

O desempenho das finanças públicas estaduais em 2012*

Alfredo Meneghetti Neto**

Economista, Técnico da FEE e Professor da PUCRS

Resumo

Este texto analisa o desempenho das finanças públicas do Rio Grande do Sul durante o ano de 2012, no qual foram encaminhadas várias medidas para aumentar as receitas e racionalizar os gastos. Concluiu-se que, mesmo que essas medidas tenham sido importantes, o ano foi muito difícil. O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) não teve um bom desempenho, os gastos aumentaram muito, e ainda as contas fecharam com um déficit bem expressivo de R\$ 774 milhões.

Palavras-chave: finanças públicas; Rio Grande do Sul; ICMS.

Abstract

This paper analyzes the performance of the public finances of Rio Grande do Sul during the year 2012, which were sent several measures to increase revenues and rationalize expenditures. It was concluded that even if these measures were important, the year was very difficult. The ICMS had not a good performance and it was increased spending, and balance closed with a very expressive deficit of R\$ 774 million.

Key words: public finances; the state public sector; gaúcho's public accounts.

1 Os fatos mais relevantes

Antes de entrar nos fatos mais relevantes das finanças públicas, convém apresentar os resultados

* Artigo recebido em 30 jan. 2013.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.

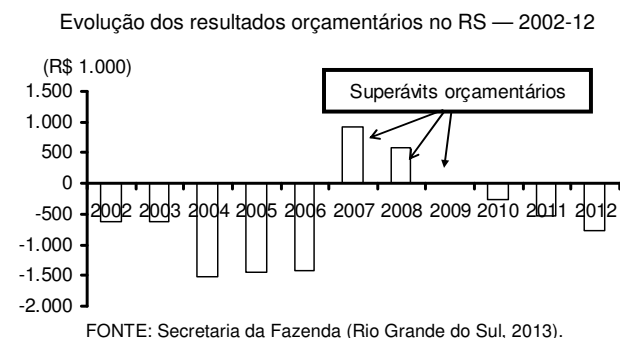
** E-mail: a.meneghetti@terra.com.br
O autor agradece os comentários e as sugestões dos colegas do Núcleo de Políticas Públicas (NPP): Isabel Rückert, Marinês Zandavali Grando e Liderau dos Santos Marques Junior. Além disso, o texto foi enriquecido pelo fornecimento de dados da CAGE-Sefaz, através de Marilene Lopes Cortes de Meirelles. Os erros que, eventualmente, tenham permanecido são de inteira responsabilidade do autor.

orçamentários do Rio Grande do Sul nos últimos 10 anos apresentados no Gráfico 1. Os superávits orçamentários de R\$ 912 milhões (2007), R\$ 590 milhões (2008) e R\$ 11 milhões (2009) são os que mais chamam atenção.

Esses superávits foram conseguidos através de uma combinação de medidas de modernização, de controle de gastos e de aumento da arrecadação. Em 2008 e 2009, foi encaminhado um programa de governo, chamado de déficit zero, que tinha como objetivo fazer com que todas as despesas do setor público estadual de um ano pudessem ser pagas com a receita oficial daquele mesmo ano, sem necessidade

de fazer dívidas novas. A única exceção foi o superávit do ano de 2007, de R\$ 912 milhões, que foi conseguido através de uma forma inédita — pelas receitas extraordinárias —, no sentido de ter havido receitas vindas tanto das alienações de ações do Banrisul, como também pelo pagamento dos convênios realizados pela União.

Gráfico 1



Outro fato que fica muito claro, observando-se o Gráfico 1, é que, tanto no período de 2002 a 2006, como também desde 2010, existe um desequilíbrio financeiro crescente nos resultados orçamentários. Esses déficits foram de R\$ 269 milhões (2010), de R\$ 535 milhões (2011) e de R\$ 774 milhões (2012) e revelam as enormes dificuldades da execução orçamentária gaúcha, em que as despesas cresceram mais rápido do que as receitas.¹

Para sintetizar os fatos mais relevantes — que tiveram impactos, tanto nas receitas como nos gastos —, foram utilizadas as informações apresentadas no *link* “notícias” do *site* da Secretaria da Fazenda (Sefaz) (Rio Grande do Sul, 2012d).

Em relação às receitas, podem ser enumeradas quatro modificações fundamentais de política tributária: o lançamento, em julho de 2012, de oito medidas tributárias, a ampliação do uso da nota fiscal eletrônica no varejo gaúcho, o acordo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) interestadual e a regularização das dívidas do ICMS.

As oito medidas tributárias foram basicamente de desoneração de impostos, direcionadas à indústria gaúcha, com o objetivo de auxiliar a superar a crise ocasionada pelo efeito da estiagem e pela turbulência

internacional. A principal delas foi a que desonera totalmente os bens de capital, quando esses bens forem produzidos no Estado, pois agrega vantagens competitivas às indústrias do Rio Grande do Sul. Essa ação deve beneficiar tanto os fornecedores gaúchos de bens de capital quanto as empresas adquirentes, pois reduz o seu custo de produção.

As outras sete medidas tributárias foram direcionadas a alguns setores. Para hidrelétricas, a Sefaz isentou o ICMS nas saídas internas, no diferencial de alíquota nas aquisições de fora do Estado e nos recebimentos decorrentes de importação de máquinas, aparelhos e equipamentos industriais para Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGHs) ou Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs). Essa medida, caso as hidrelétricas tenham reduzido o preço da energia elétrica cobrada, deve provocar um impacto razoável em termos de redução do custo de energia, não só para a indústria, como também para o setor agropecuário gaúcho.

