

**UM MODELO SIMPLES DE EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO  
PARA OS ESTADOS: DESENVOLVIDO COM BASE NO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**TEMA 1: AJUSTE FISCAL E DÍVIDA PÚBLICA**

Trabalho desenvolvido por:  
Darcy Francisco Carvalho dos Santos e  
Carolina Brito Carvalho dos Santos  
Premiado em 2º. lugar pelo X Prêmio do Tesouro Nacional - 2005  
([www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/index.html](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/index.html))

## RESUMO

Esta monografia analisa os déficits históricos do estado do Rio Grande do Sul, suas causas ao longo do tempo e os diversos meios adotados para enfrentá-los pelos governos em cada época. Destaca, ainda, o esgotamento dos referidos meios

Embora tenha tomado como base os dados do estado do RS, foi estabelecida uma comparação com os demais estados que também apresentam os mesmo problemas, embora de forma menos acentuada, pelas razões que são enumeradas nos partes pertinentes.

Dá um realce especial à inflação, como causa subjacente da crise financeira, eis que ela ajudou a provocá-la, ocultou-a e, quando eliminada, deixou transparente uma crise cuja solução sem ela tornou-se muito difícil.

Destaca a situação atual da crise, onde as causas básicas são: **a vinculação excessiva da receita, a rigidez da despesa e as desonerações fiscais**. Reconhece a crise como nacional, mas destaca como mais grave no estado do RS, onde as causas referidas são mais acentuadas, pelas razões que analisa.

Faz uma analogia do crescimento da despesa pública com o comportamento dos custos fixos e variáveis numa empresa, estabelecendo uma equivalência destes últimos com as vinculações, eis que crescem na razão direta do faturamento na empresa e da arrecadação no setor público, respectivamente. As demais despesas não decorrentes das vinculações, denominadas despesas fixas, são equiparadas aos custos fixos. Frisa ainda que, embora a despesa tenha comportamento semelhante, a solução será necessariamente diferente.

Faz uma abordagem sobre a dívida estadual, seu crescimento, a formação de resíduos e o valor de seu serviço. Quanto a esse último, a parte decorrente da dívida intralimite é considerada custo variável ou vinculação, e a parcela da dívida extralimite, despesa fixa.

Esse comportamento da despesa forma uma **inequação orçamentária** de comportamento recorrente e de muito difícil solução, pois as despesas serão em torno de 12% superiores às receitas correntes, mesmo sem investimentos. Para isso, basta que sejam cumpridas todas as vinculações.

A dimensão do déficit dependerá do grau de cumprimento das vinculações, do ingresso de receitas extras, do índice de inflação, do nível de investimentos, entre outros fatores. E o pior é que já foram esgotados todos os meios de enfrentamento dos déficits.

O objetivo deste trabalho é dar uma contribuição para a solução deste intrincado problema, que aflige mais o Estado do RS, mas que também atinge muitos outros estados brasileiros.

Para isso, foi construído um **modelo simples**, mas que oferece condições para a solução do problema em caráter duradouro no curto e médio prazos, embora a solução definitiva só possa ocorrer no longo prazo, à medida em que vá se reduzindo a despesa com os atuais inativos.

A principal conclusão do modelo é que não há solução que tenha como base somente o aumento da receita corrente, porque, devido às vinculações, o incremento de receita deve ser quase o triplo do déficit que se quer combater. A eliminação do déficit deve ser feita em três frentes: redução das vinculações, redução da despesa fixa e crescimento de receita.

## SUMÁRIO

<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b>	<b>5</b>
<b>1. OS DÉFICITS PRIMÁRIOS HISTÓRICOS</b>	<b>7</b>
1.1 Como foram enfrentados os déficits	9
1.2 Privatizações do período 1995-1998	12
1.3 A inflação: a causa subjacente da crise financeira	13
1.3.1 Os efeitos da inflação nas finanças públicas	16
1.3 O esgotamento dos meios para enfrentamento dos déficits	18
<b>2. SITUAÇÃO DEFICITÁRIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b>	<b>20</b>
2.1 A inequação orçamentária	23
2.1.1 As vinculações da receita	29
2.1.1.1 Comentário geral sobre vinculação de receita	29
2.1.2 A rigidez da despesa	30
2.1.2.1 A despesa com pessoal dos principais setores	31
2.1.2.2 O peso das vantagens pessoais sobre a folha de pagamentos	31
2.1.2.3 O crescimento da folha de pagamentos	32
2.1.2.4 A participação dos outros Poderes	33
2.1.3 As desonerações fiscais	34
<b>3. O CRESCIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA</b>	<b>39</b>
3.1 – Prestações da dívida: pagamentos e resíduos	41
<b>4. ALTERNATIVAS PARA O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO DO RS</b>	<b>43</b>
4.1 Pressupostos básicos	43
4.2 Reflexo das vinculações na receita corrente	45
4.3 Modelo para determinação do equilíbrio orçamentário	45
4.3.1 Diversas simulações decorrentes da variação da RCO, das despesas fixas e das vinculações constitucionais	49
<b>5 COMPARAÇÃO DO ESTADO DO RS COM OS DEMAIS ESTADOS BRASILEIROS</b>	<b>55</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>58</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>60</b>
<b>ANEXO</b>	<b>63</b>

## **CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Este trabalho aborda a crise financeira dos estados e as possíveis alternativas para sair dela.

Embora seu enfoque seja o estado do RS, onde ela se apresenta de forma mais aguda, a crise atinge a maioria dos estados da Federação, porque todos tiveram ou têm as causas dela determinantes, como a inflação, as vinculações excessivas da receita, a rigidez das despesas, o custo da dívida pública e as perdas decorrentes das desonerações do principal item de arrecadação, o ICMS, entre outras.

No estado do RS a crise é maior, porque a maioria das causas citadas são mais acentuadas, pelas seguintes razões:

- a) Maior desoneração do ICMS, por apresentar o segundo maior coeficiente de abertura de sua economia, no tocante às exportações.
- b) Maior percentual de sua receita corrente comprometido com inativos e pensionistas, decorrente, em parte, da maior longevidade de sua população.
- c) Maior vinculação da receita com educação, 35% da Receita Líquida de Impostos e Transferências - RLIT, quando na quase totalidade dos demais estados, o percentual é de 25%.

Na análise em causa em vez de tomar todo o setor governamental, conforme determina a Portaria Federal 163/2001, adotou-se a Administração Direta mais suas transferências para a Administração Indireta para a cobertura do déficit dessas últimas, tendo em vista que dados disponíveis para períodos anteriores a 2001 só

existem nessa concepção. Além disso, a sistemática adotada mede de maneira mais adequada a situação financeira do Tesouro Estadual.

O trabalho foi desenvolvido através da abordagem sintética dos principais fatos que envolvem o assunto, começando pelos déficits históricos e seu enfrentamento ao longo dos tempos. Há um destaque especial para a inflação como causa subjacente da crise.

Faz-se também a análise sobre o esgotamento dos meios adotados para o enfrentamento do déficit público estadual.

O assunto principal, no entanto, é a situação deficitária atual, que apresenta três grandes causas: **a vinculação excessiva da receita, a grande rigidez da despesa e as desonerações fiscais.**

Há uma abordagem sobre o crescimento da dívida consolidada estadual e, por fim, das alternativas para o equilíbrio orçamentário, com a construção de um modelo simples, mas capaz de explicar o comportamento do fenômeno em questão.

Na parte 5 há uma comparação do estado do RS com os cinco principais estados brasileiros de maior RCL, no tocante ao valor aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino e em serviços de saúde pública. Consta, ainda, uma planilha com a posição de cada estado quanto a diversos indicadores, como pessoal, aposentadorias e pensões, investimentos, entre outros.

## **1. OS DÉFICITS PRIMÁRIOS HISTÓRICOS**

A ocorrência de déficits primários e também orçamentários nas finanças públicas do Estado do RS é histórica. Entre 1971 e 1975, o déficit primário foi de 9,6% da receita corrente líquida - RCL. A despesa com pessoal foi de 64,9% da RCL, e os investimentos, na ordem de 29,2% (Tabela 1).

Em seis períodos governamentais entre 1975 e 1998, o déficit primário foi, em média, 16,8% da RCL. A causa básica foi a despesa com pessoal, que atingiu uma média de 76,6% da RCL, variando entre 69,2% e 85,7%. Os investimentos alcançaram 24,2% da RCL entre 1975-1986 e 14,8% entre 1987-1994.

Até então, os grandes déficits primários eram acompanhados de altos níveis de investimentos, o que deixou de ocorrer nos dois últimos governos. No período 1999-2002, o déficit primário foi reduzido para 3,2%, mesmo tendo os investimentos declinados para 7,5% da RCL. O principal fator para a ocorrência desses déficits foi a despesa com pessoal, que representou 80,1% da RCL.

No exercício de 2002 ocorreram procedimentos administrativos que tornaram positivo o resultado primário, embora de fato ele fosse negativo. Foram eles a antecipação de receitas no valor líquido de R\$ 166,2 milhões, o recebimento de recursos para a aplicação na manutenção de estradas federais (R\$ 258,4 milhões) mas que foram utilizados no pagamento do 13º salário daquele ano e, ainda, o não-registro de despesas na contabilidade do Estado. Tudo isso correspondeu a um incremento no déficit primário na ordem de R\$ 1.021,6 milhões, o que representou uma média anual de R\$ 255,4 milhões, a preços de 2002.

No período 2003-2004, a despesa com pessoal baixou para 71,4% da RCL e os investimentos representaram 6,7%. Com isso, o resultado primário foi positivo, na

ordem de 1,2% da RCL, embora o resultado orçamentário tenha sido negativo no último ano, de 4,1% da RCL (Tabela 1).

**Tabela 1**  
**Principais indicadores financeiros, em % da receita corrente líquida, 1971\_2004**

Período	Governo	Resultado Primário	Resultado Orçamentário	Operações de Crédito Líquidas (*)	Investimentos	Despesas com Pessoal	Outras Despesas Correntes
1971/74	TRICHES	(9,6)	(4,9)	2,9	29,2	64,9	21,2
1975/78	GUAZELLI	(17,2)	(8,2)	7,8	29,4	74,0	20,9
1979/82	AMARAL	(19,6)	(7,3)	6,3	27,4	77,6	13,1
1983/86	JAIR	(20,9)	(43,9)	(26,0)	19,7	83,6	14,8
1987/90	SIMON	(15,4)	(4,5)	(5,9)	20,4	69,3	9,1
1991/94	COLLARES	(13,0)	(5,4)	(10,8)	13,0	69,2	12,6
1995/98	BRITTO (**)	(14,6)	1,0	(4,8)	16,7	85,7	15,5
1999/02	OLÍVIO (***)	(3,2)	(7,4)	(11,3)	7,5	80,1	15,7
2003/04	RIGOTTO	1,2	(4,1)	(12,2)	6,7	71,4	19,1

Fonte: Balanços do Estado do RS.

(\*) Operações de crédito menos amortizações mais encargos.

(\*\*) Com a exclusão do Proes, tanto nas operações de crédito como nos investimentos. Incluindo o Proes os investimentos passam para 27,9%.

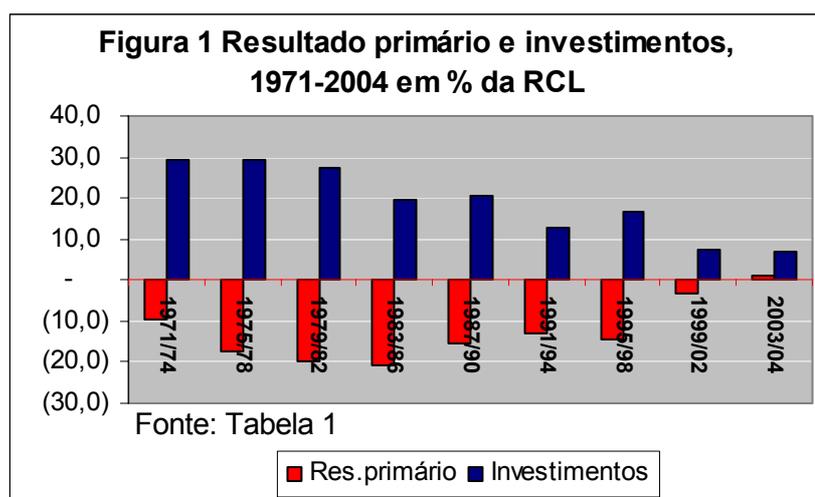
(\*\*\*) O Resultado orçamentário de 2002, de R\$ 145,019 milhões, fazendo-se os ajustes iria para R\$ 1,471 milhões negativos. Da mesma forma, o resultado primário de R\$ 309,470 milhões, passaria para R\$ 712,153 milhões negativos.

Deve ser destacado o fato de que a **elasticidade-renda** das despesas nos períodos em causa foi bem superior a 1 enquanto a do ICMS, principal item de receita, foi unitária e, por vezes, menor que 1. (Gabinete de Orçamento e Finanças., Secretaria da Fazenda-RS, obra citada na Bibliografia).

