

SUSTENTABILIDADE FISCAL DO RS: AJUSTE SEM FIM?

ROBERTO BALAU CALAZANS
Agente Fiscal do Tesouro do Estado

O autor agradece a contribuição do colega Daniel Voigt Godoy na modelagem e exposição dos itens 7.3 a 7.5 (Trajetória da relação DCL/RCL), bem como as informações colhidas junto à Divisão da Dívida Pública da Secretaria de Estado da Fazenda.

ÍNDICE

A.	Antecedentes	4
B.	Objetivo da análise	5
C.	Avaliação e tipologia da política fiscal	6
D.	Os resultados fiscais	10
E.	Receitas públicas	13
F.	Despesas públicas	17
G.	Dívida pública	19
H.	Previdência.....	23
I.	Vinculações constitucionais	25
J.	Conclusões.....	27
K.	Referências	28

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Propostas de alterações da estrutura tributária do RS.....	9
Tabela 2 - Contas públicas do RS na ótica internacional 2003-2010.....	11
Tabela 3 - Evolução dos resultados nominal e primário e dos juros nominais do RS (abaixo da linha) - 2009-2010.....	12
Tabela 4 - ICMS arrecadado no RS, por setores de atividade – 2000-2010.....	13
Tabela 5 - Participação relativa das “blue chips” tributárias em estados selecionados – 2000-2010 .	13
Tabela 6 - Desonerações do ICMS do RS – 2010	16
Tabela 7 - ICMS exportação: saldo credor e créditos liberados – 2000-2010.....	16
Tabela 8 - Evolução das principais transferências de receita da União- 1994-2010.....	17
Tabela 9 - Composição do gasto de pessoal, por Poder – 1995-2010	18
Tabela 10 - Investimentos em estados selecionados – 2000-2010.....	18
Tabela 11 - Evolução da dívida consolidada líquida do RS – 2004-2010 (R\$ milhões).....	19
Tabela 12 - Análise de sustentabilidade fiscal do RS – 2011-2022	23
Tabela 13 - Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do RS – 2005-2010	24

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução dos agregados pessoal, custeio, serviço da dívida e investimento do RS em relação à RCL (1996-2010)	8
Gráfico 2 – Pessoal, investimento e custeio em relação à receita líquida no PAF -1995-2010	9
Gráfico 3 – Evolução dos resultados primário, operacional e das necessidades de financiamento (1996-2010)	11
Gráfico 4 – Evolução do ICMS total do RS – 1989-2010	14
Gráfico 5 – Taxas de crescimento da receita tributária dos estados –1995/2010.....	15
Gráfico 6 – Comprometimento da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida – 2002-2010.....	20
Gráfico 7 – Relação DCL/RCL em estados selecionados – dez.-2000/dez.-2010	20
Gráfico 8 – Modelagem da trajetória de ajustamento da DCL e o peso da dívida indexada ao IGP – 2000-2010.....	22
Gráfico 9 – Valor presente acumulado dos resultados primários, juros reais e do serviço da dívida do RS – 2011-2022.....	23
Gráfico 10 – Evolução dos gastos com MDE em relação à RLIT – 1997-2010	26
Gráfico 11 – Evolução dos gastos em ASPS em relação à RLIT – 2001-2010.....	26

Resumo

O objetivo deste texto é fazer uma reflexão sobre resultados fiscais obtidos com o ajuste em curso, analisando-se alguns indicadores de finanças públicas nos anos recentes e os principais itens da receita e da despesa pública do setor público consolidado do Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chaves: déficit público; dívida pública; sustentabilidade fiscal.

Abstract

The objective of this paper is to make a reflection on the fiscal results obtained with the current adjustment, analyzing some indicators of public finances in the recent years and the main items of public revenues and expenditures on the public sector which is consolidated in the state of Rio Grande do Sul.

Keywords: *public deficit; public debt; fiscal sustainability.*

A. Antecedentes

O Rio Grande do Sul (RS) 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).

Apesar da forte posição econômica do RS em relação a outras unidades federativas, nos últimos anos, a economia gaúcha tem ficado aquém do crescimento nacional. De 2000 até 2010, o crescimento médio anual do PIB gaúcho foi de 2,8%, enquanto o nacional alcançou 3,6%. 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 do setor público é uma das mais baixas entre os principais estados brasileiros. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2010, o RS comprometeu 67,1% de sua Receita Corrente Líquida (RCL) com pessoal e encargos sociais, dos quais 52% do gasto com pessoal com inativos e pensionistas. A Dívida Consolidada Líquida (DCL) fechou no ano passado em R\$ 43,4 bilhões, mantendo uma elevada relação DCL/RCL – acima de 200%.

A situação fiscal do RS resulta da acumulação de déficits fiscais desde 1970, levando ao crescimento do endividamento, bem como aos recorrentes cortes de gastos com pessoal e custeio. Os resultados primários insuficientes tiveram como consequência a queda do investimento em infraestrutura e a deterioração da provisão de serviços públicos, principalmente em educação, saúde e segurança.

As três grandes causas do crescimento do endividamento público foram os próprios déficits acumulados, o afrouxamento do controle de endividamento das

unidades subnacionais e a política monetária ativa praticada pelo Governo Federal (1991-1998) que penalizou sobremaneira os entes endividados.

A renegociação das dívidas estaduais (Lei 9496/97), sua parte integrante – o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal¹ (PAF) –, assim como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04/05/2001, impulsionaram o processo de ajustamento fiscal dos entes federados, contribuindo para a melhoria do resultado global do setor público nos últimos anos. Em 1995, 21 estados apresentavam déficits primários, invertendo-se progressivamente a situação para nenhum até 2008. No RS, o acordo de renegociação da dívida, em 1998, elevou o compromisso com o serviço da dívida de 5,9% (média 1991-1997) para 13% da Receita Líquida Real (RLR).

A LRF também limitou a capacidade das unidades subnacionais de contrair novas operações de crédito, pois definiu limites legais para a dívida consolidada e critérios para o montante de gastos com pessoal, operações de crédito etc. No que se refere aos gastos com pessoal, esses representavam 71% da RCL em 1994, elevando-se para mais de 80%, no biênio 1996-97, após a adoção da Lei n.º 10.395/95, em 01/06/95 (Lei Britto). Os governos seguintes trataram de reduzir a elevada expansão desses gastos.

Em 1996, a Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir), de 13/09/96, estendeu a isenção de ICMS aos produtos primários e semielaborados, aumentando 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 atinge mais de R\$ 1,0 bilhão anual. Em decorrência desta Lei, os governos subnacionais perderam uma parte substancial de sua arrecadação.

Também como decorrência da guerra fiscal, houve (ou há) a elevada concessão de benefícios fiscais no RS. Setores fundamentais da economia gaúcha receberam esses incentivos para garantia de sua expansão, os quais acabaram por reduzir a arrecadação tributária potencial. A justificativa dada para utilização desse instrumento é a seguinte: (i) não pode haver rompimento de contratos pactuados, pois existem setores que geram emprego e renda e dependem desses incentivos sob pena de perderem competitividade; e (ii) o RS não teve outra saída senão a de entrar na guerra fiscal, uma vez que não se pode remover unilateralmente os benefícios concedidos enquanto outras unidades federativas continuam se utilizando desses instrumentos.

B. Objetivo da análise

A pergunta que pode ser formulada como eixo norteador deste trabalho é assim explicitada. Passados vários anos de ajustamento das finanças estaduais, até quando a execução de uma política fiscal baseada em baixos níveis de investimentos,

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. O PAF foi assinado pelo RS em 15/04/1998.

corte de gastos com pessoal e custeio e compressão dos gastos com educação e saúde é sustentável? A austeridade será “sem fim”, já que se os passivos financeiros permanecem elevados (dívida e previdência) e há uma clara contradição entre elevar as taxas de investimento público e melhorar a provisão de bens públicos nas funções essenciais de estado (educação, saúde e segurança).

O governo Yeda adotou o choque fiscal para equilibrar as contas públicas e obteve resultados favoráveis, produzindo um forte ajustamento no período 2007-2010. No entanto, continua na ordem do dia a necessidade do ajuste fiscal, pois se convive com sérias restrições estruturais decorrentes dos enormes passivos (previdência, dívida e precatórios) que carrega. Os efeitos positivos alcançados nesse período, ainda, exigem a manutenção de uma política de ajustamento.

O objetivo deste texto é fazer uma reflexão sobre resultados fiscais obtidos com o ajuste em curso, analisando-se alguns indicadores de finanças públicas nos anos recentes e os principais itens da receita e da despesa do setor público consolidado do Estado do Rio Grande do Sul.

C. Avaliação e tipologia da política fiscal

Contexto fiscal. As contas públicas têm-se caracterizado nas últimas décadas por enfrentar fortes desequilíbrios, passando de um déficit primário médio de -1,1% do 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 fiscal, passando a dívida pública de 8,3% do PIB em 1987 para 28,3% do PIB em 1993. A crise financeira do setor público estadual levou à diminuição da capacidade de investimento público, às oscilações da política de pessoal e à demora da modernização da gestão pública.

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 o ajustamento das contas públicas pelo lado da receita e da despesa, melhorando sobremaneira os resultados fiscais até 2010. A crise econômica internacional mudou o comportamento da economia mundial e afetou, em parte, o desempenho fiscal em 2009, contudo manteve-se o equilíbrio orçamentário.

O resultado primário tem sido considerado o principal indicador de desempenho da política fiscal após a LRF. Todavia, é um indicador limitado do ponto de vista de uma avaliação mais ampla 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 a análise do desempenho do setor público, tais como resultados nominal e operacional e necessidades de financiamento, os quais podem ser levados em conta para analisar a eficácia da política fiscal.