Houve uma redução de 17% para 12% da alíquota interna do ICMS aos empresários de estruturas pré-fabricadas, de ferro ou aço, para dar condições de concorrência às indústrias do Estado em relação às de outros.

Houve ainda uma redução da carga de ICMS de 25% para 17% aos fabricantes de bebidas de soja, visando estimular a produção das bebidas à base de soja, para que tenha uma maior representatividade no Estado.

Para estabelecimentos fabricantes de mercadorias para uso naval, estipulou-se um crédito presumido de 9%, que é o direito de abater das respectivas saídas o imposto pago na aquisição de produtos e mercadorias e serviços. O objetivo dessa medida é proteger a economia e estimular essa atividade no Estado.

A Sefaz isentou do ICMS (alíquota zero) as saídas internas do comércio de cinza de arroz, com vistas a tornar viável e incentivar o aproveitamento dos resíduos da indústria arrozeira.²

Para a importação de milho, soja e farelo, houve um diferimento de ICMS, que é a transferência do pagamento do imposto em um momento posterior ao que ocorreu a transação. Com isso, a Sefaz incentiva a oferta de biodiesel e de rações para suinocultura e avicultura.

¹ Esses dois períodos marcam, com mais evidência, o desajuste das finanças públicas gaúchas, que engloba vários aspectos: conflitos da fiscalização do ICMS, quedas no investimento público, aumento da dívida pública, incentivos fiscais sem transparência e muito concentrados e, principalmente, uma enorme despesa pública que supera a arrecadação (déficit público).

² O Rio Grande do Sul tem sido pioneiro na geração de energia renovável, destacadamente na forma de usinas termelétricas movidas por queima da casca de arroz, muito abundante no Estado, as quais geram um excedente de cinzas de 140 mil toneladas/dia. A utilização comercial dessas cinzas, material hoje jogado diretamente na natureza, além de gerar valor econômico por meio do barateamento da construção civil, trará benefícios ao meio ambiente.

Houve isenção de ICMS (alíquota zero) para a comercialização de carnes de suíno e suínos vivos, no sentido de reduzir os custos da operação, gerando uma alternativa ao produtor gaúcho, especialmente nesse momento de crise em que vive o setor.

Em síntese, partindo-se do pressuposto de que essas oito medidas visaram à redução dos impostos pagos por vários setores da economia gaúcha, a tendência é que os mesmos tenham um benefício imediato de redução de custos. Caso essa redução de custos seja bem administrada por esses setores, ter-se-á, mais adiante, uma melhoria de sua competitividade.

Outro fato importante em 2012 foi a ampliação do uso da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) pelo setor varejista. Essa tecnologia, que existe há mais de cinco anos, substitui o defasado equipamento Emissor de Cupom Fiscal (ECF), possibilitando que o consumidor, ao fazer uma compra, receba uma NF-e contendo uma chave de acesso com dígitos — a qual poderá ser consultada através do *site* da Nota Fiscal Eletrônica (Brasil, 2013). A nota fiscal eletrônica é, dessa forma, autorizada em tempo real pela Sefaz, à semelhança das transações realizadas por meio das máquinas de cartões de crédito. O impacto deve ser importante para o consumidor, para as empresas e para o próprio Governo, pois ele simplifica e desburocratiza as operações dos contribuintes. Com isso, haverá redução de custos para as empresas, pois, por meio da nota eletrônica, o atendimento no caixa deverá ser mais ágil, o que deve ter impacto em filas menores. A ideia da Sefaz é ampliar esse sistema também para outros setores.³

Também um evento importante foi o acordo das alíquotas interestaduais das Secretarias Estaduais de

Fazenda das Regiões Sul e Sudeste, ocorrido em julho de 2012, na Sefaz do RS. Ele prevê uma redução gradativa, a partir de 2013, das alíquotas interestaduais, de forma que resulte em uma alíquota uniforme nacional de 4%. Também existirá um registro no Conselho Nacional de Política fazendária (Confaz) de todos os benefícios fiscais e financeiros concedidos pelas diversas unidades da Federação inseridos no contexto da guerra fiscal. Além disso, em relação aos créditos tributários das operações já realizadas haverá: suspensão da exigibilidade, tanto na origem quanto no destino, de acordo com cronograma pré-estabelecido; remissão e anistia, parcial ou integral, de acordo com a atividade econômica beneficiada, após o prazo estabelecido para a suspensão. Por fim, foi estabelecido que havia a necessidade de uma criação de fundos de compensação e de desenvolvimento regionais pelo Governo Federal, como condição para a implementação do ajuste. O principal foco desse acordo dos secretários é terminar com a guerra fiscal, que é uma prática de benesses fiscais atrativas oferecidas pelos governos estaduais em busca de investimentos privados. Não há dúvidas de que, tanto os estados das Regiões Sul e Sudeste como os demais, têm oferecido, a vários setores econômicos, muitos benefícios fiscais, como créditos especiais de ICMS ou empréstimos subsidiados de longo prazo. Nesses casos, uma suspensão gradativa, com uma maior transparência, beneficiará os cofres estaduais. Entretanto convém enfatizar que esse acordo está sendo conduzido pelo Governo federal, e ainda não foram realizados estudos do impacto que haverá nas finanças estaduais, pois não há uma definição maior dos termos acertados.

