

## Governabilidade financeira: como será 2003

Darcy F. Carvalho dos Santos\*  
Roberto Calazans\*

**CALAZANS**, Roberto B; **SANTOS**, Darcy. F.C. **Governabilidade Financeira: como será 2003**. Disponível na Internet via WWW <http://www.sindaf.com.br/artigos> técnicos. 02/05/02.

O objetivo deste artigo é demonstrar que a governabilidade financeira do Estado do RS está seriamente comprometida, devido ao crescimento da despesa pública em ritmo superior ao das receitas, especialmente quanto a pessoal, nos exercícios de 2002 e de 2003, conforme pode ser observado no modelo e nas projeções propostas neste trabalho.

### 1. Um modelo de equilíbrio das contas públicas

Nesta seção, demonstra-se um modelo bem simplificado para a determinação do equilíbrio orçamentário da Administração Direta do Estado. Tomando-se como base as categorias econômicas de receita e de despesa públicas, pretende-se evidenciar o nível de receita corrente de equilíbrio, dada a trajetória histórica das variáveis de despesa.

Esse equilíbrio orçamentário pode ser definido com a seguinte simbologia:

$$(1) \quad RT = DT$$

onde

RT = receita total;  
DT = despesa total.

A receita total é considerada igual à soma da receita corrente (RC) e da receita de capital (RK).

$$(2) \quad RT = RC + RK$$

A despesa total, por sua vez, é igual à soma das despesas fixas (DF) e das despesas variáveis (DV).

$$(3) \quad DT = DF + DV$$

\* Agente fiscal do Tesouro do Estado.

Em procedimento semelhante à análise do *break-even point* de uma empresa privada, pode-se estimar o montante de gastos públicos fixos (contínuos) e variáveis. Estes últimos são aqueles gastos vinculados à receita ou que dependem de decisão política. A definição de despesas fixas não implica dizer que as mesmas não cresçam durante um dado período.

As despesas fixas são os gastos com pessoal e com o custeio da máquina pública, possuindo um caráter continuado, sem o qual o Estado não funciona. As despesas de custeio da máquina pública (manutenção), embora venham crescendo a taxas superiores às da receita corrente líquida, são consideradas como uma despesa fixa.

As despesas variáveis são aquelas que crescem em função do aumento da receita. É o caso das transferências constitucionais aos municípios e do serviço da dívida (intra-limite). Este último tem o montante das prestações calculado no limite estabelecido no acordo geral da dívida (13% da receita líquida real). Os investimentos também foram considerados como variáveis, por dependerem de decisão governamental e por serem realizados em função do desempenho da receita.

Com base nos conceitos acima expostos, pode-se definir o montante das despesas variáveis como uma proporção da receita corrente de equilíbrio do Estado. A escolha da receita corrente como parâmetro é determinada pela sua importância como agregado de receita.

Assim, pode-se reescrever a equação (3) de forma a estabelecer uma dada relação  $\omega$  entre a despesa variável e a receita corrente:

$$(4) \quad DT = DF + \omega.RC$$

onde

$$\omega = (DV/RC).$$

A relação  $\omega$  é estimada, no caso do RS, tendo como base os dados do Balanço do Estado do período 1999-01, em 0,3918. A Tabela 1 indica a maneira como foi calculada tal relação.

Tabela 1

## Principais agregados de receita e despesa em relação à receita corrente do RS - 1999-01

ESPECIFICAÇÃO	1999	2000	2001	RELAÇÃO W
<b>Agregados da receita (% RC)</b>				
Receita corrente ( RC)	100	100	100	-
Receita de capital (RK)	3,47	10,02	5,35	-
Transferências a municípios ( TM )	22,10	22,90	23,85	-
Receita corrente líquida ( RCL)	77,90	77,10	76,15	-
Receita líquida real (RLR)	69,91	69,04	67,99	-
<b>Despesas variáveis (% RC)</b>	<b>37,32</b>	<b>39,21</b>	<b>38,71</b>	<b>39,18</b>
Transferências aos municípios	22,10	22,90	23,85	23,85
Serviço da dívida intralimite (13% RLR)	9,09	8,97	8,84	8,84
Investimentos	6,13	7,34	6,03	6,50

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO 1999-01.