Por outro lado, o ICM, em função de uma série de benefícios sob diversos títulos, **passou a apresentar um comportamento decrescente da arrecadação** em relação ao PIB, atingindo um mínimo nos anos de 1987 e 1988. Somente a partir de 1999, com a Reforma Tributária, é que o ICMS (antes ICM) passou a ter um comportamento semelhante ao do PIB, mas ainda sofrendo os efeitos das **desonerações**, cujas principais foram as oriundas da LC 87/96 – Lei Kandir, assunto esse tratado no item 2.1.3. (Fundação de Economia e Estatística -RS, Imprevidência e Crise nos Anos 80, obra citada na Bibliografia).

## 1.1 Como foram enfrentados os déficits

A redução gradativa dos investimentos tem sido uma das principais políticas adotadas pelos governos para reduzir os déficits públicos. Uma prova disso é que os períodos de altos níveis de investimentos coincidem com os de grandes déficits primários e vice-versa, conforme se observa na Tabela 1 e na Figura 1.



Além da redução do nível de investimentos, os governos utilizaram, ao longo dos tempos, outras alternativas para enfrentar os déficits.

No período 1971-1982, durante três governos, ocorreram investimentos que representaram quase 29% da RCL. Os déficits foram enfrentados pelo endividamento, já que ocorreram mais ingressos de operações de crédito do que dispêndio com seu pagamento (Tabela 2). Além disso, no período 1979-1982 houve a ocorrência de **receita extra**, proveniente de rendimentos financeiros na ordem de 6,4% da RCL (Tabela.5). Exatamente nesse período, a inflação anual aproximou-se de 100%.

**Tabela 2**  
**Déficit primário, OCL (\*) e investimentos por governo, 1971-2004**  
**Em % da receita corrente líquida.**

Período	Governo	Resultado Primário	OCL/SDL	Investimentos	Enfrentamento do déficit
1971/74	<b>TRICHES</b>	(9,6)	2,9	29,2	Endividamento
1975/78	<b>GUZZELLI</b>	(17,2)	7,8	29,4	Endividamento
1979/82	<b>AMARAL</b>	(19,6)	6,3	27,4	Endividamento e inflação
1983/86	<b>JAIR</b>	(20,9)	(26,0)	19,7	Débitos de tesouraria
1987/90	<b>SIMON</b>	(15,4)	(5,9)	20,4	Inflação
1991/94	<b>COLLARES</b>	(13,0)	(10,8)	13,0	Inflação
1995/98	<b>BRITTO (*)</b>	(14,6)	(4,8)	16,7	Privatização
1999/02	<b>OLÍVIO (**)</b>	(3,2)	(11,3)	7,5	SIAC, red.investimentos e alienações
1993/04	<b>RIGOTTO</b>	1,2	(12,2)	6,7	SIAC, red.investimentos, alienações e financiamento 13o. Salário.

Balanços do Estado.

Santos, Darcy F.C e Calazans, Roberto - A Crise da Dívida Pública do RS, 1970-1998.

OCL: Operações de crédito líquidas. Quando negativas, corresponde a serviço da dívida líquido- SDL.

(\*) Com a exclusão do Proes, tanto nas operações de crédito como nos investimentos.

(\*\*) Em 2002, o com os ajustes, o resultado primário passa de R\$ 309,470 milhões positivos, para R\$ 712,53 milhões negativos.

No período 1983-1986, os investimentos reduziram-se, mas ainda ficaram em torno de 20% da RCL. Mesmo com inflação bem maior que no período anterior, houve pouco ganho em aplicações financeiras. O dispêndio líquido com a dívida foi grande, na ordem de 26% da RCL, o que elevou o resultado orçamentário negativo para 43,9% da RCL, em média.

O grande causador desse alto gasto com a dívida foram as operações de crédito por antecipação da receita – AROS, que corresponderam a um montante de R\$ 8,713 bilhões a preços de 2004, o que representou 27% da RCL da época (Santos e Calazans, Tab.7, p.38, a Crise da Dívida Pública). Nesse período governamental, o enfrentamento do déficit se processou através dos débitos de tesouraria.

Os dois governos seguintes tiveram ajuda dupla da inflação no combate ao déficit. Com ela foi possível reduzir o salário real, baixando o comprometimento da RCL com a folha de pagamentos de 83,6% para 69,2%. O maior ganho, no entanto, decorreu de aplicações no mercado financeiro, num montante de R\$ 6,482 bilhões e

7,661 bilhões, respectivamente, correspondendo a 17% e 19,1% da RCL da época. A inflação média anual, medida pelo IGP-DI, foi de 1.178,2% no período 1987-1990 e de 1.360%, no período 1991-1994.(Figura 2 e Tabela.5).

No período seguinte, a inflação baixou para uma média de 8% ao ano e, com isso, reduziram-se os ganhos dela decorrentes. O déficit primário de 14,6%, que foi acompanhado de um nível de investimentos de 16,7% e de um comprometimento de 85,7% da folha de pagamentos, acabou sendo coberto por receitas extras, basicamente de **alienação de bens (privatizações)**, conforme tratado a seguir.

No período 1999-2002, o déficit foi enfrentado com redução de investimentos e, principalmente, pela utilização dos recursos Sistema de Caixa Único do Estado – SIAC, num montante de R\$ 1,728 bilhão, a preços da época, sem o devido retorno das importâncias às respectivas contas. A alienação de bens gerou um total de R\$ 1,444 bilhão que, somada aos rendimentos financeiros, implicou uma receita extra de R\$ 2,199 bilhões, e correspondeu a 5,2% da RCL (Tabela 5).

No período 2003-2004, também foram obtidas receitas extras só que num total de 585 milhões, sendo R\$ 300 milhões provenientes de alienação de bens e R\$ 285 milhões de receitas financeiras. Tudo representou apenas 2,9% da RCL (Tabela 5).

Em 2003, contribuiu também com o Governo para enfrentar um déficit oculto no orçamento superior a R\$ 1,5 bilhão nas dotações para o serviço da dívida e para a despesa com pessoal, a bolha inflacionária ocorrida no final do exercício anterior, implicando uma variação anual do IGP-DI de 26,4% e do IPCA de 12,5%. Esse fato provocou um crescimento nominal de R\$ 1,547 bilhão na arrecadação do ICMS (20,8%) em comparação com o exercício anterior, que assumiu parcialmente

a característica de real, uma vez que não houve repasse correspondente para a folha de pagamento que cresceu nominalmente 476 milhões (7,6%).

Foram utilizados também R\$ 903 milhões de resgates do Sistema de Caixa Único do Estado - SIAC, conforme tratado com mais detalhes no item 3.4.2. Além disso, o governo em causa pagou o 13º salário através de financiamento no Bannisul.

## **1.2 Privatizações do período 1995-1998**

Seguindo uma onda nacional e internacional dominante à época, o Governo do estado do RS, adotou as privatizações como meio de gerar recursos extras para enfrentar o déficit orçamentário.

Os recursos derivados das privatizações serviriam de suporte de recurso para atender o desequilíbrio financeiro enquanto não se concretizassem integralmente os efeitos de outras políticas adotadas, como o ajuste fiscal que fazia parte do acordo da dívida de 1998, entre outras.

Embora as empresas privatizadas tenham contribuído para o aumento da arrecadação do ICMS, principalmente no tocante à telefonia, os recursos da privatização contribuíram muito pouco para a redução da dívida pública, um dos principais problemas. Uma parte de seu valor foi utilizado em investimentos, mas a maioria no custeio, que experimentou expressivo aumento, causado pela grande expansão da folha de pagamentos<sup>1</sup>, cujo valor real não pôde mais ser reduzido diante da queda do índice de inflação de mais de 1.000% para menos de um dígito. Anteriormente, a inflação servia de instrumento para a queda do salário real.

---

<sup>1</sup> O crescimento da despesa de pessoal teve origem na cultura inflacionária, que manteve as reivindicações por reajustes salariais incompatíveis com uma situação de estabilização de preços.

Em valores correntes da época totalizaram R\$ 4,514 bilhões que, deduzidos das despesas de privatização, restou um líquido de R\$ 3,581 bilhões (Tabela 3).

**Tabela 3**  
**Receita de privatizações no período 1996-1998**  
Valor em R\$ 1.000,00 correntes

Anos	Receita	Despesa	Líquido
1996	849.558	350.867	498.690
1997	1.813.133	583.020	1.230.113
1998	1.851.995	-	1.851.995
<b>TOTAL</b>	<b>4.514.686</b>	<b>933.887</b>	<b>3.580.799</b>

Fonte: Balanços do Estado RS.

Atualizando esses valores para 2004, de acordo com o IGP-DI, tem-se um montante bruto decorrente da privatização na ordem de **R\$ 9,992 bilhões, dos quais foram deduzidos de R\$ 2,129 bilhões de despesas de privatização, restando um líquido de R\$ 7,862 bilhões** (Tabela 4).

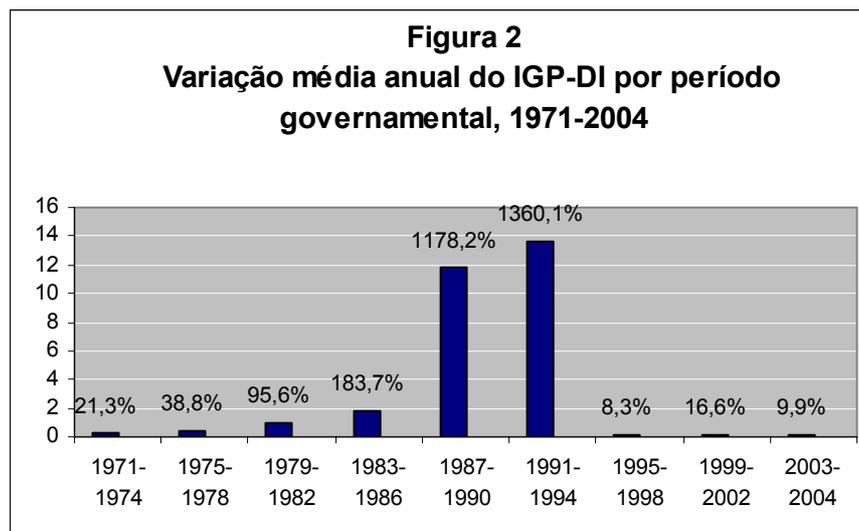
**Tabela 4**  
**Receita de privatizações no período 1996-1998**  
Valores em R\$ 1.000,00 de 2004 - IGP-DI médio

Anos	Receita	Despesa	Líquido
1996	2.029.893	838.346	1.191.547
1997	4.014.579	1.290.903	2.723.676
1998	3.947.191	-	3.947.191
<b>TOTAL</b>	<b>9.991.662,21</b>	<b>2.129.249</b>	<b>7.862.413</b>

Fonte: Balanços do Estado RS.

### 1.3 A inflação: a causa subjacente da crise financeira

A inflação vigorante durante décadas no Brasil, com altas taxas anuais, conforme Figura 2, provocou essa monumental diferença salarial entre as categorias dos servidores públicos, como de resto, de todo assalariado brasileiro. Além disso, provocava distorções na análise das contas públicas, escondendo as verdadeiras causas dos problemas.



Fonte: Tabela 1 do Anexo.

Não seria exagero afirmar que a inflação foi a causa subjacente da crise pela qual atravessam as finanças públicas dos estados brasileiros. A crise vivida pelo estado do RS é apenas um exemplo, embora aqui ela se apresente com maior profundidade.

No período compreendido entre 1970 e 1994, houve seis unidades monetárias, o Cruzeiro, o Cruzado, o Cruzado Novo, novamente o Cruzeiro, o Cruzeiro-Real e, por fim, o Real. Do Cruzeiro de 1970, para se chegar ao Real em 1994, foi preciso dividir a moeda por 2.750.000.000.000. Um produto qualquer, cujo preço fosse um cruzeiro em 1970, valeria 2,74 trilhões de cruzeiros em 1994, se não houvesse ocorrido nenhuma reforma monetária (Tabela 1 do Anexo).

A inflação esteve tão arraigada na vida do brasileiro que, num primeiro momento, em vez de tentarem sua eliminação, as autoridades monetárias preferiram adotar um mecanismo que permitia conviver com ela: a correção monetária. Esse processo, no entanto, a realimentava.

Diversos planos foram editados tentando eliminá-la, mas ela só foi combatida, com sucesso, através da própria inflação, via Unidade Real de Valor – URV, que acabou dando origem ao Real.

Apesar de todos os males causados pela inflação, as finanças públicas, como de resto toda a economia brasileira, estavam estruturadas em cima dela e com ela obtinham ganhos extraordinários.

Em primeiro lugar, a inflação era conveniente pelos ganhos decorrentes das **aplicações financeiras**, que atingiram em dois governos cerca de 20% da RCL, embora provocasse ao mesmo tempo alguma perda na receita tributária (Tabela 5).

Em segundo lugar, pela **defasagem do salário real**, que, em pouco tempo, ajustava os gastos com a folha aos níveis adequados à receita disponível (Figura 3).

Resumindo, pode-se afirmar que por trás dessa extraordinária crise das finanças estaduais, e de todas as distorções existentes, esteve a **inflação**, pelas seguintes razões:

1. Proporcionou a criação de vantagens funcionais incompatíveis com uma situação de economia estável, por serem maiores que o crescimento real da receita, em muitos períodos.
2. Propiciou a formação de enorme diferenciação salarial, através de vantagens concedidas a categorias de maior poder reivindicatório, financiadas com recursos provenientes do repasse insuficiente da correção às demais categorias.
3. Escondeu, através dos ganhos nas aplicações financeiras, uma crise que teria se manifestado bem antes, quando as seqüelas dela resultantes seriam bem menores.