Outro fato relevante é o programa para regularização de dívidas do ICMS lançado em outubro, com vigência até dezembro de 2012. Esse programa está voltado à regularização de débitos fiscais vencidos até 31 de agosto de 2012, possibilitando aos contribuintes quitar a dívida com um desconto de 75% para multas e de 40% nos juros. Além disso, as dívidas também poderão ser parceladas em até 60 meses, com descontos decrescentes nas multas, sendo de 50% para até 12 parcelas, 30% para até 36 vezes, 20% para até 48 e 10% para até 60 meses, ficando mantida a redução de 40% nos juros. Além disso, a Sefaz também alterou procedimentos para cobrar a dívida ativa, seja administrativa ou judicialmente, por meio da Procuradoria Geral do Estado (PGE). Com isso, as cobranças chegarão mais rápido à execução judicial. Para isso, a Sefaz lançou a Certidão de Dívida Ativa Eletrônica (CDA), que permite a tramitação de

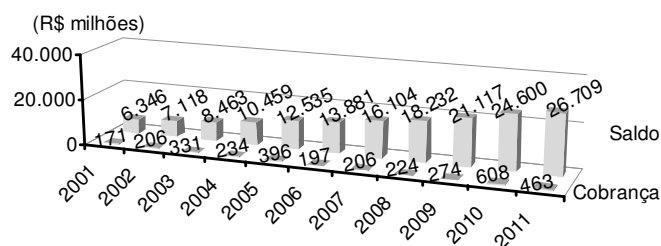
³ Existem muitos exemplos de praticidade da NF-e no varejo, de acordo com a Sefaz. Na hipótese de um problema com o equipamento emissor, a empresa pode facilmente emitir o documento fiscal de qualquer outro equipamento, pois a NF-e utiliza padrões abertos, não sendo necessária homologação do fisco. O mesmo pode ser feito em épocas de grande fluxo de clientes, como no Natal: se os caixas estiverem com filas muito grandes, a empresa poderá disponibilizar com facilidade novos pontos de venda, sem a necessidade de homologar novos equipamentos para a emissão. O pequeno mercado de uma praia poderá utilizar a mesma solução em épocas de verão, quando o movimento é maior, sem a necessidade de adquirir outros equipamentos emissores de cupom fiscal. A empresa poderá padronizar seu sistema de emissão de notas fiscais, passando a NF-e a ser utilizada nas operações tanto entre empresas quanto nas com pessoas físicas. No caso de produtos que exigem a nota fiscal para acionamento da garantia, a empresa não precisará mais emitir a chamada "Nota Referenciada", além do cupom fiscal, pois a própria NF-e, que substitui o cupom, já será o documento válido (Rio Grande do Sul, 2012d).

documentos entre a Receita Estadual e a PGE de forma exclusivamente eletrônica. A CDA é um título público que representa uma dívida do contribuinte com o Estado. O título é emitido pela Fazenda e enviado à PGE para ajuizamento de ação de execução fiscal e cobrança da dívida. Dentre os benefícios do novo sistema estão a integração entre a Fazenda e a PGE, a anexação de documentos digitalizados representativos dos créditos e de garantias ou bens em nome do devedor, o banco de dados para o gerenciamento do processo de encaminhamento da CDA à PGE, a assinatura dos documentos com certificação digital, a eliminação total do uso de papel e as condições de integrar o processo de execução judicial eletrônico em implantação no Poder Judiciário.

Essa atividade trará um impacto importante para os cofres, pois, atualmente, o Estado consegue cobrar (tanto administrativamente, como judicialmente) muito pouco da dívida ativa do ICMS. O Gráfico 2 mostra a evolução do saldo e da cobrança da dívida ativa gaúcha no período de 2001 a 2011.

Gráfico 2

Evolução do saldo e da cobrança da dívida ativa do RS — 2001-11



FONTE: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado: Exercício 2011 (Rio Grande do Sul, 2012f).

Dois fatos chamam atenção nessa estatística: o primeiro é o enorme avanço do saldo da dívida ativa, que passou de R\$ 6,3 bilhões (2001) para R\$ 26,7 bilhões (2011). Isso é fruto de uma fiscalização intensiva, que conseguiu aumentar muito a produção dos autos de lançamento do ICMS nesse período. O segundo é que também fica claro que o nível de cobrança da dívida ativa é muito baixo. Concentrando-se a observação nos últimos anos, pode-se notar que, em 2008, havia R\$ 18,2 bilhões em dívida ativa a ser recuperada, mas somente R\$ 224 milhões entraram no caixa (representando 1,2% do montante total). Nos anos de 2009, 2010 e 2011 também os valores foram insignificantes: R\$ 274 milhões (1,3% do total), R\$ 608 milhões (2,5% do total) e R\$ 463 milhões (1,7% do total) respectivamente. Mas esse é um problema não somente do Governo gaúcho, como também de outros

estados. Talvez uma boa saída para reforçar o caixa dos estados seja o que São Paulo fez em 2007: parcelou as dívidas fiscais dos contribuintes e depois as reuniu em fundos recebíveis.⁴

Pelo lado das despesas, destacaram-se duas iniciativas de gestão: a continuação do Programa de Gerenciamento Matricial da Despesa e a entrada em vigor da Lei federal de Acesso à Informação, dando uma maior transparência dos gastos.

Em primeiro lugar, o Programa de Gerenciamento Matricial da Despesa, apesar de ter sido iniciado antes do exercício de 2009, ainda possui reflexos importantes no orçamento estadual. Isto porque ele busca a racionalização do uso do dinheiro público e a redução de preços das compras realizadas pelo Estado. De acordo com o Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE), ele atua em duas frentes: nas despesas corporativas (como água, energia, telefonia, combustíveis) e nas despesas específicas, que são as mais importantes de cada unidade (como medicamentos, gêneros para alimentação, auxílios concedidos a pessoas ou entidades) (Rio Grande do Sul, 2012f, p. 384). A meta do Governo do Estado é fornecer a ferramenta de gerenciamento das despesas para as secretarias, com informações de desempenho, e mostrar oportunidades de orientar seu orçamento para as atividades-fim. Não há dúvidas: se o gestor conhecer melhor a situação atual das suas despesas, ele poderá traçar metas e mapear os resultados. Basicamente, o programa não simplesmente reduz despesas, mas busca uma melhor aplicação dos recursos, de tal forma que os serviços também possam ser executados de uma forma a monitorar os seus impactos nos indicadores econômicos e sociais.