O Rio Grande do Sul permanece, de acordo com dados Secretaria do Tesouro Nacional, como o estado da Federação com péssimos indicadores fiscais medidos em relação à RCL: elevada participação de gasto com pessoal, a maior participação de gasto com inativos, o maior passivo financeiro, baixos resultados primários até 2007, elevados déficits orçamentários e reduzidas taxas de

investimento. O Quadro 1 mostra o *ranking* do RS em relação a alguns indicadores selecionados durante os anos de 1999-2010. Note-se que o resultado primário, em 2009, foi o primeiro no *ranking*, melhorando significativamente seu desempenho em relação aos anos anteriores. Comparativamente as demais unidades federativas, 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 relação à RCL – 1999-2010

ITENS	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
INATIVOS E PENSIONISTAS	nd	1°	1°	2°	1°	1°	1°	1°	1°	1°	1°	1°
INVESTIMENTOS	21°	19°	26°	27°	23°	25°	27°	27°	27°	27°	27°	26°
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	21°	12°	17°	22°	26°	18°	14°	18°	20°	22°	23°	25°
PASSIVO FINANCEIRO	1°	3°	3°	1°	2°	1°	1°	1°	1°	1°	1°	1°
PESSOAL TOTAL	3°	1°	2°	1°	2°	2°	1°	1°	1°	2°	4°	5°
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	25°	26°	23°	19°	20°	25°	27°	25°	13°	21°	10°	17°
RESULTADO PRIMÁRIO	18°	24°	21°	14°	14°	26°	24°	20°	20°	5°	1°	4°
SERVIÇO DA DÍVIDA	11°	11°	7°	8°	7°	5°	3°	7°	6°	1°	8°	2°

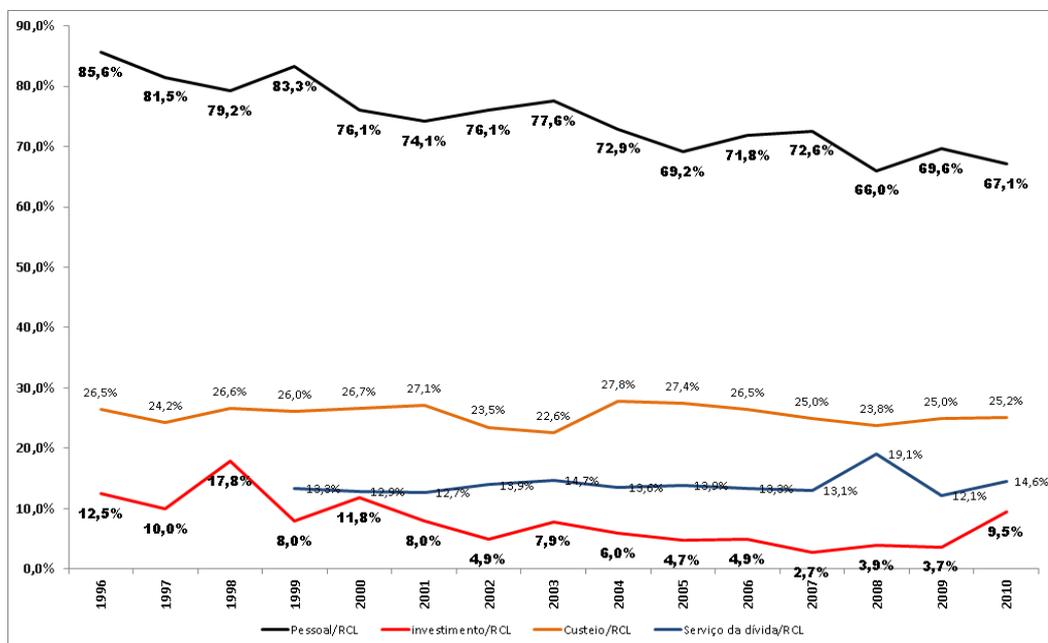
FONTE: Secretária do Tesouro Nacional - STN - Execução Orçamentária dos Estados.

Tipologia do Ajuste Fiscal. Fazendo-se uma avaliação da trajetória de ajustamento do setor público consolidado, avaliada por agregados da despesa pública em relação à RCL (Pessoal, Investimento, Custeio e Serviço da Dívida), demonstra-se que houve a queda consecutiva das participações relativas de pessoal e de investimento. Essas quedas tipificam, em boa medida, a política fiscal de contenção aplicada ao longo de 15 anos (1996-2010).

A busca do ajuste das contas públicas tem sido realizada, 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 67,1% da RCL em

2010, bem como a redução contínua do investimento até 3,7% da RCL em 2009, elevando-se para 9,5% em 2010.

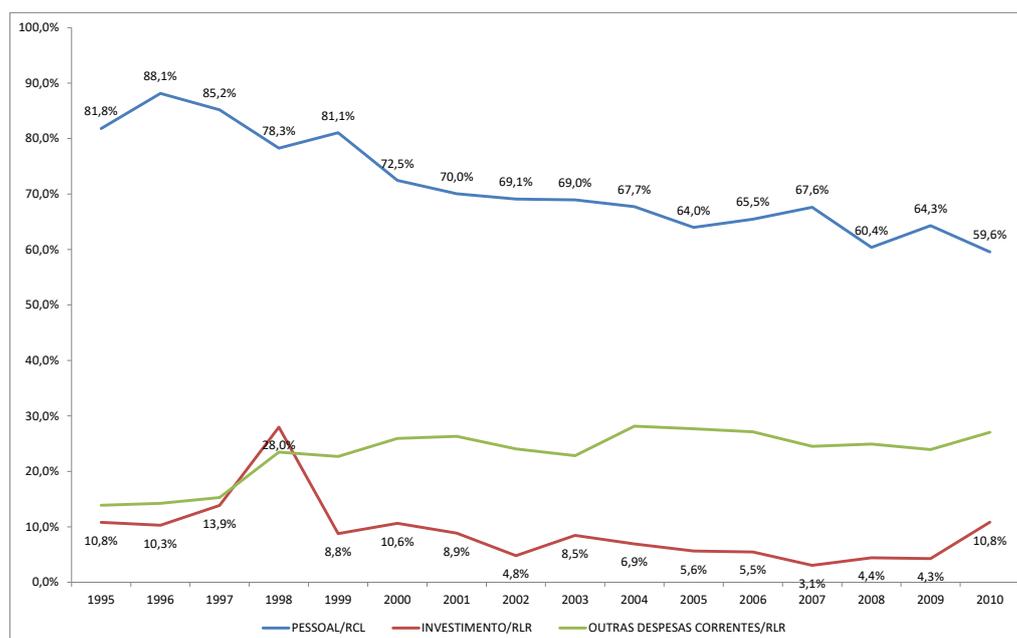
Gráfico 1 - Evolução dos agregados pessoal, custeio, serviço da dívida e investimento do RS em relação à RCL (1996-2010)



FONTE: Balanços Gerais do Estado e Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

De forma similar, essas trajetórias são confirmadas ao se fazer uma avaliação retrospectiva do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), que abrange apenas a Administração Direta mais as transferências financeiras às autarquias e fundações. Novamente, verifica-se que as duas variáveis chaves da política fiscal adotada foram os agregados pessoal e investimento.

Gráfico 2 – Pessoal, investimento e custeio em relação à receita líquida no PAF -1995-2010



FONTE: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, Secretaria da Fazenda.

Pelo lado da receita, houve a majoração de alíquotas do ICMS em 1998 (alíquota básica) e no biênio 2005-2006 (telecomunicações, energia, combustíveis, refrigerantes e outros) e várias tentativas frustradas em 1999, 2000, 2001, 2006 e 2007 (Tabela 1). Em 2007, houve a rejeição do chamado Plano de Recuperação do Estado, intensificando-se a substituição tributária em diversos setores da economia e o uso da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e), como forma alavancar a eficiência tributária do ICMS. De qualquer forma, a resistência do meio empresarial e de setores da sociedade gaúcha ao ajuste da carga tributária levou à política contracionista adotada por vários governos.

Tabela 1 - Propostas de alterações da estrutura tributária do RS

ITENS	MATRIZ TRIBUTÁRIA	MATRIZ TRIBUTÁRIA	2001	REVISÃO DA ESTRUTURA	PLANO RECUPERAÇÃO MEADOS DE 2007
	1999	2000		Dez./06	
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+água rdente de cana+água mineral+sucos de frutas	28%	26%:cig arros, cigarrilh as 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.

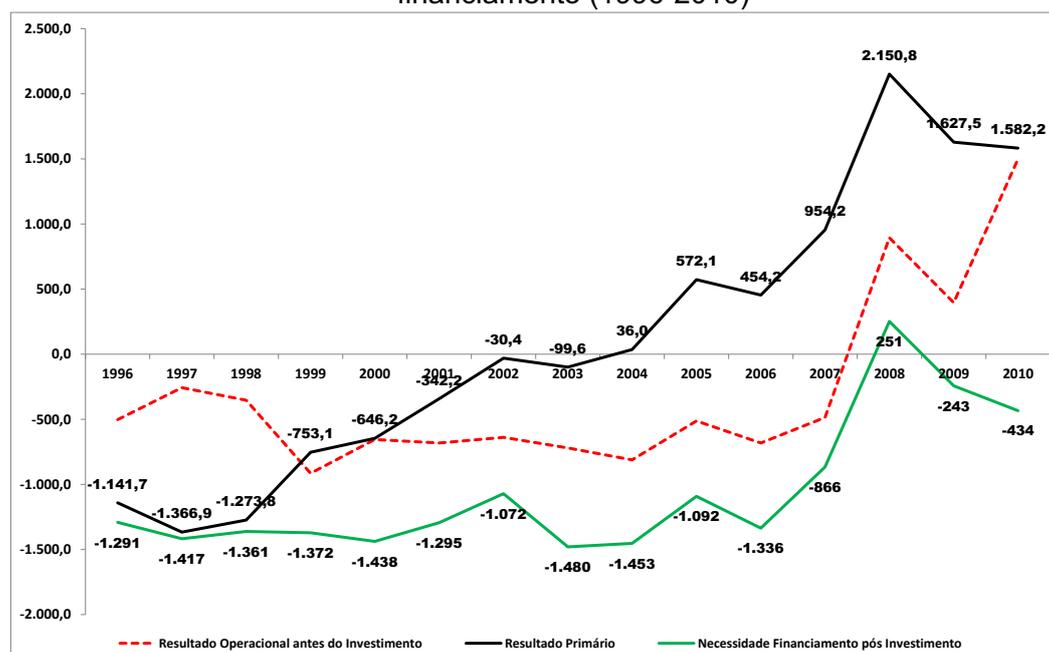
D. Os resultados fiscais

Resultados 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, e para R\$ 1.582,2 em 2010. Por sua vez, em três anos consecutivos houve superávits orçamentários (2007-2009), notadamente R\$ 443 milhões em 2008 e R\$ 10,0 milhões em 2009. O ano de 2008 foi muito favorável às 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). No *ranking* da STN (Quadro 1), os anos 2008-2010 apresentaram os melhores desempenhos do RS comparativamente aos demais.