4. Criou a ilusão monetária nas categorias funcionais, gerando dificuldade nas negociações por parte do poder público.
5. Portanto, ajudou a provocar, ocultou e, quando eliminada, deixou transparente uma crise cuja solução sem ela (a inflação) tornou-se muito difícil.

Sobre o assunto, convém acrescentar o que disse Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além (obra citada na Bibliografia):

*“É claro, de qualquer forma, que com o fim da inflação os problemas tornar-se-iam mais transparentes. Isso porque a inflação funcionava até então como uma espécie de “véu”, que ocultava a incompatibilidade entre as demandas sociais e capacidade do governo de satisfazer a elas, já que quase todas as demandas eram atendidas, nominalmente. Portanto, o custo político de dizer “não” às reivindicações orçamentárias, inegavelmente, aumentaria com a inflação baixa.”*

### **1.3.1 Os efeitos da inflação nas finanças públicas**

Na maioria dos países que enfrentaram altos índices inflacionários, ocorreu queda da arrecadação, pela defasagem entre a venda do produto (período “t”) e o recolhimento do tributo (período “t+1”). Esse fenômeno é conhecido por “efeito-Tanzi”, em honra àquele que realizou os estudos pioneiros sobre o assunto (Tanzi, 1977).

No caso brasileiro, entretanto, o efeito-Tanzi não foi tão significativo, devido à sofisticação do sistema de indexação dos tributos. Todavia, foi mais representativo o denominado “efeito-Tanzi da despesa”, ou “efeito-Tanzi ao contrário” ou, ainda, “efeito-Bacha”.

Segundo o “efeito-Bacha” esses ganhos decorriam da redução do valor real dos pagamentos, em função de alterações no fluxo de caixa tendentes a retardar o efetivo pagamento da despesa.

Com isso, os recursos que seriam despendidos nessa operação eram aplicados no mercado financeiro, conforme se comprova na **Tabela 5, onde no período 1987-1990 foram obtidos ganhos em rendimentos financeiros na ordem de R\$ 6,5 bilhões (17% da RCL) e no período 1991-1994, na ordem de R\$ 7,6 bilhões (19,1% da RCL).**

**Tabela 5**  
**Alienação de bens e rendimentos financeiros, 1971\_2004**  
Valores em R\$ 1.000,00 de 2004 - IGP-DI médio

Período	Governador	Alienação	Rendimentos	Receitas	RCL	Rec.extras/
		de Bens	Financeiros	Extras		RCL
		A	B	C=(A+B)	D	E=C/D
1971/74	TRICHES	305.590	4.226	309.816	18.019.674	1,7%
1975/78	GUAZELLI	60.837	240.708	301.546	23.016.232	1,3%
1979/82	AMARAL	83.573	1.746.741	1.830.315	28.462.219	6,4%
1983/86	JAIR	44.526	882.837	927.363	32.320.332	2,9%
1987/90	SIMON	2.896	6.479.530	6.482.426	38.020.526	17,0%
1991/94	COLLARES	4.960	7.661.467	7.666.427	40.233.879	19,1%
1995/98	BRITTO (**)	7.862.413	1.803.591	9.666.005	41.253.666	23,4%
1999/02	OLÍVIO (***)	1.444.411	755.073	2.199.484	42.189.016	5,2%
2003/04	RIGOTTO	299.550	285.240	584.790	20.267.936	2,9%

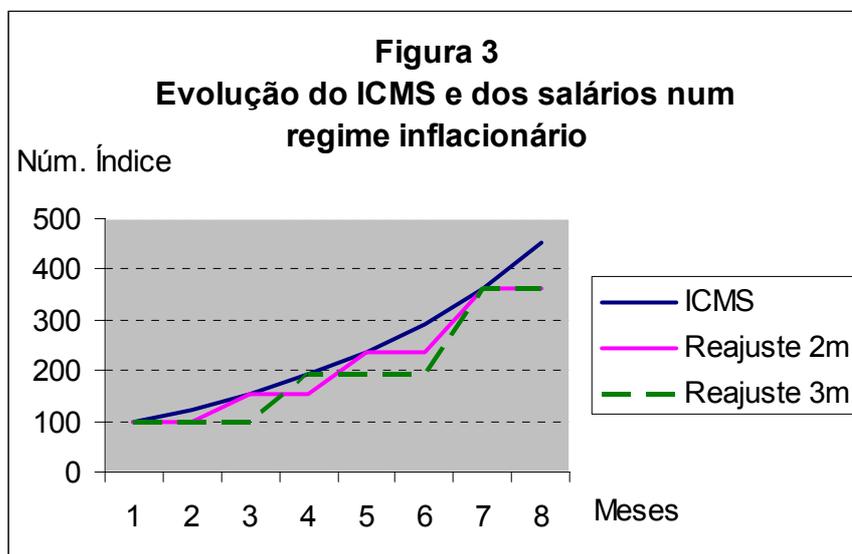
Fonte: Balanços do Estado.

Nota: a receita de privatização no período 1996-98 representou 19,1% da RCL.

Os reajustes salariais, num período bem mais dilatado do que o dos preços, também agiam no sentido de criar receita extra.

A Figura 3 ilustra o comportamento da arrecadação do ICMS e o valor da folha de pagamentos, conforme fossem os períodos de reajuste, de dois em dois meses e de três em três meses. Os triângulos formados entre a curva do ICMS e a dos salários representam ganhos com a inflação (e perdas reais de salário por parte dos funcionários).

Os ganhos governamentais eram tanto maiores quanto maiores fossem as taxas de inflação e a periodicidade dos reajustes salariais. No exemplo expresso na Figura 3 os reajustes eram de dois em dois meses e de três em três meses.



### 1.3 O esgotamento dos meios para enfrentamento dos déficits

Os déficits públicos do estado do RS vêm de longe e tiveram muitas causas, desde o alto comprometimento da RCL com a folha de pagamento, às desonerações fiscais no tocante ao principal tributo, o IMCS, antes ICM, e aos altos níveis de investimentos, incompatíveis com a capacidade financeira, entre outras.

Ao longo dos tempos, as diversas alternativas que foram utilizadas para seu enfrentamento esgotaram-se, pelas seguintes razões:

- a) **Endividamento:** O estado do RS não tem mais condições de contrair novas dívidas. Em primeiro lugar, porque não faz um resultado primário que permita honrá-las. Em segundo lugar, porque está acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- b) **Inflação:** Os altos índices de inflação que reduziam os valores reais das despesas, especialmente a folha de pagamento e geravam receitas financeiras não existem mais.

- c) **Alienações de bens e créditos:** As principais empresas já foram privatizadas no período 1996-1998, e os créditos foram negociados no período 1999-2002.
- d) **Utilização do caixa único:** O saldo existente, constituído na sua maioria por recursos vinculados, já foi utilizado, atingindo um montante de R\$ 2,335 bilhões até 2004. Desse montante, R\$ 1,728 bilhão foi utilizado no período 1999-2002. No valor utilizado entre 2003 e 2004 estão contidos R\$ 686 milhões de depósitos judiciais não tributários.
- e) **Aumento de tributos:** Em 2004 foram aumentadas as alíquotas do ICMS dos combustíveis, energia elétrica e telefonia, com muito desgaste para o Governo. Por isso e pela dimensão da carga tributária, não há como aumentar mais.
- f) **Redução dos investimentos:** Depois de alcançarem cerca de 30% da RCL na década de 1970 e início da de 1980, vêm declinando, estando em torno de 7% nos seis últimos anos. Não há como reduzir mais, sob pena de colocar em risco a infra-estrutura estadual.
- g) **Ressarcimento das exportações:** Junto com alguns benefícios advindos de uma futura reforma tributária é o que resta ao estado do RS, no tocante a aumento de recursos disponíveis para enfrentar o custeio e o pagamento da dívida.
- h) **Financiamento do 13º salário:** Procedimento utilizado desde 2003, o que coloca o Governo do Estado na contingência de ter que repetir a operação, sob pena de ter que enfrentar um compromisso financeiro em dobro.

## 2. SITUAÇÃO DEFICITÁRIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Os déficits das finanças públicas estaduais, conforme já referido, são históricos, tanto no conceito orçamentário como no primário. Vêm de antes da década de 1970, quando começa esta análise.

Ao longo do tempo, tiveram muitas causas e foram utilizados muitos meios para seu enfrentamento. Hoje, suas causas básicas são **a rigidez da despesa, a vinculação excessiva da receita e as desonerações fiscais**, que tornam insuficiente a receita diante do montante da despesa, formando uma **inequação orçamentária** de difícil solução. As soluções estão se esgotando cada vez mais, restando poucas alternativas, quase todas de efeito passageiro. O esclarecimento desse intrincado fenômeno é o que propõe este trabalho no decorrer de seu desenvolvimento.

Ao longo dos anos, foram crescendo as vinculações da receita. Com a Constituição de 1988, aumentaram as transferências aos municípios, oriundas dos tributos arrecadados pelo Estado. A Constituição Estadual, promulgada no ano seguinte, em vez dos 25% determinados pela Constituição Federal, estabeleceu 35%<sup>2</sup> para a manutenção e desenvolvimento do ensino público, mais 0,5%<sup>3</sup> para o ensino superior comunitário e, ainda, 1,5% para a ciência e tecnologia.

Acresce-se a isso, a criação da Universidade Estadual no governo passado, cuja lei estabelece que deve funcionar com recursos outros que não os das vinculações para a educação.

A partir 1999, decorrente do acordo da dívida de 1998, 13% da denominada receita líquida real ficaram vinculados ao pagamento da dívida, e, a partir de 2000, a

---

<sup>2</sup> Sobre a receita líquida de impostos mais transferências federais - RLIT.

<sup>3</sup> Sobre a receita líquida de impostos próprios.

Emenda à Constituição Federal 29/2000 estabeleceu percentuais crescentes de vinculação da receita <sup>4</sup> com os serviços de saúde pública, começando com 7% e expandindo-se para 12% a partir de 2004. Mesmo que nem todas essas vinculações sejam cumpridas na íntegra, elas pressionam os gastos para cima.

Não foi por outra razão que o Governo Federal instituiu a Desvinculação das Receitas da União – DRU, prorrogada pela Reforma Tributária de 2003 até 2007. Por meio da DRU, 20% dos recursos dos impostos e contribuições podem ser usados em outras despesas, desvinculando-os de órgão, fundo ou despesa específica. Além disso, as contribuições que não são compartilhadas com as outras unidades da Federação, previstas no Orçamento da União para o corrente exercício, correspondiam a 2,3 vezes as receitas tributárias.

A rigidez da despesa também aumentou com o crescimento dos inativos e com os gastos sociais, que se acentuaram a partir da Constituição de 1988, especialmente com pessoal.

A inflação alta agia no sentido de amenizar esses efeitos, tanto no tocante às vinculações da receita como na rigidez da despesa. A receita financeira dela decorrente reduzia a participação relativa das receitas compartilhadas. A inflação reduzia também o valor real das despesas fixas, especialmente a com pessoal.

Os resultados orçamentários do Estado do RS são potencialmente deficitários. A dimensão do déficit dependerá do nível de ingresso de recursos extras, do grau de cumprimento das vinculações constitucionais, do montante dos investimentos, do índice de inflação, entre outros fatores.

A Tabela 6 seguinte mostra o resultado potencial do Estado nos últimos cinco anos, com e sem investimentos. O resultado potencial é calculado levando

---

<sup>4</sup> Sobre a mesma base da manutenção e desenvolvimento do ensino, a RLIT.

em consideração o cumprimento de todas as vinculações da receita e sem a participação das receitas de capital. Ele situou-se acima de 12% da RCL no período.

**Tabela 6**  
**Demonstrativo da inequação orçamentária do Estado, 2000-2004**  
Em R\$ 1.000,00 correntes.

<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>1. RCL</b>	<b>6.152.711</b>	<b>7.065.180</b>	<b>8.126.658</b>	<b>9.291.124</b>	<b>10.103.256</b>
<b>2. VINCULAÇÕES PRINCIPAIS</b>	<b>3.189.028</b>	<b>3.783.399</b>	<b>4.192.350</b>	<b>5.029.582</b>	<b>5.554.490</b>
MDE (RLIT)	1.977.179	2.314.730	2.562.446	3.026.093	3.211.454
SSP (RLIT)	395.436	529.081	658.915	864.598	1.101.070
Ciência e tecnologia (RLIP)	71.925	85.620	94.478	113.934	121.847
Ensino superior (RLIP)	23.975	28.540	31.493	37.978	40.616
Dívida pública (RLR)	720.514	825.427	845.020	986.979	1.079.503
<b>3. PERDAS DO FUNDEF</b>					
Contadas em dobro	110.087	144.779	148.920	199.057	235.427
<b>4. REC. CORRENTES LIVRES (1-2+3)</b>	<b>3.073.770</b>	<b>3.426.561</b>	<b>4.083.228</b>	<b>4.460.599</b>	<b>4.784.193</b>
5. DESPESAS SEM VINCULAÇÃO	4.720.530	4.877.535	5.305.278	6.281.212	6.929.179
<b>6. RESULTADO POTENCIAL (4-5)</b>	<b>(1.646.760)</b>	<b>(1.450.974)</b>	<b>(1.222.051)</b>	<b>(1.820.613)</b>	<b>(2.144.985)</b>
7. INVESTIMENTOS SENTIDO AMPLO (*)	647.230	435.740	317.008	666.307	520.320
<b>8. RESULTADO POTENCIAL COM INVESTIMENTO ZERO</b>	<b>(999.530)</b>	<b>(1.015.234)</b>	<b>(905.043)</b>	<b>(1.154.306)</b>	<b>(1.624.665)</b>
<b>9. RELAÇÃO ITEM 8/ITEM 1</b>	<b>16,2%</b>	<b>14,4%</b>	<b>11,1%</b>	<b>12,4%</b>	<b>16,1%</b>

Fonte: Balanços do Estado do RS

(\*) Exceto os realizados com recursos vinculados.