Em segundo lugar, no que diz respeito à maior transparência da gestão pública, entrou em vigor, em maio de 2012, a Lei de Acesso à Informação, que estabelece que as instituições públicas devem disponibilizar aos cidadãos o direito de acesso à informação, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. O decreto do Governo do RS regula o acesso à informação, criando o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI/RS) no âmbito da administração pública estadual.⁵ Além dessa ferramenta importante, não se deve esquecer que também existe, há dois anos, o

⁴ Em 2007, uma das principais estratégias do Governador José Serra para reforçar o caixa foi o parcelamento de dívidas fiscais dos contribuintes, uma espécie de Refis local. O Programa reuniu os contratos de parcelamento em um fundo de recebíveis, e as cotas foram vendidas no mercado financeiro (Patury, 2007, p. 42).

site Transparência RS, que disponibiliza informações de finanças públicas organizadas pelo Grupo Gestor da Transparência (GGT) da Controladoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE)⁶.

Concluindo, todas as medidas de aporte fiscal (as oito medidas tributárias, a implantação de nota fiscal eletrônica, o acordo do ICMS interestadual e a regularização das dívidas do ICMS) e de melhoria na eficiência dos gastos (redução das despesas de custeio e a Lei de Acesso à Informação) tiveram efeitos positivos nas finanças públicas gaúchas. Pelo lado das receitas, elas procuram melhorar a competitividade dos setores econômicos gaúchos, o que pode ter repercussão na produção e na capacidade de investimentos dos empresários. Com isso, poderá haver mais empregos, aumentando a renda do gaúcho, o que melhorará o consumo e, por fim, a arrecadação do Estado. Pelo lado das despesas, todas as medidas implementadas ao longo do ano visaram a racionalizar os gastos de todas as secretarias, procurando também disponibilizar aos cidadãos o direito de acesso à informação. Mas convém enfatizar que essas medidas foram insuficientes para conter o crescimento do déficit público desde 2010. A seguir, detalha-se o comportamento das receitas e, logo a seguir, a execução orçamentária.

2 O comportamento do ICMS

A arrecadação do ICMS é a principal fonte de receitas das finanças públicas estaduais, porque tem representado 84% das receitas tributárias nos últimos anos.⁵ Para analisar os dados do ICMS gaúcho, procurou-se comparar as taxas de crescimento da economia gaúcha com as do ICMS e, depois, em segundo lugar, medir a arrecadação do ICMS do ano de 2012 em relação ao ano anterior.

⁵ Existe, na realidade, uma pequena tendência de queda proporcional do ICMS no grupo das receitas tributárias, em função do crescimento do IPVA. No período de 2003 a 2011, o ICMS tributo, em valores reais deflacionados pelo IGP-DI cresceu 39,8%, e o IPVA, 69,2% (Rio Grande do Sul, 2011a, p. 75). Importante salientar que a estatística da arrecadação do ICMS nesta seção é distinta do ICMS arrecadado a qualquer título, pois não estão sendo considerados: a dívida ativa, os juros de mora e as multas por pagamento de atrasos. Na Seção 3, o ICMS setorial já apresenta outros valores. Ao adotar esse procedimento, busca-se uma precisão maior no monitoramento do ICMS. Além disso, utilizou-se como deflator o IGP-DI atualizado para 1º de janeiro de 2013, disponível no link “serviços/ atualização de valores” do site da FEE (www.fee.tche.br).

O Produto Interno Bruto e a arrecadação do ICMS teoricamente tenderiam a variar de forma semelhante, pois os dados representam quanto a economia conseguiu produzir em bens e serviços e quanto o Tesouro conseguiu arrecadar. Sabe-se que, mesmo que existam algumas peculiaridades em termos de composição das duas variáveis, a comparação entre ICMS e PIB é um procedimento usual adotado por muitos estudos, como, por exemplo, o Relatório Parecer Prévio das Contas do Governo Estadual (Rio Grande do Sul, 2012f).

Os dados da Tabela 1 dos últimos seis anos mostram que o comportamento das duas variáveis (ICMS e PIB) não foi semelhante quanto ao seu desempenho nos anos de 2007 e 2012. Nos demais anos, as duas variáveis se comportaram tanto com variações positivas (2008, 2010 e 2011), como também com variação negativa (2009). Entretanto, mesmo assim, não se pode dizer que existe simetria (variações semelhantes) entre o PIB e o ICMS. Isso porque, se for considerado uma série maior de 1970 a 2011, fica evidente a defasagem das duas variáveis, em valores deflacionados: o PIB cresceu 332%, e o ICMS, somente 260% no período, como foi demonstrado em Meneghetti Neto (2012, p. 35).

Tabela 1

Taxa de crescimento (base móvel) do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e do Produto Interno Bruto do RS — 2007-12

(%)		
ANOS	ICMS	PIB
2007	-1,2	6,5
2008	9,1	2,7
2009	-1,6	-0,4
2010	12,5	7,8
2011	1,0	5,7
2012	2,7	-2,1

FONTE: Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2012; FEE, 2013).

NOTA: Os valores do ICMS e do PIB foram deflacionados respectivamente pelo IGP-DI e pelo deflator implícito calculado pela FEE, sendo que o PIB de 2012 é o acumulado até setembro.