Em equilíbrio orçamentário,  $RT = DT$ , pode-se demonstrar que:

$$(5) \quad RC + RK = DF + \omega.RC$$

Isolando-se os termos da RC no lado direito da equação, pode-se evidenciar que a receita corrente de equilíbrio é dada por:

$$(6) \quad RC = (DF - RK) / (1 - \omega)$$

$$(7) \quad RK = -(RC.(1 - \omega) - DF)$$

## 2. As projeções do modelo

Nesta seção, faz-se a aplicação do modelo proposto para o caso gaúcho. Com base nos reajustes salariais concedidos, no crescimento vegetativo da folha e no provocado pelas novas admissões, estima-se que a despesa com pessoal crescerá, respectivamente, 15% e 12% em 2002 e 2003. Estimando-se, ainda, um crescimento de 6% dos gastos em manutenção da máquina pública, sustenta-se que tais despesas alcançarão os montantes apresentados na Tabela 2.

Tabela 2  
 Projeção das despesas fixas do RS - 2002-03

ESPECIFICAÇÃO	(R\$ mil)	
	2002	2003
Pessoal e encargos sociais	6 211 908	6 957 337
Manutenção	1 307 244	1 385 679
Serviço da dívida extralimite	349 611	370 588
Soma	7 868 763	8 713 603

FONTE: Cálculos dos autores.

As despesas variáveis consideradas foram demonstradas na Tabela3.

Tabela 3  
 Parâmetros das despesas variáveis como percentuais da receita corrente

ESPECIFICAÇÃO	PARÂMETRO	%RC
Transferências aos municípios	-	23,85
Serviço da dívida intralimite	13% RLR (1)	8,84
Investimentos	Média 1999-01	6,50
Total	-	39,18

FONTE: Cálculos dos autores.

(1) RLR é a receita líquida real estabelecida no acordo da dívida.

Na Tabela 3, o percentual dos investimentos, na ordem de 8,5% da RCL, constitui-se na média verificada no período 1999-01 e denota um patamar médio de investimento necessário ao desenvolvimento econômico do Estado.

Considerando-se que a receita corrente se expanda a uma taxa nominal de 9% ao ano (inflação 6% mais crescimento real de 3%) e que as receitas de capital atinjam um patamar mínimo, podem-se demonstrar a projeção do déficit orçamentário e os montantes de despesas fixas e variáveis para os anos 2002 e 2003 (Tabela 4).

Tabela 4

## Projeção do déficit orçamentário do RS - 2002-03

ESPECIFICAÇÃO	PARÂMETROS	R\$ mil	
		2002	2003
<b>I -PROJEÇÕES FINANCEIRAS</b>			
<b>1. Receita total</b>		<b>10.393.229</b>	<b>11.328.619</b>
Receita corrente		10.070.958	10.977.344
Receita de capital	3,20%	322.271	351.275
<b>2. Despesa total</b>		<b>11.815.016</b>	<b>13.015.019</b>
DESPESAS FIXAS		7.868.763	8.713.603
Pessoal e encargos sociais	15%	6.211.908	6.957.337
Manutenção	6%	1.307.244	1.385.679
Serviço da dívida extralimite		349.611	370.588
DESPESAS VARIÁVEIS	39,18%	3.946.253	4.301.416
Transferências aos municípios	23,85%	2.401.787	2.617.948
Serviço da dívida intralimite	8,84%	890.190	970.307
Investimentos	6,50%	654.276	713.161
<b>3. Resultado orçamentário (1-2)</b>		<b>(1.421.787)</b>	<b>(1.686.400)</b>
<b>II - RECEITA NECESSÁRIA AO EQUILÍBRIO</b>			
<b>4. Receita corrente de equilíbrio (1)</b>		<b>12.408.828</b>	<b>13.750.321</b>
<b>5. Déficit de receita</b>		<b>(2.337.870)</b>	<b>(2.772.977)</b>

FONTE: Projeção dos autores.