Observação: Em 2002 houve antecipação de receitas na ordem de R\$ 166 milhões, além de despesas não lançadas no valor de R\$ 597 milhões. Além disso ocorreu o ingresso de recursos para a manutenção de estradas mas que foi utilizado no pagamento do 13º salário. Esses fatos refletiram nos resultados dos exercícios seguintes.

A queda do déficit para 11,1% da RCL ocorrida em 2002 deve-se a fatores excepcionais verificados naquele exercício, como a antecipação de receitas e ao não-registro de despesas na contabilidade do Estado. O crescimento para 16,1% no exercício de 2004 teve como causa principal o aumento da vinculação da receita para os serviços de saúde pública, de 10% para 12% RLIT. As vinculações não cumpridas no mesmo período apresentam um comportamento crescente e estão demonstradas na Tabela 7.

**Tabela 7**  
**Vinculações não cumpridas, 2000-2004**  
 Em R\$ 1.000,00 correntes.

<b>Especificação</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
1. Limite constitucional e legal	3.189.028	3.783.399	4.192.350	5.029.582	5.554.490
2. Valor efetivamente aplicado	2.835.694	3.288.587	3.632.446	4.133.432	4.411.277
3. Diferença (1-2)	353.334	494.811	559.904	896.150	1.143.212
4. Perdas do FUNDEF	110.087	144.779	148.920	199.057	235.427
<b>5. Vinculações não cumpridas</b>	<b>243.247</b>	<b>350.032</b>	<b>410.984</b>	<b>697.093</b>	<b>907.785</b>
6. RCL	6.152.711	7.065.180	8.126.658	9.291.124	10.103.256
<b>7. Vinculações não cumpridas/RCL</b>	<b>4,0%</b>	<b>5,0%</b>	<b>5,1%</b>	<b>7,5%</b>	<b>9,0%</b>

Fonte: Balanços do Estado do RS

A Tabela 8 faz uma demonstração das operações que permitiram reduzir os déficits potenciais, como o não-cumprimento das vinculações, as receitas de capital e a anulação de restos a pagar.

**Tabela 8**  
**Demonstrativo da consistência do resultado potencial**  
 Em R\$ 1.000,00 correntes

<b>Especificação</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Resultado orçamentário potencial</b>	<b>(1.646.760)</b>	<b>(1.450.974)</b>	<b>(1.222.051)</b>	<b>(1.820.613)</b>	<b>(2.144.985)</b>
(+) Vinculações não cumpridas	243.247	350.032	410.984	697.093	907.785
(=) Res.com vinculações não cumpridas	(1.403.513)	(1.100.942)	(811.066)	(1.123.519)	(1.237.200)
(+) Receitas de capital	804.544	499.688	361.323	426.572	418.954
<b>(=) Resultado orçamentário real</b>	<b>(598.969)</b>	<b>(601.254)</b>	<b>(449.743)</b>	<b>(696.947)</b>	<b>(818.246)</b>
(+) Rec.anulação de restos a pagar	37.300	46.051	594.762	633.749	62.651
<b>(=) Resultado orçamentário oficial (*)</b>	<b>(561.669)</b>	<b>(555.203)</b>	<b>145.019</b>	<b>(63.198)</b>	<b>(755.595)</b>

(\*) Coincidente com os balanços do Estado do RS.

## 2.1 A inequação orçamentária

O equilíbrio das contas públicas pressupõe uma equação orçamentária, isto é, uma **igualdade entre receitas e despesas**. O ideal é que o equilíbrio se processe somente com as receitas correntes, porque a utilização de receitas de capital (operações de crédito ou alienação de bens) não pode ser feita indefinidamente. Na realidade, o que acontece no RS é o contrário: há uma **inequação orçamentária** de natureza estrutural, de comportamento recorrente e de muito difícil solução.

Três fatores contribuem decisivamente para esse desequilíbrio orçamentário: a excessiva **vinculação da receita**, a **rigidez da despesa** e as **desonerações fiscais**.

Por isso, o equilíbrio das contas públicas no RS é praticamente impossível sem uma revisão das vinculações constitucionais e uma tomada de consciência da

necessidade de conter o crescimento da despesa em certos setores e órgãos e, até mesmo, de reduzir a área de abrangência do Estado. Caso contrário, necessitaria de uma grande expansão real da receita, o que é impossível a curto e médio prazos, e improvável, a longo.

Um ressarcimento maior das perdas derivadas da Lei Kandir e uma redução no pagamento da dívida são medidas indispensáveis e podem amenizar a situação, mas não resolvem o problema definitivamente.

De forma aproximada, pode-se medir a **dimensão potencial desse desequilíbrio** através de uma equação matemática elementar, fazendo-se uma analogia com a metodologia do cálculo do **ponto de equilíbrio** (breakeven point) de uma empresa.

Nessa analogia, os custos fixos de uma empresa teriam como correspondente no Estado todas as despesas não suportadas por receitas vinculadas. Passa-se a denominá-las de Despesas Fixas (DF), embora se saiba que dificilmente se manterão fixas. O que vale para o modelo teórico é que sua variação não está vinculada diretamente a das receitas.

Os custos variáveis numa empresa teriam como correspondente no Estado, as vinculações da receita. A relação entre os custos variáveis (CV) e a receita corrente (RCO) pode ser expressa pela seguinte expressão matemática:

$$CV/RCO = v$$

Subtraindo-se “v” da unidade tem-se numa empresa a denominada **margem de contribuição unitária (1-v)**, ou seja, o quanto resta dos custos variáveis para cobrir os custos fixos em cada R\$ 1,00 de venda. No caso do Estado o “v” significa o quanto em cada R\$ 1,00 corresponde a receita vinculada e (1-v) o quanto resta de recursos líquidos em cada R\$ 1,00 de receita corrente para o atendimento das demais despesas.

Com isso, a equação de equilíbrio passa ser a seguinte:

$$RCO = DF + v RCO \quad (1)$$

Resolvendo-se a equação, tem-se:

$$RCO = DF / (1-v) \quad (2)$$

Onde:

RCO = Receita corrente de equilíbrio;

'v = Relação entre as vinculações e a receita corrente

DF = Despesas fixas, ou seja, realizadas sem a decorrência das vinculações da receita.

Devem ser feitas, no entanto, as seguintes considerações:

O Estado não pode ser tratado como uma empresa, porque atende a necessidades sociais, enquanto uma empresa visa a obtenção de lucro. Isso não evita, no entanto, que haja uma semelhança no comportamento de suas variáveis financeiras.

E aí reside o **grande paradoxo**. Embora o problema seja o mesmo, a solução necessariamente terá que ser diferente. Uma empresa pode cortar todos os tipos de custos, inclusive os com pessoal. O Estado pode muito pouco, em função da estabilidade e também das necessidades sociais que não podem deixar de ser atendidas. O Estado tem a seu cargo os servidores inativos. Nas empresas esse encargo é da Previdência Social. Essa solução também poderá e deverá ser adotada pelo Estado, mas seus efeitos só se completarão no longo prazo.

A empresa pode reduzir também seus custos variáveis. O Estado para reduzir as vinculações da receita necessita de alteração constitucional, tanto em nível federal como estadual. Precisa negociar como o Governo Federal, se quiser reduzir o pagamento da dívida, o que não é fácil.

Tomando-se os números da Tabela 10, construída com base na execução orçamentária de 2004, tem-se que, de cada R\$ 100 de receita corrente, R\$ 63,7 transformam-se em **despesa obrigatória, devido às vinculações**, a menos que não se cumpra a Constituição (item 2 mais item 5). Restam como recursos correntes livres apenas R\$ 36,3, dos quais R\$ 14,4 destinam-se aos outros Poderes.

Como as demais despesas do Estado sem investimentos correspondem a 49,% da receita corrente (itens 2 menos 4 da Tabela 10, arredondados), fica claro que **faltam em torno de 12,3% da receita corrente, ou 16,1% da receita corrente líquida para o equilíbrio orçamentário.**

O percentual da receita corrente livre para o atendimento das demais despesas do Poder Executivo é de apenas 22,%, tomando-se como base o exercício de 2004, o que corresponde a 28,6% da receita corrente líquida (Tabela 9, item 10).

Essa é a parcela de receita de que dispõe o Poder Executivo para atender as necessidades de 17 secretarias, entre elas a da Justiça e Segurança Pública, a da Fazenda, a dos Transportes, e efetuar transferências para a maioria das autarquias e fundações, como o DAER e o IPE e, ainda, pagar o serviço da dívida extralimite, na ordem de 23% do total dos gastos com a dívida. Por isso é que tal necessidade superou em 12,3% as receitas correntes livres, mesmo sem investimentos, o que correspondeu a um **déficit potencial** na ordem de R\$ 1,625 bilhão (Tabela 10, item 5).

**Tabela 9**  
**Demonstrativo dos recursos disponíveis após às vinculações**  
Valores em R\$ 1.000,00

<b>Especificação</b>	<b>Valor</b>	<b>RCO</b>	<b>RCL</b>
1. Receita corrente	13.169.992	100,0	
2. Transferências aos municípios	2.831.309	21,5	
3. Perdas do Fundef	235.427	1,8	
<b>4. RCL (1-2-3)</b>	<b>10.103.256</b>	<b>76,7</b>	<b>100,0</b>
5. Vinculações	5.554.490	42,2	55,0
6. Líquido (4-5)	4.548.766	34,5	45,0
7. Fundef contado em dobro	235.427	1,8	2,3
<b>8. Recursos correntes livres (6+7)</b>	<b>4.784.193</b>	<b>36,3</b>	<b>47,4</b>
9. Demais Poderes	(1.890.085)	-14,4	-18,7
<b>10. Rec. livres do Poder Executivo (8+9)</b>	<b>2.894.108</b>	<b>22,0</b>	<b>28,6</b>

Fonte: Tabela 3 do Anexo.

**Tabela 10**  
**Demonstrativo do resultado potencial**  
Valores em R\$ 1.000,00

<b>Especificação</b>	<b>Valor</b>	<b>RCO</b>	<b>RCL</b>
1. Recursos correntes livres	4.784.193	36,3	47,4
2. Desp. não relativas às vinculações principais	6.929.179	52,6	68,6
<b>3 Resultado potencial</b>	<b>(2.144.985)</b>	<b>(16,3)</b>	<b>(21,2)</b>
4 Investimentos sentido amplo (*)	520.320	4,0	5,2
<b>5 Res. potencial sem investimentos (3+4)</b>	<b>(1.624.665)</b>	<b>(12,3)</b>	<b>(16,1)</b>

Fonte: Tabela 3 do Anexo.

(\*) Exceto os realizados com recursos vinculados.

Nesse déficit potencial estão incluídos R\$ 907,785 milhões de vinculações constitucionais não cumpridas. Esse desequilíbrio, com pequenas oscilações, repete-se todos os anos (Tabela 6, item 6).

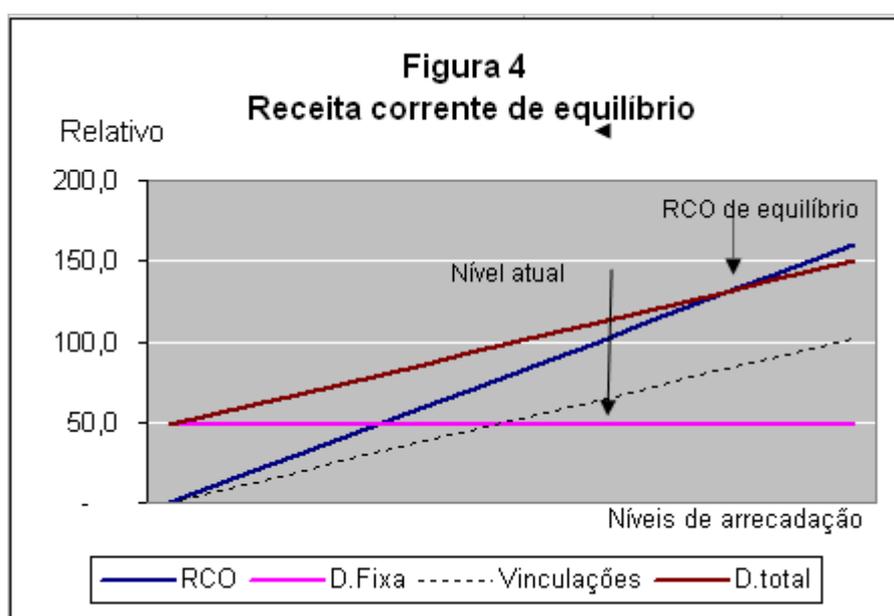
**Conforme já referido, o déficit orçamentário ocorrerá sempre. Sua dimensão dependerá do grau de cumprimento das vinculações, do montante das receitas extras, do índice de inflação, do nível de investimentos e do sucesso no controle das demais despesas.**

Em números índices, para uma receita de 100, há uma despesa, mesmo sem investimentos, de 112,3. Como 63,7 são variáveis (total das vinculações), restam 49 de despesa fixa. Nessas condições, e **supondo que a despesa fixa seja mantida**, o equilíbrio aproximado pode ser calculado através da **equação 2** referida:

Resolvendo a equação 2 da página 25, tem-se:

$$\text{RCO} = 49 / (1 - 0,637) = 135, \text{ aproximadamente.}$$

Então, o equilíbrio seria encontrado com mais de 35% de incremento na receita corrente, **sem investimentos**<sup>5</sup>, conforme ilustra a Figura 4.