Outra forma de comparar o desempenho do ICMS é contrapondo a arrecadação mensal de um ano em relação ao ano anterior. A Tabela 2 apresenta a evolução da arrecadação do ICMS mensal nos anos de 2011 e 2012. Nela, pode-se observar o desempenho favorável da arrecadação do ICMS ao longo do ano de 2012, que chegou ao patamar de R\$ 21,2 bilhões, cerca de R\$ 1,5 bilhão a mais do que o ano anterior, em valores atualizados para 1º de janeiro de 2013. Praticamente na maioria dos meses de 2012,

fica evidente essa superioridade, com percentuais elevados: 13,3% (março), 7% (maio) e 6,7% (julho), mesmo tendo quedas importantes com a de -6% (fevereiro) e -13% (agosto). Mas, no total, o desempenho da arrecadação do ICMS aumentou somente 2,7% em relação ao ano anterior.⁶

Tabela 2

Evolução da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços mensal no RS — 2011-12

MESES E TOTAL	VALOR (R\$ milhões)		VARIÇÃO %
	2011	2012	
Janeiro	1.839	1.938	5,4
Fevereiro	1.560	1.466	-6,0
Março	1.562	1.769	13,3
Abril	1.768	1.857	5,0
Maio	1.634	1.748	7,0
Junho	1.617	1.703	5,3
Julho	1.689	1.802	6,7
Agosto	1.799	1.566	-13,0
Setembro	1.740	1.710	-1,8
Outubro	1.734	1.839	6,1
Novembro	1.870	1.870	0,0
Dezembro	1.820	1.912	5,1
Total	20.632	21.179	2,7

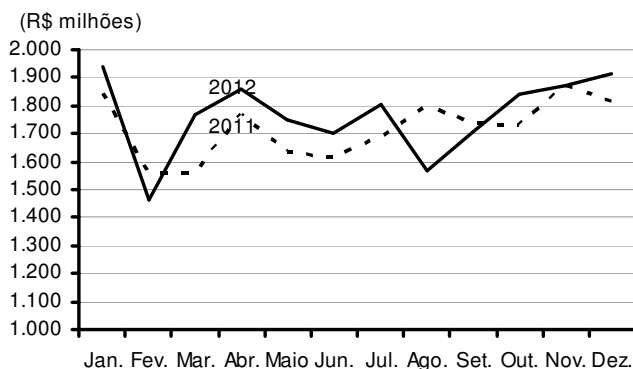
FONTE: Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2012).

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2013 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

O Gráfico 3 mostra a evolução da arrecadação do ICMS gaúcho, no qual se pode observar que a linha da arrecadação do ICMS do ano de 2012 ficou, em boa parte do período, acima do ano anterior.

Gráfico 3

Evolução da arrecadação do ICMS no RS — 2011-2012



FONTE: Secretaria da Fazenda (Rio Grande do Sul, 2012).

⁶ Importante que se enfatize que seria possível atingir níveis mais altos, caso o RS recebesse os ressarcimentos do Governo Federal relativos às isenções de ICMS sobre as exportações, ou se não tivessem tantas isenções fiscais. Entretanto o RS não tem recebido adequadamente os ressarcimentos a que tem direito e, ainda por cima, concede muitas outras isenções fiscais.

3 A arrecadação do ICMS por setores

Nesta seção, analisa-se o desempenho da arrecadação do ICMS de 2012 em relação ao ano anterior dos principais setores da economia gaúcha, com base nos dados da Tabela 3. Observa-se que a arrecadação de 2012 superou a de 2011 na maioria dos setores. Apenas três deles apresentaram quedas: a indústria extrativa mineral, o comércio varejista e o serviços e outros.

Tabela 3

Arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, por setores, no Rio Grande do Sul — 2011 e 2012

SETORES DA ECONOMIA	VALOR (R\$ 1.000)		Δ%
	2011	2012	
Produção animal e extração vegetal	95.342	100.870	5,8
Indústria extrativa mineral	81.224	75.798	-6,7
Indústria de transformação	8.393.369	8.489.048	1,1
Indústria de beneficiamento	582.311	644.406	10,7
Indústria de montagem	305.419	309.181	1,2
Indústria de acondicionamento e recondicionamento	9.290	9.684	4,2
Comércio atacadista	6.715.300	7.286.618	8,5
Comércio varejista	2.081.027	1.988.654	-4,4
Serviços e outros	2.295.652	2.293.276	-0,1
Total	20.558.935	21.197.535	3,1

FONTE: Arrecadação do ICMS por setores (Rio Grande do Sul, 2012a).

NOTA: Os valores do ICMS estão a preços de 1º de janeiro de 2013 e foram deflacionados pelo IGP-DI.

A arrecadação do ICMS de 2012 na indústria de transformação cresceu 1,1% em relação ao ano anterior. Esse setor, que concentra quase a metade do total do ICMS, conseguiu arrecadar R\$ 8,5 bilhões. Esse aumento, que não é muito expressivo, pode ser cruzado também com dados, tanto da produção industrial mensal do RS calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como também pelo faturamento da indústria gaúcha medido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (FIERGS). Em 2012, a média dos índices de base fixa em relação ao ano anterior tiveram variações distintas: enquanto os da produção industrial caíram, os do faturamento aumentaram. Provavelmente, esse desencontro de dados, cada um variando em direções opostas,

seria uma das explicações para o baixo crescimento da indústria de transformação.⁷

Mas a principal queda foi a do comércio varejista, que arrecadou, em 2012, menos de R\$ 2 bilhões, ficando 4,4% abaixo do ano anterior. O setor serviços e outros também caiu 0,1% no ano de 2012 em relação ao anterior, arrecadando R\$ 2,3 bilhões.