Resultado operacional e necessidades de financiamento. Três novas medidas de resultado fiscal advindas da contabilidade internacional devem ser introduzidas para analisar as contas fiscais do RS: resultado operacional, necessidades de financiamento e resultado nominal. Tais medidas reforçam a avaliação de que o primário não deve ser considerado como único indicador do desempenho fiscal. O resultado operacional mostra que o superávit do orçamento corrente gera a poupança necessária para a realização dos investimentos. Por sua vez, as necessidades de financiamento indicam que o equilíbrio corrente a ser alcançado deve ser suficiente para garantir os investimentos.

Comparando-se os conceitos acima citados com os primários verificados no período 1996-2010, constata-se que o RS persistiu com déficits operacionais e requeria necessidades de financiamento correntes mesmo quando havia superávits primários, indicando a limitação deste último conceito. Nesse sentido, o Gráfico 3 revela as trajetórias dos resultados primário e operacional e da necessidade de financiamento. De forma geral, pela simples observação do mesmo, percebe-se que, enquanto o resultado primário saltava de R\$ -99,6 milhões em 2003 para R\$ 954,2 milhões em 2007, o déficit operacional era de R\$ 866,3 milhões naquele ano. A partir de 2008, o conceito operacional passa a ser positivo, contudo, as necessidades de financiamento também melhoram em 2008, decaindo logo a seguir em 2009 e 2010, mas já em patamar bem menor que os anos anteriores.

Gráfico 3 – Evolução dos resultados primário, operacional e das necessidades de financiamento (1996-2010)



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

Contabilidade internacional. A Tabela 2 mostra os dados do setor público consolidado do RS, aplicando-se as normas da contabilidade internacional a quais introduzem novos conceitos de desempenho fiscal, além do resultado primário. Os números abaixo estão plotados no Gráfico 3 acima.

Tabela 2 - Contas públicas do RS na ótica internacional 2003-2010

	R\$ milhões							
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I. Revenue	14.937,9	15.676,8	17.949,9	19.298,7	21.299,3	25.627,1	31.236,7	37.107,0
Taxes	10.526,1	11.290,6	13.054,8	13.688,0	14.473,1	17.338,1	18.233,0	22.081,7
Pension Fund Contributions	331,0	500,6	507,7	563,9	628,2	633,9	666,0	728,5
Transfers	2.410,9	2.920,8	3.338,3	3.772,7	4.194,0	5.141,5	5.474,2	6.185,4
Other Revenues	1.669,9	964,7	1.049,0	1.274,1	2.004,0	2.513,7	6.863,6	8.111,4
of which: interest received	65,4	36,9	55,3	27,8	80,4	214,0	266,8	199,5
of which: Cancellation of floating debt	667,3	73,4	36,4	90,2	113,6	57,5	204,7	193,2
II. Expense	14.990,3	16.414,6	18.426,6	19.890,3	21.671,6	24.675,9	30.636,6	35.416,8
Compensation of Employees	4.031,0	4.117,9	4.484,4	5.057,6	5.936,3	6.554,1	10.917,7	12.945,4
Goods and services	2.179,3	2.984,4	3.387,0	3.530,3	3.497,3	3.966,5	4.342,1	5.105,6
Interest Payments	1.445,8	1.526,1	1.719,2	1.818,0	1.900,9	2.113,4	2.137,2	2.215,3
Transfers to Municipalities	3.868,9	4.073,0	4.778,7	4.984,5	5.424,3	6.766,9	7.348,8	8.574,7
Pensions	3.465,2	3.713,2	4.057,2	4.499,8	4.912,7	5.275,0	5.890,7	6.575,7
III. Gross Operating Balance (I-II)	-719,6	-811,2	-513,1	-681,8	-485,9	893,7	395,4	1.497,0
IV. Investment in Non Financial Assets	760,4	642,0	578,7	654,2	380,5	642,4	638,2	1.930,5
V. Primary Balance	-99,6	36,0	572,1	454,2	954,2	2.150,8	1.627,5	1.582,2
VI. Net Lending / Borrowing (III-IV)	-1.480,1	-1.453,2	-1.091,8	-1.336,0	-866,3	251,3	-242,8	-433,5

FONTE: Cálculos do autor.

Resultado nominal. Seguindo-se a metodologia de cálculo do Banco Central (BACEN), aplicado às contas estaduais, apura-se a dívida líquida 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. A seguir, calculam-se os juros nominais pelo critério de competência. Note-se que a dívida líquida calculada por essa metodologia é diferente da LRF, pois não inclui haveres financeiros líquidos. Grosso modo, o resultado nominal é favorável quando negativo, isto é, quando isso ocorre significa que houve redução do estoque de dívida.

Aplicando-se a metodologia do BACEN (abaixo da linha), chega-se ao superávit primário de R\$ 2.034,6 em 2009 e R\$ 1.976,6 em 2010. Por sua vez, o resultado nominal alcançou R\$ -355,4 milhões e R\$ 4.866,5 respectivamente. Em 2009, é o único ano desde 2003 que o RS atinge superávit nominal. Isso se deve à apreciação da taxa de câmbio e ao índice anual negativo do IGP-DI, que indexa parte significativa da dívida fundada. Observa-se a redução do pagamento de juros nominais em 2009, elevando-se significativamente em 2010 devido ao crescimento do IGP-DI. A vantagem dessa metodologia é explicitar o montante de juros nominais, uma vez que o registro do balanço orçamentário não inclui a variação da correção monetária e cambial que aumentam o saldo da dívida consolidada líquida.

Tabela 3 - Evolução dos resultados nominal e primário e dos juros nominais do RS (abaixo da linha) - 2009-2010

	2009	% RCL		2010	% RCL
Dezembro de 2008	40.413.607.030	242,6	Dezembro de 2009	39.428.129.241	226,8
Nominal	-355.463.172	-2,0	Nominal	4.866.500.508	24,0
Primário	-2.034.641.743	-11,7	Primário	-1.976.697.905	-9,7
Juros nominais	1.679.178.571	9,7	Juros nominais	6.843.198.413	33,7
Ajuste cambial	-630.014.617	-3,6	Ajuste cambial	-116.479.533	-0,6
Reconhecimento de dívidas	0	0,0	Reconhecimento de dívidas	0	0,0
Privatizações	0	0,0	Privatizações	0	0,0
Variação da DCL	-985.477.789	-5,7	Variação da DCL	4.750.020.976	23,4
Dezembro de 2009	39.428.129.241	226,8	Dezembro de 2010	44.178.150.217	217,6
Efeito crescimento do RCL		-10,2	Efeito crescimento do RCL		-32,5
RCL RS dez-2008	16.657.785.044		RCL RS dez-2009	17.387.287.460	
RCL RS dez-2009	17.387.287.460		RCL RS dez-2010	20.297.846.621	

FONTE: Cálculos do autor.

NOTA: Não estão computados na dívida líquida os haveres financeiros líquidos, pois, pela regra do BACEN, estes haveres são internos a administração pública.

E. Receitas públicas

ICMS. O ICMS é o principal tributo estadual, representando, em média, 81% da receita tributária. O RS possui uma receita nominal do ICMS total² que aumentou de R\$ 4,0 bilhões, em 1996, para R\$ 17,8 bilhões em 2010, sendo a quarta colocação na arrecadação entre os estados, atrás de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro.

A participação dos “blue chips” tributárias, isto é, dos principais setores como combustíveis, comunicações e energia, representam 36,03% do ICMS arrecadado em 2010 e seguem a tendência nacional de concentração do imposto nesses setores de atividade econômica. Todavia, a participação dos “blue chips” gaúchas foi a segunda mais baixa entre os principais estados da Federação, ficando somente acima de São Paulo (Tabela 5).

Tabela 4 - ICMS arrecadado no RS, por setores de atividade – 2000-2010

SETORES – COTEPE	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Outras Fontes	1,39%	1,88%	1,70%	0,66%	0,44%	0,41%	0,70%	1,05%	1,92%	3,19%	2,80%
Dívida Ativa	2,02%	2,21%	2,35%	3,32%	2,25%	2,00%	1,50%	1,47%	1,31%	1,51%	2,82%
Setor Primário	0,64%	0,61%	0,70%	0,97%	1,12%	0,64%	0,56%	0,59%	0,71%	0,62%	0,50%
Setor Secundário	29,09%	28,87%	29,59%	28,65%	29,29%	28,59%	28,83%	30,41%	30,43%	31,35%	33,97%
Setor Terciário	33,70%	34,13%	33,61%	32,54%	34,01%	36,05%	35,62%	34,73%	36,36%	35,36%	33,41%
Terciário Atacadista	10,58%	9,85%	10,33%	10,15%	11,09%	10,25%	10,22%	10,05%	11,95%	11,65%	11,84%
Terciário Varejista	11,52%	11,71%	10,96%	10,65%	11,31%	11,32%	11,29%	12,87%	12,83%	12,39%	11,23%
Terciário Transporte	1,08%	0,96%	0,94%	0,85%	0,87%	0,83%	0,84%	0,93%	0,90%	0,84%	0,82%
Terciário Outros	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Terciário Comunicações	10,52%	11,61%	11,38%	10,89%	10,75%	13,65%	13,27%	10,87%	10,68%	10,47%	9,53%
Energia Elétrica	9,70%	9,39%	10,16%	9,12%	10,22%	11,70%	12,34%	10,93%	9,67%	10,07%	9,19%
Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes	23,45%	22,90%	21,87%	24,74%	22,66%	20,62%	20,45%	20,82%	19,61%	17,90%	17,31%
ICMS Total	100,0%										
Blue Ships tributárias	43,67%	43,91%	43,41%	44,75%	43,63%	45,97%	46,05%	42,62%	39,96%	38,44%	36,03%

FONTE: COPETE/Ministério da Fazenda.