<sup>5</sup> Exceto os com recursos vinculados, que estão incluídos.

Fazendo-se um montante mínimo de investimentos com recursos livres, correspondente a 5% da RCL, o que equivale a 4% da receita corrente, a equação acima ficaria assim:

$$RCO = 49 + 0,677RCO$$

$$RCO = 49 / (1 - 0,677)$$

$$RCO = 49 / 0,323 = 152, \text{ aproximadamente.}$$

Assim, o equilíbrio se verificaria com um incremento aproximado de receita corrente de 52%, mantido o atual nível de vinculação.

E, esse crescimento de receita só é possível a longo prazo e mediante desenvolvimento econômico e ressarcimento das exportações, mas o equilíbrio deve contemplar a **redução concomitante da despesa**.

O mecanismo da vinculação de receita obriga o Poder Público a arrecadar um valor muito maior do que aquele que necessita para cobrir o déficit. No caso do RS, para cobrir uma deficiência de 12,3% da receita corrente torna-se necessário aumentá-la em 35%, porque as vinculações representam quase 2/3 da citada receita corrente.

Isso representa uma taxa média, resultante do total da receita corrente. Quando se toma somente o ICMS, o principal tributo estadual, o percentual de vinculação é de 70% (Tabela do 5 do Anexo).

Além disso, não é nada provável que as despesas, de um modo geral e, principalmente, dos demais Poderes, permaneçam fixas daí em diante, já que seu comportamento nos últimos dez anos, no tocante a esses últimos, foi crescente, ao ponto de quase dobrarem sua participação no orçamento do Estado (Item 2.1.2.4).

Por outro lado, deve haver uma renegociação da dívida que contemple a redução dos juros de 6% para a metade, no mínimo, e a mudança do indexador, IGP-DI, ambas as medidas em caráter retroativo a janeiro de 1999.

Isso é necessário pelo fato de estar ficando para o futuro um montante muito alto de **resíduos**, ou seja, mais da metade do valor das prestações está ficando além do limite de 13% da receita líquida real. Por isso, não adianta reduzir o percentual de 13%, nem a base sobre a qual ele incide, sem mexer no estoque da dívida. Mantida a atual sistemática, o limite de 13% é altamente positivo, por reduzir

o pagamento no presente e, ao mesmo tempo, pernicioso, por criar uma dívida para o futuro.

### 2.1.1 As vinculações da receita

Do total da receita corrente em 2004, no montante de R\$ 13,170 bilhões, R\$ 2,831 bilhões foram destinados aos municípios<sup>6</sup>, por disposição constitucional e legal, restando, após a dedução das perdas do Fundef, R\$ 10,103 bilhões, ou 76,7%. Esta parcela constitui a **receita corrente líquida**, que é a parte da receita corrente que pertence ao Estado (Tabela 9).

Deixaram de ser cumpridos R\$ 907,785 milhões de vinculações constitucionais em 2004, o que representou 9% da RCL (Tabela 11).

**Tabela 11**  
**Vinculações constitucionais 2004**  
Valores em R\$ 1.000,00

Especificação	Valor Constitucional	Valor Real	Valor não Cumprido	Em % da RCL
Manutenção do ensino	3.211.454	2.990.512	220.942	2,2
Ensino superior	40.616	-	40.616	0,4
Ciência e tecnologia	121.847	16.749	105.098	1,0
Saúde (EC 29/2000 - Federal)	1.101.070	559.940	541.130	5,4
Dívida intralimite	1.079.503	1.079.503	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>5.554.490</b>	<b>4.646.704</b>	<b>907.785</b>	<b>9,0</b>
<b>Em % da RCL</b>	<b>55,0</b>	<b>46,0</b>	<b>9,0</b>	

Fonte: Tabelas 3 e 4 do Anexo.

O déficit potencial do Estado em 2004 foi de R\$ 1,625 bilhão, **mesmo sem investimentos**. O não-cumprimento das vinculações e o financiamento dos investimentos por receita de capital foi o que reduziu o déficit orçamentário para R\$ 755 milhões. O não-cumprimento das vinculações deve-se à impossibilidade do Estado, devido à **inequação orçamentária** de que trata o item 2.1.

#### 2.1.1.1 Comentário geral sobre vinculação de receita

Uma vinculação com alta representatividade na despesa pública é a relativa à **dívida pública**, que alcança 13% RLR. Essa vinculação, apesar de representar um alto encargo para o Estado, ela é positiva, porque estabelece um limite para um valor que seria muito maior sem ela. Estabelece um teto de despesa. As demais

vinculações obrigam uma aplicação mínima, ao estabelecerem um **piso**, embora elas não venham sendo cumpridas integralmente, como foi visto ao longo deste item.

A crise financeira do Estado está levando ao não-cumprimento das vinculações constitucionais e à utilização de recursos vinculados em finalidades outras que não as constitucionais e legais.

As vinculações orçamentárias se, por um lado, garantem recursos aos setores básicos (quando isso é possível), por outro, produzem uma série de inconveniências, tais como:

- a) engessam o orçamento público;
- b) facilitam a expansão do gasto, porque obrigam determinados níveis de dispêndio, até onde ele não é necessário;
- c) passam a medir a satisfação das necessidades por indicadores contábeis, quando devia ser por indicadores de desempenho;
- d) ao considerar melhor o que gastou mais, invertem o conceito de produtividade, que propugna pela obtenção dos melhores resultados com os menores custos possíveis.

Espera-se que, com o passar dos tempos, os especialistas no assunto e os legisladores consigam estabelecer métodos mais adequados de medição de resultados, que tenham como base indicadores de desempenho e não meras cifras financeiras que, às vezes, nem chegam a isso, porque são canceladas antes de se converterem em pagamento.

### **2.1.2 A rigidez da despesa**

Denomina-se rigidez da despesa a dificuldade que tem o Poder Público para sua redução. Diz-se das despesas que, pela sua natureza fática ou legal, são incomprimíveis. Grande parte das despesas públicas, mesmo as não vinculadas, que crescem proporcionalmente à receita, são de difícil redução e tendem a crescer sempre quando ocorre aumento de receita. Existe uma espécie de “Lei de Say” das finanças públicas<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Incluída a parcela que é registrada na Contabilidade como transferências ao Fundef (3,75%).

<sup>7</sup> Jean Baptiste Say (1767-1832), economista francês, autor da lei que leva seu nome: “toda oferta gera sua própria procura”.

Além disso, muitas despesas apresentam uma elasticidade maior que a das receitas. Quer dizer: o crescimento percentual das despesas tende a ser maior que o crescimento percentual das receitas. E isso contribui, sobremaneira, para o desequilíbrio das contas públicas.

A maior rigidez ocorre com a despesa com pessoal, seja pelo crescimento dos inativos, seja pela sua grande incidência nos setores básicos, seja pelo crescimento inercial das vantagens funcionais.

Os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para a despesa com pessoal são facilmente ultrapassados em virtude de artifícios adotados na sua interpretação.

Outro fator de crescimento da despesa pública estadual é a crescente participação dos outros Poderes. Todas essas causas serão analisadas mais detalhadamente, a seguir.

#### **2.1.2.1 A despesa com pessoal dos principais setores**

A participação do número de servidores ativos de certos **setores básicos** da Administração Pública estadual é um dos principais fatores da rigidez da despesa orçamentária.

As Secretarias da Saúde, do Meio Ambiente, da Justiça e Segurança, incluindo a Brigada Militar, Educação e Defensoria Pública, juntas, têm quase 88% do total dos funcionários da Administração Direta. Se forem acrescidos os demais Poderes, esse **percentual sobe para 95%**.

A própria natureza desses órgãos, por prestarem serviços indispensáveis à população, dificulta a redução do número de funcionários. Além disso, quase todos eles prestam serviços tipicamente públicos, que dificilmente podem ser prestados sem a participação direta do Poder Público. Isso não invalida uma política de racionalização de seu uso, visando uma maior produtividade.

#### **2.1.2.2 O peso das vantagens pessoais sobre a folha de pagamentos**

As vantagens funcionais, implicando um crescimento vegetativo superior a 4% ao ano, só foram possíveis numa economia inflacionária, quando não eram repassados todos seus efeitos para os salários.

Com a estabilização da economia esse fato ficou evidente, e o resultado foi a ausência de correção salarial para a maioria das categorias funcionais há quase dez anos. Os demais Poderes que conseguem tais reajustes, a cada ano aumentam sua participação na despesa pública, assunto que será tratado mais adiante.

Como o crescimento real da receita acompanha o do PIB ou nem isso, não há como suportar num período longo um crescimento real da despesa com pessoal nessa dimensão. A taxa anual de crescimento real do PIB-RS no período 1985-2004 foi de 2,43%. A receita corrente líquida no período 1991- 2004 cresceu entre 1% e 5,4%, conforme o indexador considerado, IGP-DI ou IPCA.

As Reformas da Previdência de 1998 e de 2003 produziram algumas modificações, que contribuíram para a redução do ritmo de crescimento da folha, mas o resultado efetivo só se concretizará no longo prazo. Mas, para isso é necessário que se crie um **regime de previdência para os novos servidores**, o que já deveria estar existindo desde 1999.

No período 1995-1998 foram feitas diversas tentativas de redução das vantagens funcionais, cujo êxito foi apenas parcial, conforme segue.

- a) Revogação da incorporação de função gratificada, através da Lei 10.845, de 06.08.1996.
- b) Redução do percentual dos avanços trienais de 5% para 3%, através de Lei 10.530/95, para os funcionários que ingressaram após 30 de junho de 1995.
- c) Extinção dos adicionais de tempo de serviço de 15% e 25% através da Lei 10.795/96, mas que foi considerada inconstitucional pela ADIN do Tribunal de Justiça do Estado, número 596.103.739, enquadrando também nessa condição o teto salarial.

### **2.1.2.3 O crescimento da folha de pagamentos**

No período 1970-2004, a folha de pagamentos expandiu-se a uma taxa média anual de 4,7%, utilizando-se como deflator o IGP-DI. A taxa de expansão da folha de servidores ativos foi de 3,5% e a de inativos mais pensionistas a cargo do Estado (exceto os do Instituto de Previdência do Estado do RS - IPE) foi de 7,3%. Com isso, a relação da folha de pagamentos inativos e pensionistas sobre a dos ativos passou de 36,5% em 1970 para 85,5% em 2004 (Tabela 2 do Anexo).

Em 2004, a folha de servidores ativos da Administração Direta mais transferências à Administração Indireta foi de R\$ 3,553 bilhões e a dos inativos e pensionistas, R\$ 3,038 bilhões. Agregando-se as demais despesas com pessoal, chega-se a R\$ 7,086 bilhões, o que correspondeu a 4,75% do PIB estadual.

Embora não considerando os pensionistas do IPE, são incluídas todas despesas com pessoal tanto do IPE como das demais autarquias e fundações, no tocante à parcela transferida pelo Estado para complementação. No caso do IPE, não estão incluídas as despesas pagas com recursos próprios da Autarquia, mas inclui a parcela transferida pelo Tesouro do Estado para assistência médica e para complementar pensões.

#### 2.1.2.4 A participação dos outros Poderes

Uma das principais causas do crescimento da despesa pública estadual está no crescimento da participação dos outros Poderes, que passou de 8,15% em 1994, para 14,71% em 2004, quase dobrando (Tabela 12).

Se fosse mantida a mesma participação de 1994, e aplicando-a no total da despesa de 2004, que alcançou R\$ 13,023 bilhões, a despesa dos outros Poderes seria de R\$ 1,062 bilhão e não R\$ 1,916 bilhão, como ocorreu. Com isso, haveria uma redução de 854 milhões, o que representa mais da metade do déficit potencial do Estado. Nesse período, a despesa do Poder Executivo cresceu apenas 5% e a dos demais Poderes, 90% .