Essas quedas foram compensadas com ganhos do comércio atacadista (8,5%), da indústria de beneficiamento (10,7%), da indústria de montagem (1,2%) e da produção animal e extração vegetal (5,8%), que, dentre outros, tiveram um desempenho no ano de 2012 acima do verificado no ano anterior. O excelente aumento da arrecadação do ICMS do setor de comércio atacadista deu-se justamente pela intensificação das autuações promovidas pela Fiscalização Tributária da Sefaz, que já vinha ocorrendo desde 2010, principalmente sobre o comércio atacadista de alimentos, como foi visto em Meneghetti Neto (2012, p. 36). Esse setor — como tem demonstrado o Relatório do Parecer Prévio dos últimos anos (2010-2012) — tem sido um dos mais visados pela Sefaz. Mesmo assim, as arrecadações desses quatro setores reunidos (comércio atacadista, da indústria de beneficiamento, da indústria de montagem e da produção animal e extração vegetal) chegam a um montante de R\$ 8,3 bilhões, que é inferior ao total obtido pela indústria de transformação. Mas, de qualquer forma, o desempenho da arrecadação dos setores do ICMS no ano de 2012 ficou 3,1% acima do que a do ano anterior. Mas isso não foi suficiente para trazer equilíbrio à gestão fiscal, fazendo com que as dificuldades de caixa do Executivo fossem enormes, especialmente com as despesas de custeio (pagamento do funcionalismo) e com o serviço da dívida. O déficit em 2012 foi bem expressivo, como pode ser visto na Seção 4.

4 A execução orçamentária

A Tabela 4 apresenta a execução orçamentária dos recursos do Tesouro em 2012.⁸ Nela, observa-se que as Receitas Correntes (item A) atingiram R\$ 32,7 bilhões, e as Despesas Correntes (item D) ficaram em R\$ 28,1 bilhões. Contrapondo-se essas duas rubricas e deduzindo-se os repasses do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)⁹ - (item C) tem-se um resultado superavitário de R\$ 812 milhões (item E). Mesmo que esse resultado evidencie uma posição financeira ainda intermediária, pois não inclui o chamado resultado do orçamento de capital (que abrange os gastos com investimentos e com a amortização da dívida, bem como os empréstimos realizados dentre outros), já se pode argumentar que é um desempenho fraco, porque foi conseguido, no ano anterior, quase quatro vezes mais, chegando a R\$ 2,8 bilhões, como descrito em Meneghetti Neto (2012, p. 37).

Tabela 4

Execução orçamentária dos recursos do Tesouro do RS — 2012

TÍTULOS	VALOR (R\$ 1.000)
A - Receitas correntes	32.730.057
B - Receitas correntes intraorçamentárias	9.808
C - Deduções para o Fundef	-3.807.536
D - Despesas correntes	28.119.874
E - Resultado do orçamento corrente ((A + B - C) - D)	812.454
F - Receitas de capital	1.083.667
G - Despesas de capital	2.311.798
H - Resultado do orçamento de capital (F - G)	-1.228.131
I - RESULTADO (E - H)	-415.676

FONTE: Execução Orçamentária da Administração Direta (Rio Grande do Sul, 2012c).

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

Quando se inclui outros itens do orçamento público (tais como investimento e amortização da dívida), a situação financeira do Estado em 2012 passa a ser deficitária. Em realidade, o que ocorreu foi um resultado deficitário do orçamento de capital (item H) de R\$ 1,2 bilhão, que pode ser explicado pelo fato de as

⁷ Em, termos de acumulado (de janeiro até novembro), a média dos índices da Produção Industrial Mensal do IBGE caiu de 111 (2011) para 106 (2012), enquanto a média dos índices de faturamento da indústria gaúcha da FIERGS passou de 110 (2011) para 113 (2012). Especificamente, a variável da Produção Industrial Mensal do IBGE compara a produção acumulada de 197 produtos no ano, em relação à igual período do ano anterior. Está em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/industria/pimprregional/defaulttab.shtm>>.

E a variável Faturamento da Indústria Gaúcha da FIERGS é realizada mensalmente com uma amostra de 385 estabelecimentos industriais do Estado. Esse indicador é calculado para 17 setores industriais e está disponível em:

<http://www.fiergs.org.br/canais_fiergs.asp?idArea=48&idSubMenu=65>.

⁸ No que diz respeito à execução orçamentária estadual, tem-se optado em considerar a despesa empenhada como sendo a interpretação mais próxima da real situação das contas públicas. Já a receita considerada na análise é a arrecadada.

⁹ Obrigação de repasse de todos os Estados e Municípios de 15% dos principais impostos para tal fim.

receitas de capital de R\$ 1 bilhão (item F) terem sido superadas pelas despesas de capital (item G), que chegaram a R\$ 2,3 bilhões, pois foram pressionadas pelas amortizações da dívida (R\$ 1,2 bilhão).

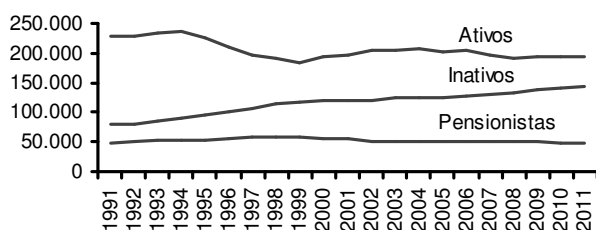
Totalizando-se todas as rubricas, nota-se que ocorreu desequilíbrio de caixa, tendo chegado a uma situação deficitária de R\$ 416 milhões (item I) no ano de 2012. Esse déficit é quase o dobro do ano anterior, quando chegou a R\$ 261 milhões. Essa situação de déficit crescente permite concluir que o equilíbrio do orçamento estadual não é prioridade do Executivo do RS, diferentemente do que se observou na gestão passada, que buscava o déficit zero.