Tabela 5 - Participação relativa dos “blue chips” tributárias em estados selecionados – 2000-2010

SIGLA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PR	48,77%	47,40%	47,50%	51,20%	50,01%	54,12%	55,93%	54,36%	50,30%	50,31%	48,92%
DF	47,10%	48,80%	45,12%	48,88%	47,30%	46,97%	50,75%	49,25%	48,60%	48,45%	46,48%
BA	47,33%	48,45%	45,97%	47,42%	45,95%	47,24%	50,38%	47,68%	46,77%	42,83%	39,79%
SC	43,43%	46,04%	46,61%	54,02%	48,21%	47,41%	48,60%	47,15%	42,91%	42,03%	39,17%
RJ	44,01%	46,17%	45,84%	47,49%	47,85%	49,32%	48,00%	46,23%	43,08%	41,32%	37,93%
MG	45,43%	44,84%	47,57%	50,17%	46,60%	47,07%	46,68%	44,51%	40,19%	41,28%	37,60%
RS	43,67%	43,91%	43,41%	44,75%	43,63%	45,97%	46,05%	42,62%	39,96%	38,44%	36,03%
SP	33,61%	35,60%	35,47%	37,77%	40,40%	41,39%	38,91%	39,06%	33,31%	32,66%	30,68%

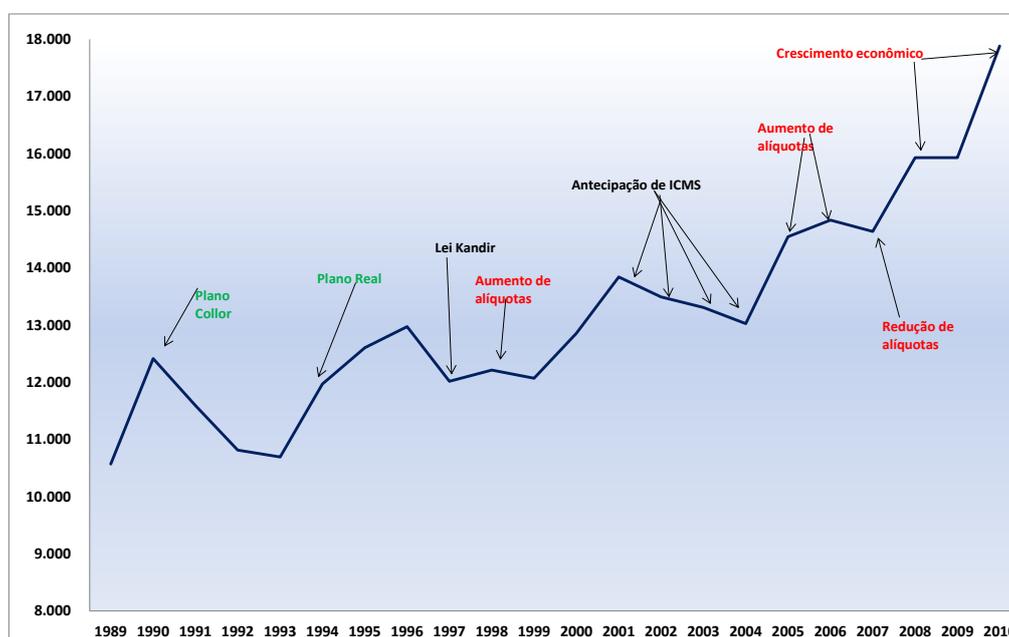
FONTE: Cotepe/Ministério da Fazenda.

² . O ICMS total é a soma da arrecadação tributária mais as receitas de dívida ativa, multas e juros.

Em termos reais, o ICMS total apresentou desempenhos reais positivos (medidos pelo IGP-DI) nos anos de 2005 (11,7%), 2006 (2%) e 2008 (8,8%) e 2010 (12,3%), excetuando-se 2007 (-1,3%), 2009 (0%). Grande parte do incremento verificado, no biênio 2005-2006, deve-se à majoração de alíquotas do ICMS dos setores de telecomunicação, energia elétrica e combustível. Em 2007, não houve a prorrogação da Lei, prejudicando fortemente o desempenho do ICMS, que decaiu em -1,3%.

Em 2008 e 2010, os desempenhos foram excelentes, tendo ocorrido crescimento real de 8,8% e 12,3% acima da inflação medida pelo IGP-DI, alcançando 7,8% do PIB estadual em 2010. Isso indica que o crescimento econômico foi um fator determinante para a expansão dos patamares de arrecadação do imposto. O Gráfico 4 registra os principais fatores que atuaram sobre a trajetória de expansão deste imposto desde 1989.

Gráfico 4 – Evolução do ICMS total do RS – 1989-2010



FONTE: Secretaria da Fazenda.

NOTA: Deflator: IGP-DI, a preços de dez./2010.

No triênio 2007-2010, foi intensificado o regime de substituição tributária em diversos setores da economia gaúcha³. Nesse regime, o recolhimento do ICMS é

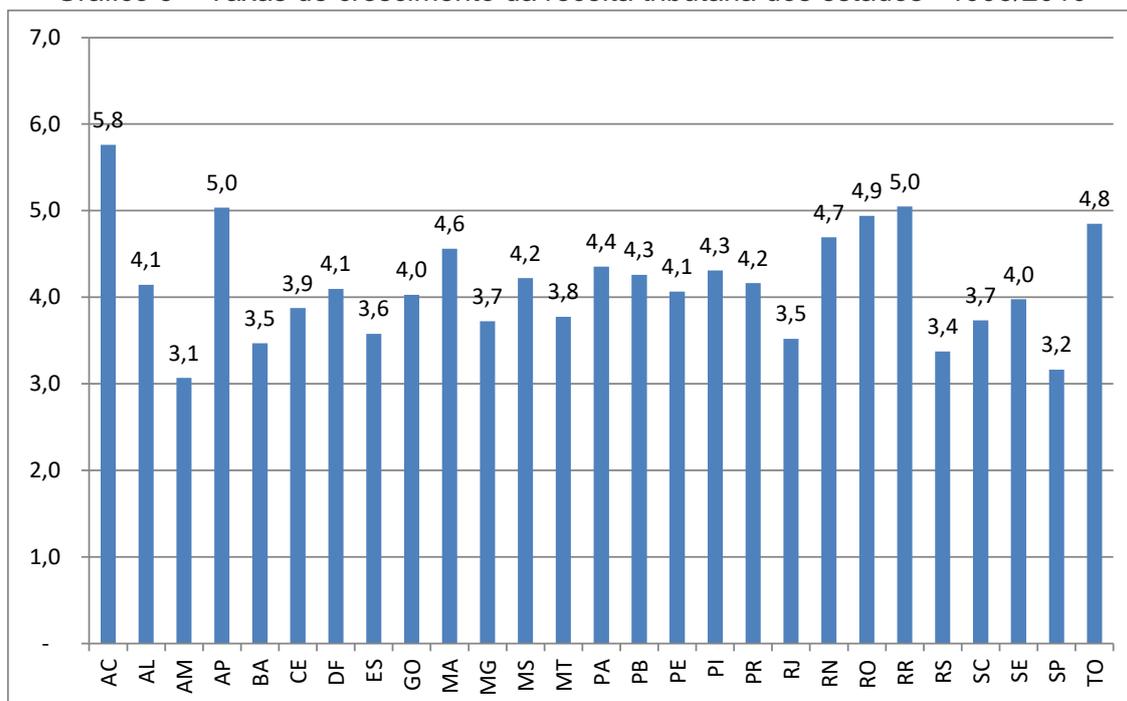
³. Neste sistema de recolhimento de ICMS, um setor da cadeia produtiva sobre a qual incide o imposto fica responsável pelo recolhimento dos demais, ficando a cobrança concentrada em menos contribuintes. Até 2006, já estavam incluídos os seguintes setores: bebidas (cerveja e refrigerantes), cigarros e outros produtos de fumo, cimento, combustíveis e lubrificantes, pneus, produtos farmacêuticos, telhas, cumeeiras e caixas d'água, tintas e vernizes, automóveis, discos e fitas de áudio e vídeo, lâminas e aparelhos de barbear, isqueiros, lâmpadas, pilhas e baterias, sorvetes e energia elétrica. A partir de 2007, houve a inclusão de novos setores na substituição tributária: 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,

antecipado para etapas intermediárias da cadeia produtiva, permitindo reduzir a evasão fiscal usual na comercialização final dos produtos. Em 2006, a substituição tributária representava 12,2% do ICMS total, passando para 18,5% em 2009 e 21,2% em 2010 (Parecer Prévio, 2010, p.68).

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.

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 entre os anos de 1995 e 2010, ficando na 25ª posição no ranking de crescimento dessa receita, abaixo de Minas Gerais, Paraná e Santa Catarina.

Gráfico 5 – Taxas de crescimento da receita tributária dos estados –1995/2010



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

Igualmente, cumpre destacar que as desonerações totais representam 33,8% da receita potencial (ICMS, IPVA e ITCD), dos quais 34,6% no caso do ICMS; 22,9% para o IPVA; e 25,7% para o ITCD. O crédito presumido⁴ saltou de R\$ 975 milhões em 2003 para R\$ 2.206 milhões em 2010 (23,3% do ICMS arrecadado). Entre os setores que mais concentraram desonerações a título de crédito presumido estão,

instrumentos musicais, artigos de papelaria e produtos eletrônicos, eletroeletrônicos e eletrodomésticos.

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.

por exemplo, o leite, carnes, chapas e bobinas de aço, arroz beneficiado etc. 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\$ 10,02 bilhões em 2010, destes R\$ 9,4 bilhões são relativos ao ICMS. A Tabela 6 detalha as desonerações fiscais do ICMS verificadas em 2010.

Tabela 6 - Desonerações do ICMS do RS – 2010

ITENS	R\$	% s/ ICMS POTENCIAL	% s/ TOTAL DAS DESONERAÇÕES
ICMS potencial	27.377.437.794	100,0%	
ICMS arrecadação	17.893.312.783	65,4%	
Desonerações do ICMS	9.484.125.011	34,6%	100,0%
Exportações	3.378.650.412	12,3%	35,6%
Créditos presumidos	2.206.149.489	8,1%	23,3%
Isenções	1.255.371.054	4,6%	13,2%
Não-incidências	1.044.000.520	3,8%	11,0%
Reduções de base cálculo	556.397.965	2,0%	5,9%
Microempresas	633.062.057	2,3%	6,7%
Não-estorno de créditos	410.493.514	1,5%	4,3%

FONTE: Secretaria da Fazenda.