**Tabela 12**  
**Participação relativa na despesa, 1994-2004**

Exerc.	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Outros Poderes	Total
1994	91,85	2,19	4,84	1,12	8,15	100,00
1995	90,54	2,65	5,52	1,29	9,46	100,00
1996	91,09	2,74	5,05	1,13	8,91	100,00
1997	91,56	2,55	4,91	0,98	8,44	100,00
1998	92,58	2,04	4,26	1,11	7,42	100,00
1999	88,12	3,11	6,90	1,88	11,88	100,00
2000	89,36	2,64	6,29	1,71	10,64	100,00
2001	88,51	3,05	6,56	1,88	11,49	100,00
2002	86,89	3,26	7,60	2,25	13,11	100,00
2003	85,42	3,29	8,53	2,76	14,58	100,00
2004	85,29	3,09	8,66	2,96	14,71	100,00

FONTE: [www.sefaz.rs.gov.br/Despesa por Poder](http://www.sefaz.rs.gov.br/Despesa%20por%20Poder).

### **2.1.2.5 A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e a despesa com pessoal**

A LC-101/2000 – LRF, embora com alguns anos de atraso, veio estabelecer uma série de limites e regramentos que, se fossem obedecidos na íntegra, num período não tão distante faria um saneamento completo das finanças públicas em todos os níveis.

A ausência de déficits torna desnecessária a obtenção de recursos de terceiros. Com isso, as imensas quantias despendidas em juros da dívida pública poderiam ser destinadas ao atendimento das necessidades sociais.

A referida lei, ao estabelecer para os estados um limite de 60% da RCL para a principal despesa, que é a de pessoal, deixou uma margem de 40%, com o que seria possível pagar a dívida, a despesa de manutenção e ainda canalizar uma parcela razoável para investimentos.

Ocorre que interpretações posteriores, ao retirarem certos itens da despesa com pessoal para efeito do cálculo desse limite, acabaram por elevar o percentual de 60%, na prática, para 74%.

No estado do RS, por exemplo, foram retirados do limite as pensões, a assistência médica, auxílio-refeição, auxílio-transporte, auxílio-creche, bolsa de estudo, auxílio-funeral e o imposto de renda retido na fonte dos servidores, tudo isso de acordo com a Informação TCE 43-2001 e Parecer Coletivo 2-2002.

Com isso, a despesa com pessoal, de todo o Setor Governamental, isto é, incluindo as autarquias e fundações, conforme determina a citada Lei de Responsabilidade Fiscal, atingiu a 68,1% e, com as exclusões referidas, situou-se em 54,2%, uma diferença de 14 pontos percentuais.

### **2.1.3 As desonerações fiscais**

Há muitas afirmações a respeito do montante do ICMS que o Estado deixa de arrecadar em virtude das desonerações fiscais .

Estudo elaborado pelo agente fiscal da Secretaria da Fazenda do Estado do RS, Luís Carlos Vitali Bordin<sup>8</sup>, calcula o percentual de renúncia de receita sobre o ICMS potencial para os anos de 1996 a 2002. Tal percentual variou de 29,5% no primeiro ano citado para 41% em 2002. No ano de 1997 houve um grande aumento, na ordem de 8,4 pontos percentuais, certamente devido à **Lei Kandir**, que passou a vigorar nesse ano.

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias do estado do RS – LDO para 2006 traz o seguinte demonstrativo relativamente às desonerações fiscais de 2004 (Tabela 13).

**Tabela 13**  
**Desonerações do ICMS no exercício de 2004.**

<b>Gastos Tributários em 2004</b>	<b>Valor Total R\$ milhões</b>	<b>% sobre ICMS Potencial</b>	<b>% sobre as Desonerações Totais</b>
ICMS exportação	3.757,5	23,40	58,53
CP FUNDOPEM	502,9	3,13	7,83
CP Demais	709,1	4,42	11,05
Demais benefícios (micro, EPP, isenções, redução de base de cálculo, outras não incidências e diferimento)	1.450,2	9,03	22,59
<b>Desonerações totais</b>	<b>6.419,7</b>	<b>40,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Projeto de lei da LDO para 2006.

CP = crédito presumido.

Tanto no estudo referido como no projeto de lei de diretrizes orçamentárias, as desonerações das exportações estão consideradas pelo seu total. No entanto, a isenção da parcela referente aos produtos industrializados existe desde 1967, quando foi criado o ICMS (ICM na época). Portanto, o imposto já foi instituído com essa concepção. Não se trata de uma parcela de isenção acrescida posteriormente, como foi o caso das isenções decorrentes da Lei Kandir. Na concepção original do tributo já havia essa desoneração, que é uma imunidade constitucional.

<sup>8</sup> ICMS – Obra citada na Bibliografia. Recebeu menção honrosa no VIII Prêmio do Tesouro Nacional,

As demais desonerações constantes da Tabela 13 são de difícil redução, pelas seguintes razões:

**FUNDOPEM** – O Governo do Estado afirma, reiteradamente, que esse incentivo é que propicia a instalação ou ampliação de empresas, que, sem elas, não haveria essa parcela deixada de arrecadar.

**Demais créditos presumidos** – Há pouco tempo o Governo do Estado reduziu-os parcialmente, enfrentando uma oposição quase que generalizada das empresas e dos partidos políticos.

**Demais benefícios** – Para as micro-empresas, empresas de pequeno porte, redução de base de cálculo, outras não-incidências e diferimentos. Quanto às pequenas empresas, houve até aumento de incentivo recentemente. No tocante aos demais benefícios implicam competitividade. A redução desses benefícios não será de fácil aceitação.

#### **2.1.3.1. A Lei Complementar nº 87/96 – Lei Kandir**

Conforme já referido, a Lei Kandir aumentou o leque dos produtos isentos nas exportações. Se antes eram imunes ao imposto só os produtos industrializados, com seu advento, passaram a ser isentos os semi-elaborados e os primários.

Com isso, os governos estaduais e, em decorrência, os municípios, perderam uma parte substancial de sua arrecadação.

Foram feitas compensações aos estados e municípios. Primeiro foi criado o denominado “seguro-receita”. Posteriormente, a Lei Complementar nº 102, de 11/07/2000, estabeleceu critérios de distribuição mensal dos recursos, através de

coeficientes de participação, para os exercícios 2000 a 2002. A partir de 2003 e até 2006, os critérios foram estabelecidos pela Lei Complementar n° 115/2002.

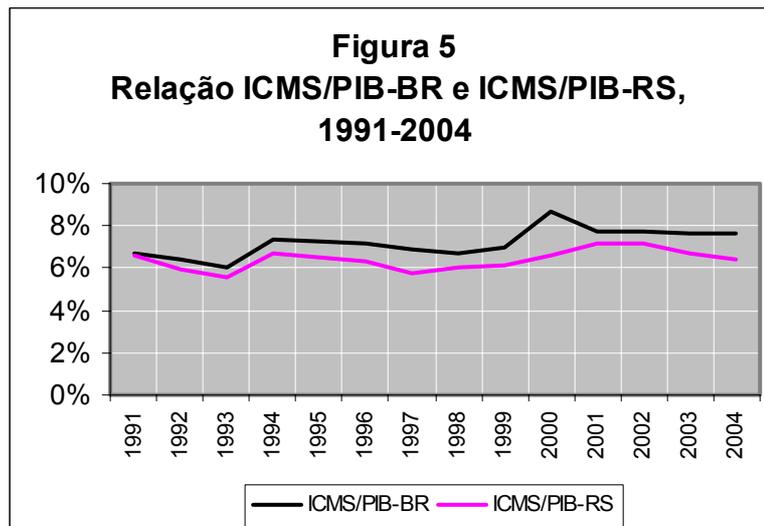
Ao longo do tempo, os valores recebidos provenientes das compensações da Lei Kandir constam da Tabela 14 assim como sua relação com as exportações.

O valor dos ressarcimentos pagos pelo Governo Federal chegou, em 1998, a 4,55% do valor das exportações, decrescendo daí então para apenas 1,57% em 2002, 1,31% em 2003 e 1,05% em 2004.

Se fosse mantido o mesmo percentual de 1998 (4,55%), o valor ressarcido em 2004 seria de R\$ 1,330 bilhão e não apenas R\$ 306,8 milhões, como ocorreu.

O RS é um dos estados que mais perde arrecadação de ICMS com a isenção das exportações, pela sua maior representatividade (19,6% do PIB), enquanto no país esse percentual é de 16%. Uma prova disso é relação ICMS/PIB, cerca de um ponto percentual menor que a média brasileira (Figura 5).

Entre 1997 e 2004, as exportações do RS cresceram nominalmente de R\$ 6,762 bilhões para R\$ 29,225 bilhões, ou seja, foram multiplicadas por 4,32. Nesse mesmo período, o PIB estadual passou de R\$ 69,221 bilhões para R\$ 149,233 bilhões, isto é, foi multiplicado por 2,16. As exportações cresceram exatamente o dobro do PIB (Tabela 15).



Não se sabe exatamente qual o peso dos produtos primários e semi-elaborados nesse crescimento. Supondo que foi proporcional ao dos produtos industrializados, já se tem uma idéia da redução da arrecadação em decorrência de um ressarcimento insuficiente das perdas de ICMS provocadas pela LC 87/96 – Lei Kandir.

**Tabela 14**  
**Exportações e Indenizações pela União, 1997-2003**  
Em R\$ de 2004 (\*)

Anos	Exportações A	Indenizações B	Relação B/A
1997	14.971.364.010	133.110.922,4	0,89%
1998	13.914.283.498	632.516.322,5	4,55%
1999	17.429.526.712	537.414.770,4	3,08%
2000	17.811.493.206	490.380.228,9	2,75%
2001	22.899.542.833	411.412.725,3	1,80%
2002	25.481.406.786	400.025.651,6	1,57%
2003	26.608.630.205	349.638.936,2	1,31%
2004	29.225.411.041	306.846.480,0	1,05%
<b>Total</b>	<b>168.341.658.292</b>	<b>3.261.346.037</b>	<b>1,94%</b>

Fonte: Ministério do Desenv. e Comércio Exterior - SECEX e balanços do Estado.

(\*) convertidos para Real pela taxa de câmbio mensal. O total anual atualizado pelo IGP-DI.

Isso é uma constatação e não uma crítica à política de desoneração das exportações, que facilita a competitividade dos produtos exportados. O problema

está na dimensão do ressarcimento por parte da União, que não acompanha o crescimento das exportações (Tabela 15).

**Tabela 15**  
**Exportações RS e PIB-RS, 1997-2004**  
Valor em R\$ milhões correntes.

Anos	Exportações A	PIB-RS	Taxas Anuais	
			Exportações	PIB-RS
1997	6.762	69.221		
1998	6.528	70.548	-3,4%	1,9%
1999	9.103	75.450	39,4%	6,9%
2000	10.584	85.138	16,3%	12,8%
2001	15.018	94.084	41,9%	10,5%
2002	18.967	104.451	26,3%	11,0%
2003	24.322	134.750	28,2%	29,0%
2004	29.225	149.233	20,2%	10,7%
<b>1997/2004</b>	<b>4,32</b>	<b>2,16</b>		

Fonte: Secex e FEE.

### 3. O CRESCIMENTO DA DÍVIDA PÚBLICA

A dívida consolidada do estado do RS cresceu de R\$ 1,088 bilhão em 1970 para R\$ 28,904 bilhões em 2004, a preços de dezembro de 2004, ou seja, 27 vezes em 28 anos (Tabela 16). Tal expansão teve origem nos déficits primários altos e sistemáticos tratados na Parte 1, na política de juros reais do Governo Federal e no crescimento do IGP-DI, a partir de 1999, entre outros fatores.

A partir de 1998, em decorrência do acordo geral ocorrido nesse ano, o estoque da dívida **decreceu** 3% em termos reais, apesar das novas operações de crédito e dos **resíduos**, que serão tratados mais adiante.

**Tabela 16**  
**Evolução da dívida estadual, incremento e relação estoque/RCL**  
**e variações passivas, 1970-2004**

Valores em R\$ 1.000,00 de 2004 - IGP-DI (\*)

Último Ano	Governo	Estoque	Relativo 1970=100	Incremento da Dívida	Cresc. %	RCL	Estoque/RCL
1970	PERACCHI	1.088.394	100			3.660.726	0,30
1974	TRICHES	2.381.340	219	1.292.946	119%	5.064.117	0,47
1978	GUAZELLI	4.358.320	400	1.976.980	83%	6.176.456	0,71
1982	AMARAL	7.806.800	717	3.448.480	79%	8.087.424	0,97
1986	JAIR	10.837.881	996	3.031.081	39%	10.015.869	1,08
1990	SIMON	10.853.394	997	15.513	0,1%	9.445.384	1,15
1994	COLLARES	13.397.684	1231	2.544.289	23%	10.051.164	1,33
1998	BRITTO	29.782.427	2736	16.384.743	122%	11.057.834	2,69
2002	OLÍVIO	29.704.098	2729	(78.329)	0%	10.917.568	2,72
2004	RIGOTTO	<b>28.904.055</b>	2656	(800.043)	-3%	10.103.256	2,86
		-	-	<b>27.815.661</b>	-		

Fonte: Balanços do Estado do RS.

(\*) Médio para as variáveis fluxo e de dezembro para as variáveis estoque.

Nota: Em 1998 estão incluídos R\$ 6,530 bilhões da operação de crédito do Proes e contrapartidas.

