB real
IRRF	Aumenta com inflação + vegetativo
ITCD	Aumenta com inflação
Taxas	Aumenta com inflação e crescimento do PIB real
FPE	Aumenta com inflação e crescimento do PIB real
Gestão Plena – SUS	Aumenta com inflação
IPI - exportação	Aumenta com inflação e crescimento do PIB real
Lei Kandir 87/96	Aumenta com inflação e crescimento do PIB real
CIDE	R\$ 70 milhões em 2009;
Outras Receitas Correntes	Aumenta com inflação e crescimento do PIB real
<b>Despesa</b>	
Pessoal	Aumenta com inflação + vegetativo
Benefícios sociais	Aumenta com inflação + vegetativo
Outras	Aumenta com inflação + vegetativo
Investimento	% da RCL
Estratégia anticíclica	R\$ 1,25 bilhão em 2009 e 8% da RCL em 2010
Estratégia conservadora	5% da RCL em 2009 e 6% em 2010
Serviço da dívida	Projeções de acordo com modelo de dívida

Procedendo-se a simulação das variáveis acima descritas com base em um modelo dinâmico de projeções, chega-se a alguns resultados que serão expostos a seguir. Dado que o investimento é uma das variáveis estratégicas no manejo da política fiscal, a Tabela 10 mostra o montante de investimento em 2009 e 2010 para cenários de PIB real de 0%, 1% e 2% ao ano. Elaboram-se duas hipóteses básicas: a) no cenário anticíclico, fixa-se o investimento em R\$ 1,25 bilhão de acordo com o Orçamento 2009 independentemente do crescimento do PIB; b) no cenário conservador, admite-se uma estratégia de redução do nível de investimento, aferindo-se seus impactos sobre as contas públicas.

Tabela 10 – Projeção do investimento do Setor Público Consolidado do RS – 2009-2010

ITENS	R\$ milhões		
	PIB 0%	PIB 1%	PIB 2%
1. Cenário anticíclico			

2009	1.250	1.250	1.250
2010	1.392	1.404	1.416
2. Cenário conservador			
2009	837	837	837
2010	1.044	1.053	1.062

FONTE: Estimativas do autor.

NOTA: Cenário anticíclico: Investimento/RCL: 7,2% em 2009 e 8% em 2010.

Cenário conservador: Investimento/RCL: 5% em 2009 e 6% em 2010.

A Tabela 11 faz a comparação entre os montantes previstos no Orçamento de 2009 para ICMS, IPVA, CIDE, FPE e IPI-Exportação e a estimativa para o PIB gaúcho crescendo a taxas reais de 0%, 1% e 2% ao ano. Note-se que a perda estimada de arrecadação é de R\$ 868 milhões num cenário com PIB de 0%.

Tabela 11 – Projeção de receitas selecionadas para 2009

RECEITAS 2009	Orçamento 2009	R\$ milhões		
		PIB 0%	PIB 1%	PIB 2%
ICMS	15.854	15.121	15.273	15.424
IPVA	1.305	1.338	1.351	1.365
CIDE	103	67	67	67
FPE	1.225	1.156	1.168	1.178
IPI-Exportação	514	451	456	460
Perda em relação Orçamento	0	(868)	(686)	(507)

FONTE: Estimativas do autor.

Levando-se em conta as estimativas de investimento para 2009 e 2010 e os itens de receitas descritas na Tabela 11, verifica-se que o desempenho do resultado primário será afetado pelo investimento. Este pode ser tratado como variável de ajuste, pois tem o controle direto dos gestores da política fiscal. A Tabela 12 faz um exercício que simula a estimativa do resultado primário dado o conjunto de hipóteses adotadas na Tabela 9. A redução da atividade econômica impulsionado pela crise da economia mundial impacta no resultado primário e orçamentário do setor público nas hipóteses de PIB de 0%, 1% e 2%. A redução do primário é mais acentuada num cenário anticíclico, exigindo cautela para a manutenção do “déficit zero”.

Tabela 12 – Projeção do Resultado Primário do Setor Público Consolidado do RS – 2009-2010

ITENS	R\$ milhões		
	PIB 0%	PIB 1%	PIB 2%
1. Cenário anticíclico			
2009	1.233	1.334	1.436
2010	1.000	1.200	1.421
2. Cenário conservador			

2009	1.651	1.753	1.854
2010	1.329	1.551	1.775

FONTE: Estimativas do autor.

No que tange aos municípios, estima-se uma queda de até R\$ 187 milhões – para PIB de 0% – nas transferências constitucionais e legais se se considerar o montante previsto no Orçamento de 2009 (R\$ 4.767 milhões).

Tabela 13 – Projeção das Transferências Constitucionais aos Municípios – 2009-2010  
R\$ milhões

ITENS	Orçamento 2009	PIB 0%	PIB 1%	PIB 2%
2009	4.767	4.580	4.626	4.671
2010	-	4.786	4.882	4.979

FONTE: Estimativas do autor.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de um quadro adverso imposto pela crise da economia mundial, a variável-chave para a condução da gestão fiscal será o controle da despesa pública, tendo em vista que o esforço fiscal realizado no âmbito da receita esbarra nos limites do crescimento econômico. A aplicação de uma política anticíclica tem como limite a manutenção do “déficit zero”. Uma recessão continuada da economia mundial retarda os esforços de sustentabilidade fiscal das contas estaduais e coloca os gestores públicos numa situação em que a manutenção do equilíbrio orçamentário exige habilidade no manejo da política fiscal.