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\$ 1.771 milhões em 2010. Em 2004, as liberações chegaram a atingir R\$ 897 milhões. Desde 2005, o Fisco Estadual vem impondo restrições à liberação de crédito, reduzindo de R\$ 446 milhões em 2007 para R\$ 350 milhões em 2008, mantendo-se no patamar de R\$ 300 milhões no biênio 2009-2010.

Tabela 7 - ICMS exportação: saldo credor e créditos liberados – 2000-2010

ANO	EXPORTAÇÕES-RS	SALDO CREDOR ICMS (R\$ milhões)	CRÉDITO A EXPORTAÇÃO		
	US\$ milhões		Liberado	Relativo	Tx.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	953	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	1.920	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%
2010	15.383	1.771	305	89,7	2,0%

Recuperação de créditos dívida ativa. O RS tem créditos disponíveis para cobrança de aproximadamente R\$ 30,3 bilhões em 2010, sendo de 18,8% (R\$ 5,7 bilhões) desse valor está na esfera administrativa sobre a responsabilidade do Executivo e 80,2% (R\$ 24,6 bilhões) estão sobre o controle do Poder Judiciário, em fase de execução judicial. Em execução judicial, R\$ 4,2 bilhões são de contribuintes

nas fases de falência ou cobrança exaurida. O estoque de créditos parcelados, administrativo e judicial, alcançou R\$ 2,4 bilhões em 2010. Em 2010, a cobrança de crédito administrativa foi de R\$ 757,9 milhões e a judicial, no montante de R\$ 365,2 milhões, uma vez que o Fisco estadual lançou o Programa de Recuperação de Crédito (Ajustar RS).

Transferências da União. No que tange aos principais impostos transferidos pela União, ressalte-se que, entre 1997 e 2010, o ICMS total arrecadado cresceu 49,0% em termos reais, enquanto o conjunto das transferências constitucionais federais aumentou apenas 15,3% no período, com o decréscimo significativo da Cota-parte IPI-Exportação e Lei Complementar 87/96.

Tabela 8 - Evolução das principais transferências de receita da União- 1994-2010

R\$ milhões							
ANOS	ICMS TOTAL	COTA-PARTE FPE	COTA-PARTE-IPI	LEI COMPLEMENTAR 87/96	AUXÍLIO FINANCEIRO EXPORTAÇÃO	CIDE	SOMA
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	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
2009	15.086,7	1.065,7	334,9	146,9	133,8	55,3	1.736,6
2010	17.893,3	1.148,7	440,0	146,9	117,6	101,2	1.954,4
Variação real (medida pelo IGP-DI médio)							
2010/1997	49,0%	66,0%	-46,5%	-18,5%			15,3%

FONTE: Sistema Cubos DW da CAGE/Secretaria da Fazenda.

F. Despesas públicas

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 67,1% em 2010. Embora ocorra a redução dos gastos com pessoal relativamente à RCL, permanece a elevação dos gastos com inativos e pensionistas saltaram 41% do total das despesas de pessoal em 1994 para 52% em 2010.

Outros Poderes. O crescimento da participação dos Outros Poderes no total da despesa com pessoal e encargos é preocupante, passando de 16,7% em 1995 para 35,5% em 2010, mais que duplicando sua participação relativa no montante total deste gasto.

Tabela 9 - Composição do gasto de pessoal, por Poder – 1995-2010

PODERES	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Defensoria Pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,6	0,9	1,1
Ministério Público	2,5	2,1	2,1	2,9	3,1	2,8	3,0	3,2	3,6	4,0	4,3	4,2	4,1	4,0	6,9	6,7
Poder Judiciário	9,8	8,7	9,5	10,7	10,5	9,3	10,2	10,4	10,6	11,6	12,6	12,4	12,0	12,5	21,6	20,7
Poder Legislativo	4,5	4,7	4,8	4,8	4,8	3,9	4,6	4,6	4,3	4,2	4,7	4,7	4,3	4,3	7,3	7,0
Indireta	5,8	8,3	5,5	6,2	6,3	14,4	16,2	17,5	18,4	18,0	17,6	18,2	16,8	16,6	7,1	7,3
Pode Executivo	77,4	76,3	78,0	75,3	75,3	69,6	66,1	64,3	63,0	62,3	60,9	60,1	62,2	62,1	56,2	57,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Sistema Cubos DW da CAGE/Secretaria da Fazenda.

Limites de despesa com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu limites para a despesa com pessoal e encargos sociais, num total de 60% da receita corrente líquida (RCL) para as esferas de governo. Com o decorrer do tempo, os tribunais de conta foram modificando o conceito. Tanto na receita e despesa, o TCE local retirou o montante de pensionista do cômputo de pessoal e excluiu, tanta receita como despesa, o imposto de renda retido na fonte de servidores. Com isso, os demais Poderes puderam se enquadrar os limites propostos pela LRF, ficando livre das penalidades imposta pela Lei.

Investimento e inversões financeiras. Enquanto, na década de oitenta, o investimento em sentido amplo representava 22% RCL, na década de noventa decaiu para 14% e no período 2000-2010 atingiu apenas 6%. A persistência da queda do investimento é, ainda, mais preocupante quando se compara o RS com os demais entes federados.

A queda do investimento implica a perda do espaço estadual para desenvolver políticas regionais de desenvolvimento. Isso 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 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 administração tributária. A Tabela 10 faz o comparativo entre os investimentos realizados pela Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo no período 2000-2010, demonstrando que o RS atingiu a menor média entre esses estados selecionados.

Tabela 10 - Investimentos em estados selecionados – 2000-2010

ESTADO	R\$ milhões											MÉDIA
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
BA	2.588	2.613	2.170	1.697	1.403	1.410	1.418	1.098	1.521	1.662	2.294	1.807
MG	2.280	2.714	2.587	1.532	2.068	3.494	4.302	4.363	5.554	5.106	4.834	3.530
PR	1.458	1.543	1.564	1.139	1.173	1.403	1.750	946	1.056	1.195	1.681	1.355
RJ	3.597	3.585	2.880	1.155	1.649	1.801	2.964	1.782	2.025	3.027	5.291	2.705
RS	1.875	1.284	810	1.144	891	786	835	479	710	699	1.937	1.041
SP	2.369	709	2.646	834	725	942	815	728	1.062	1.162	1.128	1.193

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

NOTA: Deflator: IGP-DI médio, a preços médios de 2010.

G. Dívida pública

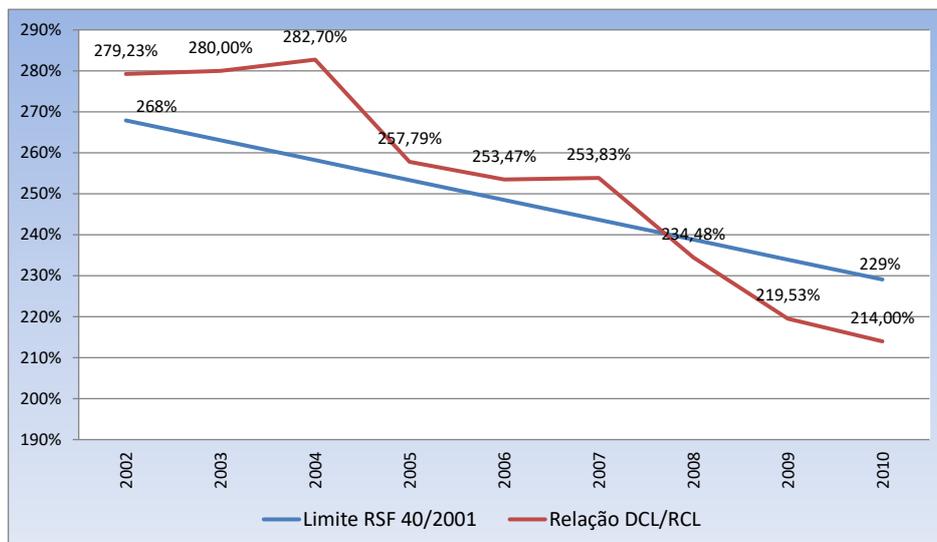
Dívida consolidada líquida (DCL). Somente a partir de 2008, a DCL colocou-se abaixo da trajetória de ajustamento ditada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 2010, a DCL totalizou R\$ 43,3 bilhões ou 214% da Receita Corrente Líquida, percentagem abaixo do limite estabelecido pela LRF, de 229,09%. Houve elevação do estoque da dívida relativamente a 2009, devido ao crescimento do principal indexador da dívida (IGP-DI), ficando pela terceira vez abaixo do limite proposto pela Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal. Esta Resolução, em cumprimento à LRF, estabeleceu um limite de 200% para a razão entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida para os governos estaduais. Para aqueles 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 esta Lei. O Gráfico 6 mostra que a dívida consolidada líquida do RS era de 2,79 vezes a RCL em 2002 e decresceu para 2,14 vezes em 2010.

Tabela 11 - Evolução da dívida consolidada líquida do RS – 2004-2010 (R\$ milhões)

ITENS	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dívida Consolidada - DC (I)	30.353,25	31.835,49	33.763,64	35.929,90	40.553,76	39.645,53	44.412,29
Dívida Mobiliária	98,40	117,14	134,82	150,84	0,00	0,00	0,00
Dívida Contratual	28.776,06	29.859,50	31.454,84	33.455,71	38.013,72	36.865,61	40.542,86
Precatórios posteriores a 5/5/2000 (inclusive)	1.259,60	1.508,68	1.842,80	2.027,26	2.276,90	2.537,35	3.344,39
Operações de Crédito Inferiores a 12 meses	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Parcelamentos de Dívidas	214,55	345,85	309,42	294,76	262,60	242,19	524,83
De Tributos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
De Contribuições Sociais	214,55	345,85	309,42	294,76	262,60	242,19	524,83
Previdenciárias	114,16	240,06	194,59	150,72	114,37	98,51	93,13
Demais contribuições Sociais	100,39	105,79	114,83	144,04	148,23	143,68	431,70
Do FGTS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Dívidas	4,64	4,33	21,75	1,33	0,54	0,39	0,22
Deduções (II)	0,00	0,00	0,00	415,49	1.495,23	1.474,86	975,27
Ativo Disponível	0,00	0,00	0,00	674,99	805,47	685,04	651,52
Haveres Financeiros Líquidos	0,00	0,00	0,00	835,96	1.333,37	1.242,95	741,12
(-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	0,00	0,00	0,00	1.095,45	643,61	453,13	417,37
Dívida consolidada líquida (DCL)=(I-II)	30.353,25	31.835,49	33.763,64	35.514,40	39.058,53	38.170,68	43.437,03
Receita Corrente Líquida - RCL	10.736,73	12.349,35	13.312,37	13.991,37	16.657,79	17.387,29	20.297,85
% da DCL sobre a RCL	282,70%	257,79%	253,63%	253,83%	234,48%	219,53%	214,00%

FONTE: Relatório de Gestão Fiscal.