(1) Calculada de acordo com o modelo proposto no artigo.

Analisando-se atentamente a Tabela 4, nota-se que, para zerar o resultado orçamentário nos dois exercícios citados, é necessária uma receita corrente de equilíbrio da ordem de R\$ 12,4 bilhões em 2002 e de R\$ 13,7 bilhões em 2003.

Em outras palavras, isso significa que faltarão em receita corrente para zerar o déficit financeiro do Estado R\$ 2,3 bilhões em 2002 e R\$ 2,8 bilhões em 2003.

Somam-se a isso os fatos de o IPERGS estar quebrado, a urgência da reforma do sistema de previdência estadual, o esgotamento dos limites de endividamento do Estado e a necessidade de se estabelecer uma nova relação com o Governo Federal.

Se o próximo governador seguir a mesma estratégia do atual, colocando na dívida com a União a culpa por todas as mazelas do Estado, não resolverá o problema das finanças, que é bem mais amplo. O rombo orçamentário ainda continuará elevado, devido ao enorme comprometimento com gastos com pessoal assumido no Governo Olívio, **que devem superar a dotação do exercício de 2002 em mais de R\$ 800 milhões. Além disso, para 2003 já existem**

**umentos autorizados que ultrapassam 12%, devendo elevar a folha de pagamento para R\$ 7 bilhões.**

A necessidade de zerar o déficit orçamentário e até de torná-lo positivo decorre da existência de um passivo financeiro ajustado da ordem de R\$ 3,0 bilhões em 2001. A ocorrência de déficits orçamentários ou financeiros, além de não reduzir o passivo financeiro do Estado, eleva-o cada vez mais, tornando o desequilíbrio insustentável.

Concretizando-se esse déficit estimado para o exercício de 2002, **o saldo do passivo financeiro ajustado, no final do ano, superará os R\$ 4 bilhões.** Em 1998, esse saldo era de R\$ 836 milhões ou de R\$ 614 milhões, desconsiderando-se a dívida para com a Ford, que acabou não sendo paga.

A menos que se extornem os empenhos programados e não se paguem os restos a pagar (R\$ 1,8 bilhão em 2001) e os demais compromissos inscritos no passivo financeiro, a redução do saldo negativo do passivo financeiro ajustado só poderá ocorrer com a existência de superávit orçamentário. Como se demonstrou, os anos vindouros serão de crise fiscal, com provável extensão para todo o período do próximo governo, que nasce pressionado pela espada do ajuste ortodoxo.

Os déficits previstos no trabalho deverão ser menores, porque não há como financiá-los, sendo enfrentados com enorme corte dos investimentos, o não-pagamento de dívidas e, provavelmente, o não-cumprimento de leis que autorizam aumentos salariais. Novamente, estar-se-á diante de uma versão da política “feijão-com-arroz”, insossa e previsível para a gestão das contas públicas.

Para exemplificar, o montante das dotações para investimentos a serem realizadas em fevereiro de 2002 era de R\$ 985 milhões, dos quais foram empenhados R\$ 49 milhões (5%) e pagos R\$ 38 milhões (1,9%). Isso já serve para mostrar o grande corte que haverá nos investimentos, pois tais percentuais não estão em consonância com o percentual do ano já decorrido (16,7%).

Concluindo, a solução para as finanças estaduais não é de curto prazo e necessita, para tanto, de um programa de ajuste fiscal consistente e duradouro, imune ao populismo econômico e às posições ideológicas que só têm amparo na inconseqüência do discurso fácil.