As contas estaduais sempre foram muito pressionadas, tanto pelo pagamento de pessoal, como também pelo peso da dívida. O comprometimento com o pagamento de pessoal (ativos, inativos e pensionistas, sem as transferências às autarquias e fundações), incluído nas despesas correntes, chegou a um patamar de R\$ 15,8 bilhões em 2012. Em realidade, o pagamento com pessoal é um dos itens mais difíceis de executar, não só pelo seu alto patamar de gasto exigido, como também pelo fato de que os gastos com inativos e pensionistas (os aposentados) já representam a metade do pagamento das despesas com o pessoal. Além disso, existe uma tendência preocupante que se observa no número de matrículas dos servidores inativos e pensionistas das Administrações Direta e Indireta, que vem, gradativamente, aumentando nos últimos anos.

O Gráfico 4 detalha a evolução dessa estatística para o período de 1991 a 2011.

Gráfico 4

Número de matrículas dos servidores ativos, inativos e pensionistas dos servidores das Administrações Direta e Indireta no RS — 1991-2011



FONTE: Boletim Informativo de Pessoal 2012 (Rio Grande do Sul, 2012b).

Enquanto os servidores ativos diminuíram de 228 mil (1991) para 194 mil (2011), os inativos aumentaram de 79 mil para 144 mil, e os pensionistas, de 48 mil para 49 mil, respectivamente, no mesmo período (Rio Grande do Sul, 2012b).

De acordo com o Ministério da Previdência e Assistência Social, o Rio Grande do Sul apresentou um déficit previdenciário público de R\$ 4,9 bilhões só superados por São Paulo (R\$ 9,8 bilhões) e Rio de Janeiro (R\$ 6,1 bilhões) no ano de 2011 (Brasil, 2011, p. 789).

Mas essa situação também é bem complicada em 21 dos 27 estados, nos quais a despesa supera a receita previdenciária.

Em relação às despesas com a dívida pública total do RS, a amortização e o pagamento dos seus encargos absorveram R\$ 2,6 bilhões em 2012. Esse montante representa duas arrecadações mensais de ICMS. Além disso, a dívida pública total (interna e externa) do RS é bem expressiva, pois chegou, em 2011, a R\$ 38,6 bilhões, o que equivale a mais do que um orçamento anual do Estado. Convém salientar também que o contrato da dívida gaúcha firmado com o Governo Federal nos anos 90 está inadequado e deve ser urgentemente revisto.¹⁰ Conforme os argumentos do Tribunal de Contas do Estado, que tem destacado a necessidade de rever os contratos da dívida:

[...] caso fosse reduzida a exorbitante taxa de juros aplicada para reajuste do contrato com a União de 6% ao ano, para 4% ao ano, seria possível viabilizar uma redução do limite de pagamento mensal, hoje de 13% da Receita Líquida Real, para 8% (Rio Grande do Sul, 2012f, p. 495).

De uma forma geral, essas duas despesas (pessoal e dívida) não podem ser reduzidas, pois são rígidas e cada vez mais volumosas, fazendo com que diminuam as possibilidades do Estado em realizar investimentos. Só para se ter uma ideia, os investimentos chegaram a pouco mais de R\$ 910 milhões; comparativamente representaram 2,8% das Receitas Correntes de 2012. Outros Governos investiram bem mais em relação às Receitas Correntes.¹¹

¹⁰ A dívida pública gaúcha tem crescido muito nos últimos anos. Passou, respectivamente, de R\$ 1,6 bilhão (1971) para R\$ 44 bilhões (2011), ou seja, um crescimento de 27 vezes em valores reais pelo IGP-DI (Rio Grande do Sul, 2013a, p. 50). Houve um extraordinário salto da dívida ocorrido no Governo Brito, causado pela renegociação da dívida com a União. Não existem dúvidas de que a fórmula de cálculo utilizada pela União para a correção da dívida gaúcha em abril de 1998, pelo IGP-DI, tem provocado esse aumento considerável no seu montante e deve ser revisto. De acordo com Marques Junior (2012), "[...] existem falhas no contrato assinado, como por exemplo, o fato de não ter sido contemplada na época qualquer possibilidade de renegociação de cláusulas contratuais". O autor sugere "[...] transformar a dívida estadual com a União em dívidas com bancos privados. Dessa forma, o controle social passaria a ser exercido através do mercado de crédito, garantindo e induzindo a responsabilidade fiscal dos governos subnacionais" (p. 27).

¹¹ O Governo Triches investiu 29,7% da Receita Corrente, enquanto os Governos recentes de Germano Rigotto e Yeda

Caso houvesse um esforço em dobrar os investimentos públicos no RS, haveria um impacto direto e indireto sobre o emprego em mais de 85 mil novos postos de trabalho e um acréscimo de 1,12% sobre o PIB estadual” (Rio Grande do Sul, 2010, p. 58).

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

5 Considerações finais

Apesar de ter havido esforços em termos de políticas fiscais, tanto pelo lado da receita como da despesa, o desequilíbrio financeiro estrutural do setor público consolidado voltou a ser uma realidade a partir de 2010. Isto porque os déficits começaram a crescer de forma constante, atingindo R\$ 774 milhões em 2012. Uma das razões desse desequilíbrio pode ser encontrada na arrecadação do ICMS, que não mostrou uma boa *performance*. Sempre existiram muitos dispositivos legais e constitucionais que enfraqueceram as receitas públicas gaúchas. Um dos desequilíbrios é evidenciado pelo aumento da defasagem do crescimento do ICMS em relação à economia, causado pelos inúmeros benefícios fiscais e também por uma política tributária que poderia ter uma ênfase maior no combate à sonegação e na recuperação mais eficiente da dívida ativa.