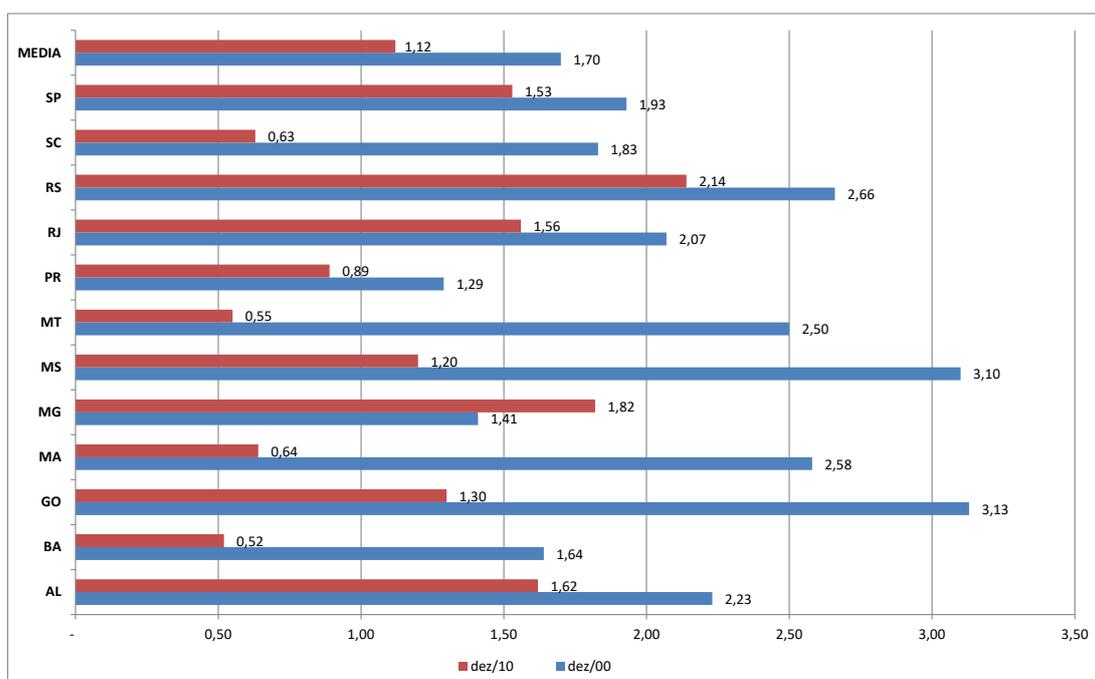
Gráfico 6 – Comprometimento da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida – 2002-2010



FONTE: Relatório de Gestão Fiscal.

No *ranking* dos estados e Distrito Federal elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, o Rio Grande do Sul é o único da Federação que não caiu abaixo de 2,0 da relação DCL/RCL, considerando-se o início da série estatística em dez./2000 (2,66 em 2000 e 2,14 em 2010).

Gráfico 7 – Relação DCL/RCL em estados selecionados – dez.-2000/dez.-2010



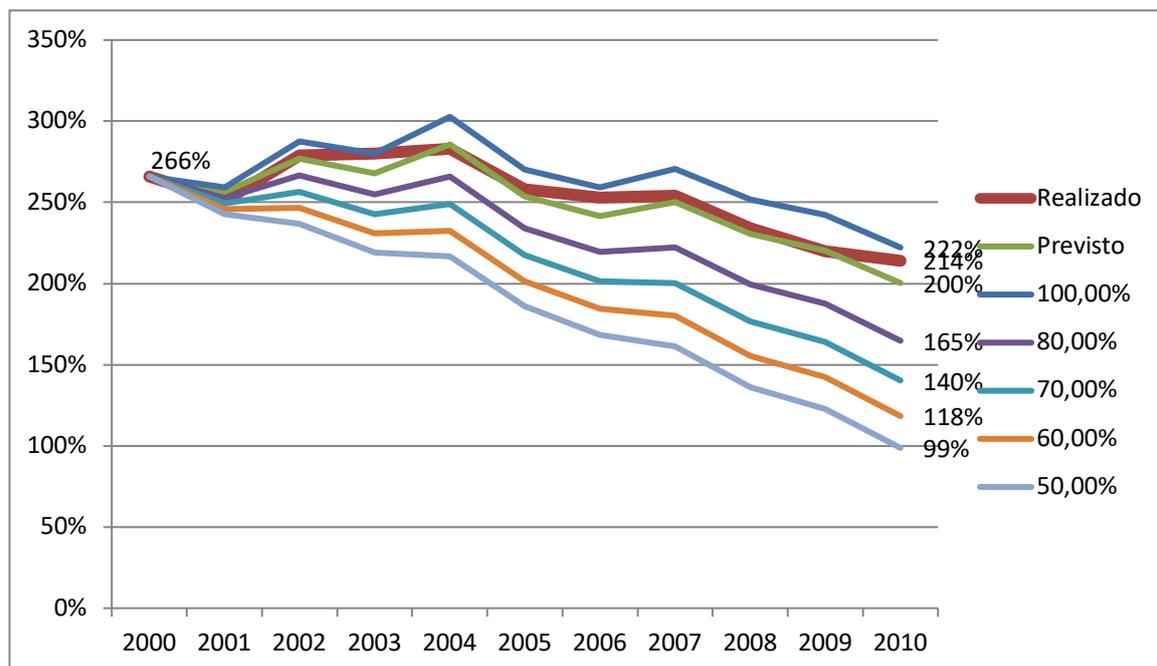
FONTE: Secretária do Tesouro Nacional - STN

Trajectoria da relação DCL/RCL. Observa-se uma trajetória mais demorada de ajustamento da relação DCL/RCL do RS comparativamente aos demais estados. Isso pode ser explicada pelo peso da dívida atrelada ao IGP-DI e IGP-M – índices notadamente voláteis e suscetíveis às oscilações cambiais. Em 2000, esses índices respondiam por aproximadamente 91% da dívida, percentual esse que só fez aumentar ao longo da década, alcançando pouco menos de 98% em 2010.

Para evidenciar a dificuldade que esse portfólio de dívida (concentrada no IGP) traz à trajetória de ajustamento, realizou-se uma simulação para diferentes composições da dívida intralimite, onde o peso relativo dos índices referidos foi variado entre 50% e 100%. Os resultados obtidos, conforme o Gráfico 8, mostram que a relação DCL/RCL diminui significativamente quando se reduz a participação relativa do IGP-DI na dívida, alcançando um valor inferior a 1,0 para o caso de 50% de participação.

No caso gaúcho, conclui-se que a concentração da dívida nesses índices de preço contribui de maneira decisiva para a trajetória demorada de ajustamento da relação DCL/RCL. Porém, analisando-se outras unidades subnacionais cujas dívidas têm características semelhantes, a exemplo de Santa Catarina, verifica-se que suas trajetórias declinam de forma mais acentuada. Uma das razões possíveis para essa diferença seria uma relação inicial DCL/RCL mais favorável (1,83 em 2000 para 0,63 em 2010), o que permitiu maior amortização e, por conseguinte, um ajustamento mais rápido.

Gráfico 8 – Modelagem da trajetória de ajustamento da DCL e o peso da dívida indexada ao IGP – 2000-2010



FONTE: Divisão da Dívida Pública.

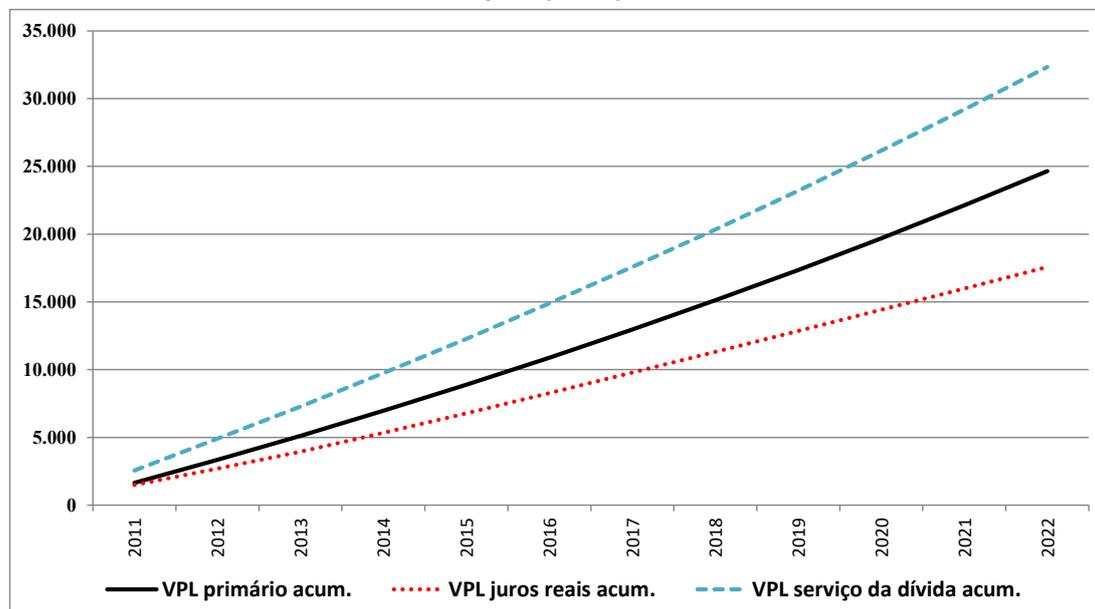
No período entre 2003 e 2010, despendeu-se para o pagamento do serviço da dívida, em média, o equivalente a 13,0% da RCL. Somente em 2008 e 2010, elevaram-se o pagamento devido à quitação de dívidas com os recursos obtidos junto ao Banco Mundial. O governo reestruturou parte de sua dívida extralimite 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 trouxe alívio financeiro para o Tesouro Estadual e contribuiu, em especial, para o superávit orçamentário em 2008.