No entanto, a relação estoque da dívida/RCL, passou de 0,30 em 1970 para 2,69 em 1998. Embora em menor ritmo, essa relação continuou crescendo, atingindo 2,89, em 2004. O propósito principal do acordo geral de 1998 era sua redução, o que não está ocorrendo, porque o indexador acordado, o IGP-DI cresceu muito além do IPCA.<sup>9</sup> Um determinado valor de 1998 atualizado pelo IGP-DI estaria em 2004 34% superior do que se a atualização fosse pelo IPCA.

O maior incremento da dívida pública ocorreu, em especial, nos anos 1995-1997, no montante acumulado de R\$ 16,4 bilhões (122,3%) sobre 31/12/1994, até 1998, sendo que R\$ 6,530 bilhões decorrem do ingresso de recursos da operação principal do Proes e suas contrapartidas.

Isso significa que a política monetária de juros reais do Governo Federal foi responsável pelo crescimento vertiginoso de grande parte da dívida do Estado. Em outros termos, parte da expansão da dívida deve-se ao **crescimento da taxa Selic** no período de implantação do Plano Real, conforme Tabela 17.

<sup>9</sup> Índice que baliza o sistema de metas de inflação. Tem como padrão para seu cálculo famílias com renda de um a 40 salários mínimos.

**Tabela 17**  
**Evolução do IGP-DI e Selic real, 1975-2002**

Período	IGP-DI	SELIC Real
1975-1978	269,8	(3,4)
1979-1982	1.352,2	(40,4)
1983-1986	5.469,7	20,0
1987-1990	1.741.794,5	(5,4)
1991-1994	2.446.993,5	<b>70,1</b>
1995-1998	37,2	<b>128,5</b>
1999-2002	83,9	<b>12,2</b>

Fonte: Ipeadata.

Convém observar que, a partir de 31/03/96, data de corte da dívida mobiliária renegociada com a União, a taxa Selic foi substituída pela variação do IGP-DI, acrescida da taxa de juros de 6% ao ano.

### 3.1 – Prestações da dívida: pagamentos e resíduos

O serviço da dívida da Administração Direta em 2004 atingiu o montante de R\$ 1,457 bilhão, sendo R\$ 1,083 bilhão decorrente da dívida intralimite e R\$ 374,1 milhões, da extralimite, correspondendo, respectivamente, a 13% e 4,5% da RLR. Em relação à RCL, tais percentuais foram de **10,7% e de 3,7%, totalizando 14,4%** (Tabela 18).

**Tabela 18**  
**Serviço da Dívida da Administração Direta, 2004**  
 Valores em R\$ 1.000,00 correntes

Especificação	Valor	%	% RLR	% RCL
INTRALIMITE	1.082.937	74,32	13,0	10,7
EXTRALIMITE	374.126	25,68	4,5	3,7
<b>TOTAL</b>	<b>1.457.063</b>	<b>100,00</b>	<b>17,5</b>	<b>14,4</b>
<b>RLR - Média Anual</b>	<b>8.303.873</b>	-	-	-
<b>RCL</b>	<b>10.103.256</b>	-	-	-

Fonte: Balanço do Estado, p.100 e Relatório TCE 2004, Tab.3.44.

Embora os encargos da dívida consumam uma grande parte da receita, o acordo da dívida de 1998 foi o que salvou o Estado do RS do colapso financeiro, assim como os demais estados brasileiros. Isso, no entanto, não quer dizer que o citado acordo não tenha que ser revisto. Necessita de uma revisão para alterar o indexador, o IGP-DI, e para a redução das taxas de juros, pelas razões já expostas. Essa mudança de indexador deve retroagir seus efeitos para janeiro de 1999.

Esses dois fatores estão proporcionando o crescimento excessivo dos **resíduos**, eis que **menos da metade** do valor das prestações da dívida intralimite está sendo paga, atingindo 44,1% em 2004 (Tabela 19).

**Tabela 19**  
**Serviço da dívida intralimite e resíduos, 2004**  
Valores em R\$ 1.000,00 correntes

<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>VALOR</b>	<b>%</b>
PAGAMENTOS	1.082.937	44,1
RESÍDUOS	1.374.299	55,9
<b>TOTAL</b>	<b>2.457.236</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Relatório TCE 2004, Tabelas 3,49 e 3.50.

O valor acumulado dos resíduos estava em 2004 em R\$ 5,216 bilhões, sendo responsável por 5,5% do valor do estoque no final desse exercício (Tabelas 16 e 20)

**Tabela 20**  
**Demonstração da formação dos resíduos, 2004**  
Valores em R\$ 1.000,00 correntes

<b>Ano</b>	<b>Saldo</b>	<b>Formação no Ano A</b>	<b>Serv.dívida Intralimite</b>		<b>Pagamentos/ Prestação B/(A+B)</b>
			<b>B</b>		
ATÉ 31/12/2001	1.735.716				
EM 31/12/2002	2.785.198	1.049.482	845.472		44,6
EM 31/12/2003	3.842.412	1.057.214	993.483		48,4
EM 31/12/2004	5.216.711	1.374.299	1.082.937		44,1

Relatório TCE 2002, 2003 e 2004: Tabelas 2.39, 3.49 e 3.43, respectivamente.

Como o pagamento está limitado em 13% da RLR, a variação do IGP-DI como os demais fatores responsáveis pelo crescimento do estoque da dívida não influenciam presentemente no valor do serviço da dívida, que, como foi destacado, representa a metade do valor das prestações calculadas da dívida que ficaram como intralimite quando do acordo de 1998.

Entretanto, se os efeitos desses fatores fossem eliminados, o estoque seria reduzido e, em decorrência, o valor do serviço se reduziria, ao ponto de em breve ficar abaixo do limite de 13% da RLR, deixando de existir resíduos. Com o passar dos tempos, com o crescimento da receita corrente líquida do Estado, o peso dos serviços da dívida ficaria cada vez menos representativo.

## **4. ALTERNATIVAS PARA O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO DO RS**

Visando determinar o montante e percentual dos recursos livres por itens ou grupos de receita após a dedução das vinculações principais, foi construída a Tabela 5 do Anexo, cujos pressupostos para sua construção são os constantes do item seguinte.

### **4.1 Pressupostos básicos**

Foram tomados quatro grandes grupos de receita, sendo: impostos estaduais, cotas-parte em tributos federais, outras receitas próprias e outras transferências.

Os dois primeiros, após deduzidas as transferências aos municípios, formam a Receita Líquida de Impostos e Transferências – RLIT, que serve de base para as aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e Serviços de Saúde Pública – SSP. A Receita Líquida de Impostos Próprios - RLIP constitui a base para aplicação no Ensino Superior e em Ciência e Tecnologia, dispositivo da Constituição do estado do RS.

Quanto ao FUNDEF, do montante transferido de 15%, 25% desses valor foi considerado como Transferências Constitucional e Legais aos Municípios – TCLM, o que correspondeu a R\$ 373,056 milhões. Por isso, o valor das TCLM está com valor superior ao apresentado no balanço do Estado.

Por outro lado, 75% das transferências ao FUNDEF, num total de R\$ 1.242.136 mil, constitui a contribuição do Estado para esse Fundo. Esse valor foi o utilizado para calcular a RLR, eis que a parcela dos municípios já está contida nas TCLM.

A diferença entre a contribuição do Estado e o que ele recebeu do FUNDEF em 2004, na ordem de R\$ 1.006,709 mil, constitui **perdas do FUNDEF**, que alçaram nesse ano R\$ 235,427 milhões (Tabela 21).

**Tabela 21**  
**Distribuição das transferências ao FUNDEF, 2004**  
Valores em R\$ 1.000,00

<b>Especificação</b>	<b>Base do FUNDEF</b>	<b>FUNDEF 15%</b>	<b>Estado 75%</b>	<b>Municípios 25%</b>
	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D=B+C</b>
ICMS	9.637.938	1.445.691	1.084.268	361.423
Cota-parte IPI-Exportação	310.232	46.535	34.901	11.634
Cota-parte FPE	563.644	84.547	84.547	-
LC 87/96 - Kandir	256.134	38.420	38.420	-
<b>TOTAL</b>	<b>10.767.948</b>	<b>1.615.192</b>	<b>1.242.136</b>	<b>373.056</b>
Valor recebido do FUNDEF			1.006.709	
Perdas do FUNDEF			<b>235.427</b>	

Fonte: Balanço do Estado, 2004.

OBSERVAÇÃO: O valor de R\$ 373.056 foi acrescido às Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios.

O FUNDEF não está incluído como vinculação da receita, pelos seguintes motivos:

- a) Uma parte constitui contribuição dos municípios, integrando, em decorrência, o valor das TCLM;
- b) A contribuição do Estado está deduzida da parcela recebida para formar as **perdas do FUNDEF**;
- c) Essas últimas são consideradas como parcela do MDE. Em função disso, a variação de seu valor refletir-se-á na MDE, que é uma vinculação.

## 4.2 Reflexo das vinculações na receita corrente

Na Tabela 22, construída com dados da Tabela 5 do Anexo, consta o grau de vinculação de cada item de receita (percentual em relação ao valor bruto) e seu complemento, que são os recursos livres, isto é, o percentual do valor bruto de cada item de receita que fica livre após a dedução das vinculações.

Consta também da referida Tabela 22 o peso de cada item no total da receita corrente e a repercussão final nos recursos líquidos em cada R\$ 1,00 de incremento de receita corrente.

Com base nesses elementos foi construído um modelo, a seguir tratado.

**Tabela 22**  
**Reflexo das vinculações na receita corrente em 2004**  
Em % do valor bruto de cada item

Itens de Receita Corrente	Vinculação/ Valor Bruto v	Rec.Livres/ Valor Bruto (1-v)	Peso do Item p	Repercussão (Líquido Final) (1-v)p
<b>1. IMPOSTOS ESTADUAIS A QT (*)</b>	<b>0,7024</b>	<b>0,2976</b>	<b>0,8235</b>	<b>0,2451</b>
1.1. ICMS (25%)	0,7004	0,2996	0,7318	0,2193
1.2. IPVA (50%)	0,8100	0,1900	0,0474	0,0090
1.3. ITBI (50%)	0,8100	0,1900	0,0001	0,0000
1.4. IMPOSTOS NÃO COMPARTILHADOS	0,6200	0,3800	0,0442	0,0168
<b>2. TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO</b>	<b>0,6093</b>	<b>0,3907</b>	<b>0,0858</b>	<b>0,0335</b>
2.1. Cota-Parte FPE	0,5805	0,4195	0,0428	0,0180
2.2. Cota-Parte IPI Exportação (25%)	0,6854	0,3146	0,0236	0,0074
2.3. Transferências LC 87/96	0,5805	0,4195	0,0194	0,0082
<b>IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>0,6936</b>	<b>0,3064</b>	<b>0,9093</b>	<b>0,2786</b>
<b>3. OUTRAS RECEITAS PRÓPRIAS</b>	<b>0,0196</b>	<b>0,9804</b>	<b>0,0361</b>	<b>0,0354</b>
<b>4. OUTRAS TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>0,0984</b>	<b>0,9016</b>	<b>0,0546</b>	<b>0,0492</b>
<b>TOTAL</b>	<b>0,6367</b>	<b>0,3633</b>	<b>1,0000</b>	<b>0,3633</b>

Fonte: Tabela 5 do Anexo.

## 4.3 Modelo para determinação do equilíbrio orçamentário

a) Condição para o equilíbrio orçamentário:

$$RCO = DF + v^- RCO$$

$$RCO = DF / (1-v^-) \quad (1)$$

Onde:

RCO = Receita corrente de equilíbrio.

DF = Despesa fixa (despesa não realizada com recursos das vinculações principais)

$\bar{v}$  = Taxa média de vinculação da receita.

$$\bar{v} = \frac{\sum_{i=1}^n (R_i v_i)}{\sum R_i} \quad (2)$$

Onde:

$R_i$  = Item de receita constante da Tabela 5 do Anexo.

$n$  = Número de itens de receita da Tabela 5 do Anexo

$v_i$  = Taxa de vinculação de cada item de receita.

**O equilíbrio orçamentário pode ser obtido sob três condições:**

- a) **Aumento da RCO**
- b) **Redução da DF**
- c) **Redução de  $v$**

**b) Repercussão no montante final de recursos livres provocado por um item de receita, mantidos constantes os demais**

A receita total líquida do período “t” [RTL (t) ] é dada por :

$$RTL (t) = \sum_{i=1}^n (1-v_i) R_i (t)$$

Onde:

$v_i$  = Vinculação do item de receita “i” e  $R_i$  é seu valor bruto.

Deseja-se mostrar uma expressão que relacione o aumento de um único item de receita com o aumento da receita total líquida (RTL). Para isto, supomos um

aumento no item de receita “j” , mantendo todos os demais itens de receita e vinculações fixos.