De qualquer forma, as medidas implementadas pelo lado das despesas em 2012, como o Programa de Gerenciamento Matricial da Despesa e a Lei de Acesso à Informação foram muito importantes, pois visaram à racionalização dos gastos de todas as secretarias e também procuraram disponibilizar mais informações financeiras aos cidadãos gaúchos.

Entretanto convém enfatizar que a receita fraca e incapacitada de acompanhar o crescimento da economia resultou na diminuição dos investimentos públicos e na dificuldade de promover concursos públicos, justamente em áreas fundamentais do Estado (saúde, educação e segurança).

Permanecem grandes desafios, como as renúncias fiscais, que fazem com que o Estado deixe de arrecadar 34,6% do ICMS potencial (Rio Grande do Sul, 2011). Especialmente as desonerações de ICMS às exportações devem ser urgentemente estancadas e

negociadas com o Governo Federal, propondo a criação de um fundo permanente e regulamentado que compense as perdas tributárias dos estados exportadores. Nesse sentido, os Governos estaduais devem continuar a se articular para efetivar uma legislação específica que determine um nível adequado de compensações das perdas tributárias de ICMS.

Dois itens dificultaram as contas públicas: o gasto com o pessoal e o pagamento da dívida. Esses dois, somados com as despesas do Fundef, as transferências aos municípios e as despesas de manutenção da máquina administrativa, alcançaram quase a totalidade dos recursos que dispunha o Executivo, reduzindo, assim, a possibilidade de aumentar os investimentos públicos, que ainda estão em um patamar muito baixo. Aliás, essas mesmas evidências também foram constatadas no estudo anterior (Meneghetti Neto, 2012, p. 39).

Concluindo, as contas públicas gaúchas sempre foram pressionadas, tanto pelo pagamento de pessoal, como também pelo peso da dívida, e provavelmente continuarão a ser por um bom tempo, pois ainda persistem dois graves problemas: o aumento do número de matrículas dos servidores inativos e pensionistas e os pagamentos da dívida pública gaúcha. Nesse sentido, é importante que o Executivo direcione os seus esforços para manter equilibrado o orçamento público nos próximos anos, com medidas de recuperação de suas finanças, não se descuidando de melhorar a eficiência das despesas públicas.

Referências

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS 2011**, Brasília, v. 20, p. 789, 2011. Disponível em:

<http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121023-162858 947.pdf>. Acesso em 22 jan. 2013.

BRASIL. Secretaria da Fazenda. **Nota Fiscal Eletrônica**. 2013. Disponível em:

<<http://www.nfe.fazenda.gov.br/porta1/principal.aspx>>. Acesso em: 2 maio 2013.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO GRANDE DO SUL (FIERGS). **Indicadores Industriais**. 2013. Disponível em:

<http://www.fiergs.org.br/canais_fiergs.asp?idArea=48&idSubMenu=65>. Acesso em: 25 abr. 2013.

Crusius investiram em média, respectivamente, 6,0% e 5,4% da Receita Corrente (Rio Grande do Sul, 2012e, p. 60).

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **Produto Interno Bruto (PIB) 2007-2010**. 2013. Disponível em:

<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/p_g_pib.php>. Acesso em: 17 jan.2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Industrial Mensal Produção Física** — Regional. 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/industria/pimpfregional/defaulttab.shtm>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

MARQUES JUNIOR, L.D.S.. **A dívida pública do RS e a proposta de se recriar a dívida estadual junto aos bancos privados**. Porto Alegre: FEE, 2012. (Texto para discussão FEE). Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/099.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2012.

MENEGHETTI NETO, A.. O desempenho das finanças públicas em 2011. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.39, n.4, p. 31-42, 2012. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2745/3081>>. Acesso em 19 jan.2013.

PATURY, F.. Holoforte. **Veja**, São Paulo, n. 33, p. 42, 22 ago. 2007. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx?termo=ed.%202022>>. Acesso em: 2 maio 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul**. 2012. Disponível em: <<http://www.sefaz.rs.gov.br>>. Acesso em: 17 jan.2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Arrecadação do ICMS por setores**. 2012a. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/confaz/boletim/valores.htm>>. Acesso em: 24 jan. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Boletim Informativo de Pessoal 2010**: agosto de 2010. 2010. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_bp_bip_a2010>. Acesso em 17 jan. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Boletim Informativo de Pessoal 2012**: agosto de 2012. 2012b. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_bp_bip_a2012>. Acesso em 26 abr. 2013

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE). **Análise da Receita Orçamentária**. 2013. Disponível em:

<https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_rpec_dbo_a2012>. Acesso em: 21 jan. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Contadoria e Auditoria Geral do Estado. **Execução Orçamentária da Administração Direta**. 2012c. Disponível em:

<https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_eo_aeo_a2012>. Acesso em: 26 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Notícias**. 2012d. Disponível em:

<<http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/Noticias.aspx>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Resumo das desonerações por imposto 2010**. 2011. Disponível em:

<https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_dwn_deso_con_dem>. Acesso em 30 jan. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Mensagem 2013**. 2013a. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/>>. Acesso em 26 abr.2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Mensagem 2012**. 2012e. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/>>. Acesso em 26 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Mensagem 2011**. 2011a. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/>>. Acesso em 26 abr.2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Mensagem 2010**. 2010. Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/>>. Acesso em 26 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE). **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado**: exercício 2011. Porto Alegre: Tribunal de Contas/RS, 2012f. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador>. Acesso em 16 jan. 2013.