Sustentabilidade fiscal. A política fiscal é sustentável se o valor presente esperado dos superávits primários futuros é igual ao montante da dívida inicial. Para se avaliar a sustentabilidade no caso gaúcho, estimou-se o valor presente das seguintes variáveis: resultado primário, juros reais e serviço da dívida contratual no período 2011-2022. Procedeu-se a construção de um modelo de projeção anual dos resultados primários, bem como se obteve uma série (a preços constantes) de estimação da dívida pública, a qual se calculou os juros reais, as amortizações e os resíduos da dívida em cada ano. Do ponto de vista financeiro, a Tabela 12 e o Gráfico 9 evidenciam que, ao longo desse período, o resultado primário não cobre o pagamento do serviço da dívida, havendo necessidade de financiamento do fluxo de pagamento da dívida existente.

Tal assertiva é poderosa, mostrando que o desequilíbrio entre o tamanho dos passivos estaduais e a geração de resultados primários não recomenda uma política exclusivamente ortodoxa garantir a sustentabilidade da fiscal de longo prazo. É necessário reestruturar e reduzir tamanho da dívida contratual, gerando recursos extraordinários mediante a venda de ativos públicos, canalizando tais recursos exclusivamente para amortização de passivos. A redução dessa dívida melhora a

trajetória da relação DCL/RCL, assim como o comprometimento com os juros e encargos da dívida pública.

Gráfico 9 – Valor presente acumulado dos resultados primários, juros reais e do serviço da dívida do RS – 2011-2022



FONTE: Cálculos do autor.

Tabela 12 - Análise de sustentabilidade fiscal do RS – 2011-2022

ITENS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
I. Variables												
Real interest rate (r) (%)	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
Real growth rate (g) (%)	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
GDP RS Real (Y) (R\$ milhões)	235.137	242.191	249.457	256.941	264.649	272.589	280.766	289.189	297.865	306.801	316.005	325.485
II. Primary balance (X) (real) (R\$ milhões)	1.672	1.739	1.808	1.881	1.956	2.034	2.115	2.200	2.288	2.380	2.475	2.574
III. Debt service net	2.590	2.343	2.378	2.464	2.537	2.612	2.688	2.764	2.857	2.953	3.044	3.130
Interest payments net (R\$ milhões)	1.532	1.199	1.242	1.392	1.452	1.493	1.511	1.522	1.545	1.559	1.569	1.593
Amortizations paid net	1.058	1.145	1.136	1.072	1.085	1.119	1.177	1.242	1.312	1.393	1.475	1.537
III. Debt (B) (End of year) (R\$ milhões)	40.404	40.113	39.774	39.333	38.796	38.156	37.406	36.540	35.533	34.374	33.061	31.587
IV. NPV primary accumulated	1.672	3.410	5.219	7.099	9.055	11.089	13.204	15.404	17.692	20.072	22.547	25.120
V. NPV real interest accumulated	1.532	2.730	3.972	5.364	6.816	8.309	9.820	11.342	12.887	14.446	16.015	17.608
VI. NPV debt service accumulated	2.590	4.933	7.311	9.775	12.311	14.923	17.611	20.375	23.232	26.184	29.228	32.358

FONTE: Cálculos do autor.

NOTA: valores a preços constantes de dez./2010.

H. Previdência

Déficit previdenciário. Mantém-se o elevado déficit previdenciário, ou seja, as receitas previdenciárias são menores que as despesas com os benefícios

pagos de aposentadorias e pensões, mostrando ser um dos maiores problemas estruturais das finanças estaduais. Em 2010, esse déficit atingiu R\$ 6,0 bilhões. As contribuições dos servidores (R\$ 698,8 milhões) custearam apenas 10,24% das despesas previdenciárias no montante de R\$ 6,5 bilhões. Não há poupança constituída para fazer frente ao passivo atuarial.

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 aposentarias e pensões saltaram de R\$ 431 milhões em 2007 para R\$ 4.831,1 milhões em 2010; além de R\$ 1.262,8 milhões referente à contribuição patronal e R\$ 352,4 milhões de cobertura de déficit dos demais Poderes.

O resultado previdenciário é a diferença entre as receitas e despesas previdenciárias. Na receita está computada a contribuição patronal correspondente ao dobro da contribuição dos servidores (22%) e a cobertura do déficit atuarial. O resultado previdenciário aparenta equilíbrio contábil em 2010, contudo o dado efetivo é de R\$ 6,0 bilhões de insuficiência financeira.

Tabela 13 - Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do RS – 2005-2010

DESCRIÇÃO	R\$ milhões					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I - Receitas previdenciárias (1+2+3+4+5)	500,9	554,5	1.048,6	1.190,9	5.919,9	7.190,7
1. Receita de contribuições	460,8	525,7	587,5	593,2	637,5	698,9
2. Outras contribuições previdenciárias	0,9	2,5	2,6	0,0	16,6	13,0
3. Compensação previdenciária entre RGPS E RPPS	36,5	26,0	26,0	26,8	28,4	29,6
4. Outras correntes	2,6	0,2	1,2	5,1	2,2	2,9
5 - Operações Intraorçamentárias	0,0	0,0	431,2	565,8	5.235,2	6.446,4
Contribuição previdenciária patronal do Executivo e Autárquias (1)	0,0	0,0	0,0	0,0	811,9	1.262,9
Cobertura do déficit atuarial aposentadoria (2)	0,0	0,0	431,2	565,8	3.799,5	4.831,1
Cobertura de déficit atuarial demais poderes e Ministério Público	0,0	0,0	0,0	0,0	623,8	352,4
II - Total da despesa previdenciária (6 + 7)	4.241,2	4.549,9	5.127,3	5.531,0	6.057,7	6.825,4
6. Administração	195,3	6,7	131,6	166,0	226,5	260,6
7. Previdência Social	4.045,9	4.543,3	4.995,7	5.364,9	5.831,2	6.564,8
IV- Resultado previdenciário (I - II)	-3.740,3	-3.995,4	-4.078,7	-4.340,0	-137,8	365,3
V- Resultado previdenciário sem RPPS (IV -I.5)	-3.740,3	-3.995,4	-4.509,9	-4.905,9	-5.373,0	-6.081,1
Relação contribuição servidor / gasto previdenciário	10,87%	11,55%	11,46%	10,73%	10,52%	10,24%

Em 2007, realizou-se uma operação de venda de parte das ações preferenciais do Banrisul, alocando-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), vinculado ao RPPS/RS, e o Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (FG-Prev), vinculado ao RPC/RS. O FG-Prev estava destinado aos aportes patronais das futuras aposentadorias do novo modelo de regime previdenciário a ser instituído. Em 2010 e 2011, ambos os fundos tiveram seus recursos consumidos em projetos de infraestrutura e no Caixa Único, desviando-se de sua finalidade original.

I. Vinculações constitucionais

O nível global de gastos do setor público mostra a incompatibilidade entre a estrutura orçamentária e o patamar da receita pública. Esta última não é totalmente disponível, já que dela devem ser deduzidas as parcelas constitucionais pertencentes aos municípios e parte da receita que está vinculada a gastos específicos por força de disposições constitucionais. Das principais receitas estaduais vinculadas por força da Constituição Federal, vão para os municípios:

- a) 50% do produto da arrecadação do IPVA (art. 158, II, CF);
- b) 25% do produto da arrecadação do ICMS (art. 158, IV, CF);
- c) 25% do produto da arrecadação da cota-parte do IPI/exportação, destinado pela União aos estados e ao Distrito Federal (art. 159, §3, CF).

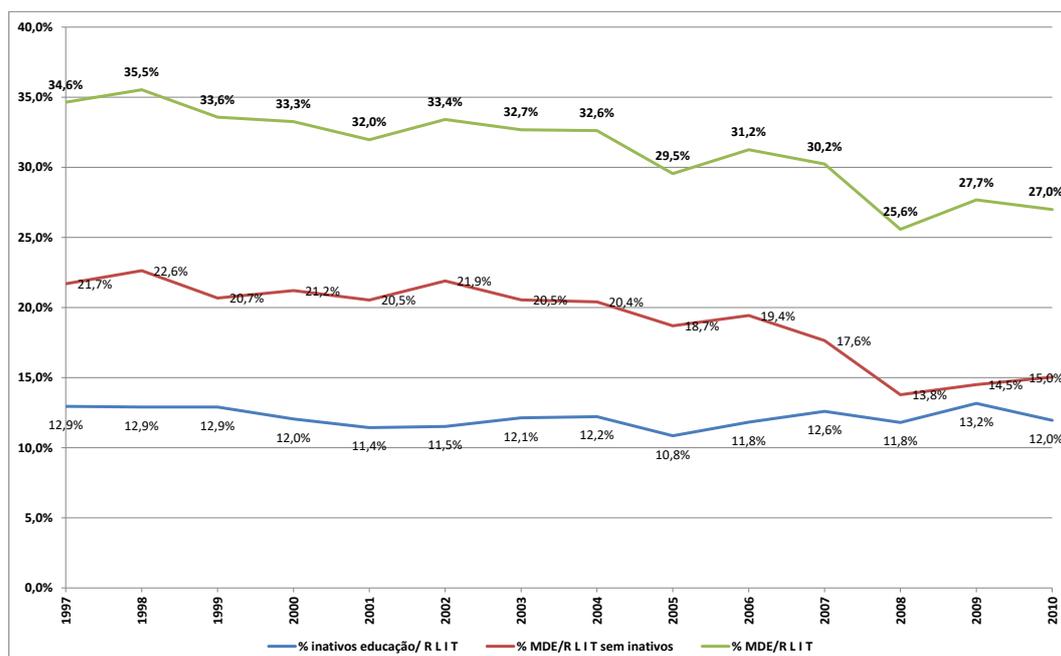
Das despesas estaduais vinculadas por força da Constituição Estadual e por contrato com a União:

- a) 35% da receita líquida de impostos (RLIT) destinam-se ao ensino público (art. 202, CE);
- b) 1,5% da receita líquida de impostos próprios destinam-se à FAPERGS (art. 236, CE);
- c) 0,5% da receita líquida de impostos próprios destinam-se ao ensino superior (art. 201, §3, CE); e
- d) 13% da receita líquida real para pagamento da dívida intralimite;

Embora as vinculações da receita assegurem recursos para áreas fundamentais, elas dificultam a manutenção do equilíbrio orçamentário, na medida em que quase todo o incremento de receita deve apresentar correspondência semelhante na despesa. As vinculações de receita a determinados gastos atuam no sentido de tornar rígido o remanejamento das dotações orçamentárias e a execução do Orçamento Público, além de ampliarem os esforços requeridos para a sustentação do equilíbrio orçamentário. Abaixo, demonstram-se exemplos bem marcantes dessa situação.

Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O Gráfico 10 mostra as aplicações em MDE como percentual da RLIT no período 1997-2010. Nela, verifica-se o não-cumprimento da disposição da constituição estadual a partir de 2008. Se forem descontados os gastos com inativos, incluídos no cômputo da MDE, o percentual de gasto passaria para apenas 15% em 2010, explicando a deterioração das condições da educação pública gaúcha.

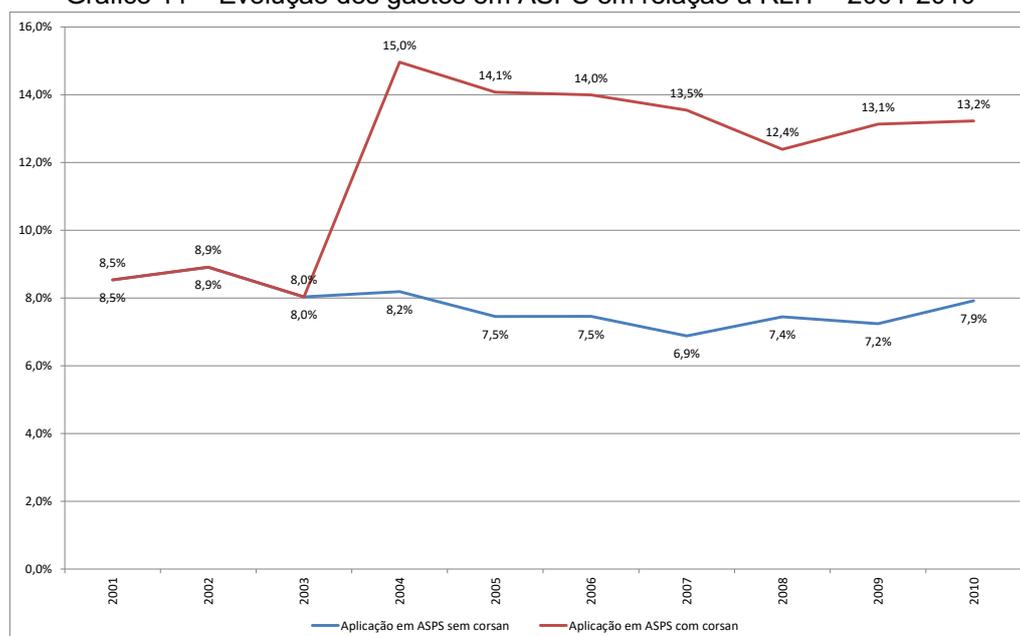
Gráfico 10 – Evolução dos gastos com MDE em relação à RLIT – 1997-2010



FONTE: Sistema Cubos DW da CAGE/Secretaria da Fazenda.

Ações e serviços públicos de saúde (ASPS). O RS também não vem aplicando o percentual constitucional de 12% da RLIT em saúde. Desde 2004, os governos vêm incluindo as despesas de saneamento para atingir o percentual constitucional. Na realidade, nenhum governo cumpriu tal percentual na íntegra, pelo menos a partir de 2003, quando percentual passou a ser 12%.

Gráfico 11 – Evolução dos gastos em ASPS em relação à RLIT – 2001-2010



FONTE: Sistema Cubos DW da CAGE/Secretaria da Fazenda

J. Conclusões

O regramento definido pelo Governo Federal mediante o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal tem limitado o poder de atuação do RS em torno de uma agenda de desenvolvimento e conduziu à política sucessiva de cortes de gastos públicos. Comparando-se o RS com as demais unidades da Federação, conclui-se que a trajetória demorada de ajustamento da relação DCL/RCL está atrelada ao peso da dívida indexada ao IGP-DI e IGP-M – 97% do total da dívida intralimite em 2010.

Passados mais de 10 anos da assinatura dos contratos de renegociação das dívidas estaduais, o RS aumentou a geração de resultados primários, reduziu o volume de investimento, tendo uma margem restrita para recuperar os vencimentos dos servidores e melhorar a prestação dos serviços sem comprometer o equilíbrio fiscal. A capacidade estadual de ampliar gastos está limitada pelo comportamento da receita tributária. Em parte, a contratação de novas operações de crédito depende da relação com o Governo Federal. A execução do Orçamento Estadual já deixou de seguir o regramento legal, pois as vinculações constitucionais de receita não podem ser cumpridas devido à exposição de um déficit público irreal.

Um ajuste pelo lado da receita depende de ações exclusivas do governo mediante mudanças na legislação do ICMS. O RS goza de um potencial de aumento de arrecadação ditado pelo crescimento econômico, além da possibilidade redução da evasão fiscal e/ou do aumento da eficiência da máquina arrecadadora.

A evasão fiscal tem limitado o desempenho da arrecadação tributária, bem como a ação corretiva dos governos no sentido de melhorar a prestação de serviços públicos, o que vem gerando distorções na alocação das destinações orçamentárias. O registro orçamentário dos benefícios fiscais mostraria o tamanho real do incentivo concedido ao setor privado. O incentivo fiscal é um instrumento estratégico importante para o desenvolvimento regional, mas sua finalidade deve ser transitória e durar o período necessário para o fortalecimento e a consolidação dos setores beneficiados. O incentivo fiscal permanente, insuflado pela guerra fiscal, passa a ser subsídio e compromete a capacidade de provisão de bens públicos.

Considerada as restrições fiscais existentes, a melhoria da prestação dos serviços públicos pressupõe concentrar os recursos orçamentários nas funções essenciais de Estado (educação, saúde e segurança), tendo o investimento público como variável de ajuste. A busca, simultânea, da melhoria da oferta de bens públicos e da ampliação dos investimentos requer criatividade no manejo da política fiscal. De forma a evitar déficits recorrentes, a solução estaria em (i) reduzir o patrimônio público, canalizando os recursos obtidos à amortização extraordinária de passivos existentes; (ii) elevar a carga tributária estadual, como foi alertado pelo Banco Mundial; e (iii) renegociar a dívida intralimite, trocando o indexador (de IGP-DI para IPCA) e reduzindo os juros (6% ao ano) relativos ao contrato da Lei 9496/97.

Salvo melhor avaliação, as receitas tributárias estaduais são insuficientes para garantir, ao mesmo tempo, a efetividade do Estado Mínimo e os recursos necessários para o estado investidor (keynesiano). Um longo período de crescimento sustentável do PIB estadual ajudaria a resolver boa parte do problema, todavia este tem crescido abaixo da média nacional.

Esses números contidos neste trabalho são indicativos de que o ajuste fiscal duradouro, que aumente a capacidade de investimento e melhore a prestação

de 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.

A solução gradual implica empurrar o problema com a barriga. O choque fiscal seria mais forte com maior eficiência tributária ou com uma agenda heterodoxa. Portanto, a postura estratégica é reconhecer que a agenda fiscal não pode se concentrar exclusivamente na questão do ajuste com um fim em si mesmo. Na atual perspectiva, o ajuste parece sem fim, algo que só a “variável tempo” resolverá?

Uma agenda heterodoxa 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 do processo da despesa pública e aprofundar a profissionalização dos servidores e crescimento de novas lideranças públicas.

K. Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2011). Manual para Cálculo de Estatísticas Fiscais de Governos Regionais. Diretoria de Política Econômica.

CALAZANS, Roberto B. (1999). Déficit primário no RS – 1985-97. Indicadores Econômicos FEE. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, V. 25 n.º 4, Março/98, p. 249-277.

CALAZANS, Roberto B.; SANTOS, Darcy F.C. dos. (2000). A crise da dívida pública do RS: fundamentos, evolução e perspectivas - 1970-98. Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional. Publicado também pela Comissão de Finanças e Planejamento, Assembléia Legislativa do RS em novembro de 1999.

CALAZANS, Roberto B. (2008). Novas medidas do déficit público estadual e os determinantes do crescimento da dívida do RS – 1998-2007. Indicadores Econômicos FEE. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, Vol. 36, n.º 3, p. 167-190.

CALAZANS, Roberto B.; Flores, Luciano Lauri. (2009). A reestruturação da dívida como instrumento de gestão fiscal do Rio Grande do Sul. Indicadores Econômicos FEE. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, Vol. 37, n.º 3, p. 97-109.

IANCHOVICHINA, Elena; LIU, Lili; NAGARAJAN, Mohan. (2006). *Subnational Fiscal Sustainability Analysis*. World Bank. Policy Research Working Paper n.º 3947. June 2006.

LEY, Eduardo. (2008). *Fiscal (and External) Sustainability*. World Bank. Mimeo (Version: April, 19).

LUPORINI, Viviane. (2006). Conceitos de Sustentabilidade Fiscal. Textos para Discussão n.º 89. Universidade Federal Fluminense. Maio/2006.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. (2008). Dívida dos Estados: 10 anos depois. Mimeo.

ROCHA, Fabiana. (2005). Déficit Público e a sustentabilidade da política fiscal: teoria e aplicações. In: Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Campus. p.493-507.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho. (2007). Finanças Estaduais: Verdades e Mitos. Porto Alegre. Editora AGE Ltda.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. (2010). Relatório e Parecer Prévio sobre as contas da Governadora do Estado.

WORLD BANK. (2008). *Rio Grande do Sul: Fiscal Sustainability for Growth. Program Document for Proposed Development Policy Loan. Report n.º 42862-BR. July 2, 2008.*