A receita total líquida num tempo “t” é dada por:

$$RTL (t) = \sum_{i=1; i \neq j}^n (1-v_i) R_i (t) + (1-v_j) R_j (t) \quad (1)$$

Notemos que o termo  $\sum_{i=1; i \neq j}^n (1-v_i) R_i (t)$

é considerado fixo em nossa análise. Portanto é conveniente chamá-lo de “k” . E a expressão (1) passa a ser escrita como:

$$RTL (t) = K + (1-v_j) R_j (t) \quad (2)$$

Se o item de receita “Rj” sofrer um aumento, a RTL passa a ser descrita por:

$$RTL (t+1) = k + (1-v_j) R_j (t+1) \quad (3)$$

Onde:

$R_j (t+1)$  é o valor do item de receita “j” no tempo (t+1)

Escrevendo (3) - (2), temos:

$$RTL (t+1) - RTL (t) = [ k + (1-v_j) R_j (t+1)] - [ k+(1-v_j)R_j (t)] \quad (4)$$

Notemos:

$RTL (t+1) - RTL (t)$  = variação da receita total líquida e será expressa por

$\Delta RTL$

$R_j (t+1) - R_j (t)$  = Variação do item de receita Rj. Definimos por:

$$R_j(t+1) - R_j(t) = \Delta_j R_j$$

E podemos reescrever a expressão (4)

$$\Delta RTL = (1-v_j) R_j(t) \times \Delta_j$$

**Se quisermos saber o incremento percentual do item de receita “j” necessário para gerar uma variação na receita total ( $\Delta RTL$ ), escrevemos**

$$\Delta_j = \Delta RTL / [(1-v_j) R_j(t)] \quad (5)$$

**Exemplos:**

**a) ICMS**

Para eliminar o déficit orçamentário potencial, que é de R\$ 1,625 bilhão, o percentual a ser aumentado na arrecadação do ICMS de ser de 56,3%, conforme demonstrado a seguir:

$$\Delta_j = \Delta RTL / [(1-v_j) R_j(t)]$$

$$\Delta_j = 1625 / [0,2996 \times 9.638] = 56,3\%$$

**Aumento nominal do ICMS = 56,3% X 9,638 = 5,426 bilhões.**

**Acréscimo do ICMS/Necessidade de recurso = 5,426/1,625 = 3,339**

**b) Transferências LC 87/96**

Pelo **reduzido peso** desse item na receita corrente total necessitaria um incremento muito grande para cobrir o citado déficit de R\$ 1,625 bilhão. Por exemplo, para cobrir 1/3 do déficit, no valor de R\$ 542 milhões seria necessário incrementar esse tributo em 505%.

$$\Delta_j = \Delta RTL / [(1-v_j) R_j(t)]$$

$$\Delta_j = 542 / [0,4195 \times 256,1]$$

$$\Delta_j = 542 / 107,4 = 505\%$$

### 4.3.1 Diversas simulações decorrentes da variação da RCO, das despesas fixas e das vinculações constitucionais

Visando verificar o reflexo das variações simuladas dos três componentes da equação de equilíbrio, foi construída a Tabela 23.

**Tabela 23**  
Diversas condições de despesa fixa, vinculação média e receita corrente

Condições	Despesa	v=VINC/	Receita	RCO de	Vinculações	Desp.Total	Resultado
	Fixa	RCO	Corrente	Equilíbrio	da Receita	%	Orçam.
	1	2	3	4	5= (2 x 3)	5 = (1+5)	6=(3-5)
Condição 1	49,0	0,637	100	135,0	63,7	112,7	(12,7)
Condição 2	46,6	0,637	100	128,2	63,7	110,3	(10,3)
Condição 3	49,0	0,527	100	103,6	52,7	101,7	(1,7)
Condição 4	46,6	0,527	100	98,4	52,7	99,3	0,8
Condição 5	49,0	0,637	110	135,0	70,1	119,1	(9,1)
Condição 6	46,6	0,527	110	98,4	58,0	104,5	5,5

Fonte: Tabela 5 do Anexo.

**Condições:**

- 1 - Condição atual
2. Redução de 5% na despesa fixa
3. Redução de 20% na relação vinculações/RCL, exceto municípios (11 pontos).
4. Redução de 5% na despesa fixa e de 20% na relação vinculações/RCL, exceto municípios.
5. Aumento de 10% na RCO
6. Redução de 5% na despesa fixa e 20% na relação vinculações/RCL, exceto municípios e aumento de 10% na RCO.

Analisando cada condição tem-se:

#### a) Condição 1 - Atual

Esta é a condição atual, com um resultado orçamentário negativo de 12,7% da receita corrente (RCO) e com um ponto de equilíbrio (PE) de 135%, ou seja, 35% superior ao nível vigente da referida RCO (Tabela 24 e Figura 4, na página 25).

**Tabela 24**  
Condição 1

Itens	%	Relativos
RCO		100,0
Despesa fixa		49,0
Vinculações	63,7%	63,7
Desp.total		112,7
Res.orçamentário		(12,7)
Ponto de equilíbrio (PE)		135,0

Fonte: Tabela 23

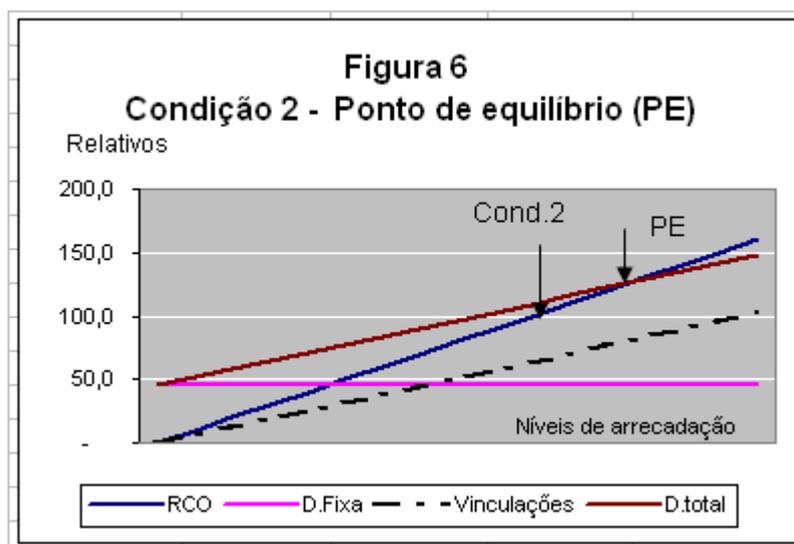
### b) Condição 2

Nesta condição, a RCO e o grau de vinculação são mantidos constantes, reduzindo-se 5% na despesa fixa. Com isso, o déficit orçamentário situa-se em 10,3% da RCO e o ponto de equilíbrio em 128,2% ou seja, 28,2% acima da RCO (Tabela 25 e Figura 6).

**Tabela 25**  
**Condição 2**

Itens	%	Relativos
RCO		100,0
Despesa fixa		46,6
Vinculações	63,7%	63,7
Desp.total		110,3
Res.orçamentário		(10,3)
Ponto de equilíbrio (PE)		128,2

Fonte: Tabela 23



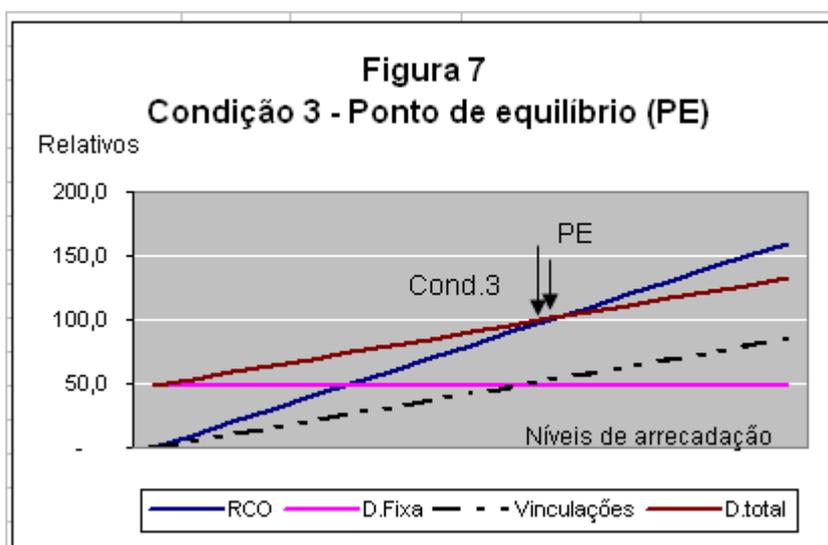
### c) Condição 3

Nesta condição são mantidas constantes a RCO, a despesa fixa e também uma redução de 20% nas vinculações com exceção das relativas aos municípios, totalizando 11 pontos, 2 pontos a mais do que não está sendo cumprido. Com isso, o déficit orçamentário baixa para 1,7% da RCO e o ponto de equilíbrio situa-se em 103,6%, ou seja, 3,6% acima da RCO (Tabela 26 e Figura 7).

**Tabela 26**  
**Condição 3**

Itens	%	Relativos
RCO		100,0
Despesa fixa		49,0
Vinculações	52,7%	52,7
Desp.total		101,7
Res.orçamentário		(1,7)
Ponto de equilíbrio (PE)		103,6

Fonte: Tabela 23



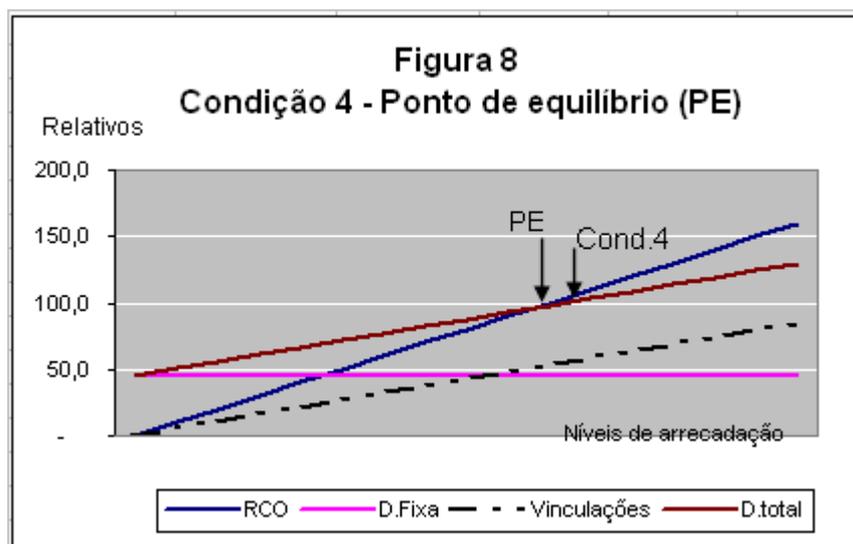
### c) Condição 4

Nesta condição a despesa fixa é reduzida em 5% e as vinculações constitucionais em 20%, totalizando 11 pontos, 2 pontos a mais do que não está sendo cumprido atualmente. Com isso, ocorre um resultado orçamentário positivo de 0,8% da RCO, que é mantida constante. O ponto de equilíbrio situa-se em 98,4, portanto 1,6% abaixo do nível da RCO (Tabela 27 e Figura 8).

**Tabela 27**  
**Condição 4**

Itens	%	Relativos
RCO		100,0
Despesa fixa		46,6
Vinculações	52,7%	52,7
Desp.total		99,3
Res.orçamentário		0,8
Ponto de equilíbrio (PE)		98,4

Fonte: Tabela 23



#### d) Condição 5

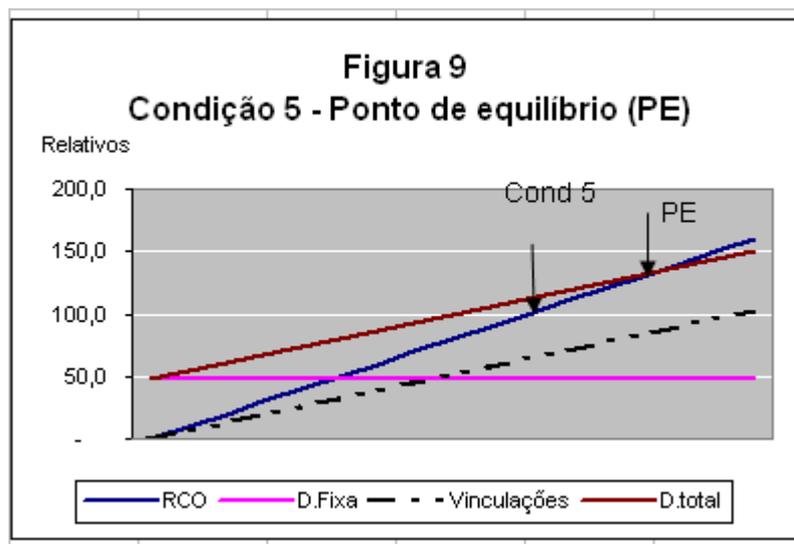
Nesta condição a RCO aumenta em 10%, permanecendo constantes a despesa fixa e o grau de vinculação da receita. Com isso, o déficit orçamentário é de 9,07% da RCO e o ponto de equilíbrio, 135%, portanto, 35% acima do nível de receita corrente (Tabela 28 e Figura 9).

A redução do déficit não é significativa porque um acréscimo de R\$ 10 da receita corrente produz um líquido de apenas R\$ 3,63, devido às vinculações.

**Tabela 28**  
**Condição 5**

Itens	%	Relativos
RCO		110,0
Despesa fixa		49,0
Vinculações	63,7%	70,1
Desp.total		119,1
Res.orçamentário	-8,2%	(9,07)
Ponto de equilíbrio (PE)		135,0

Fonte: Tabela 23



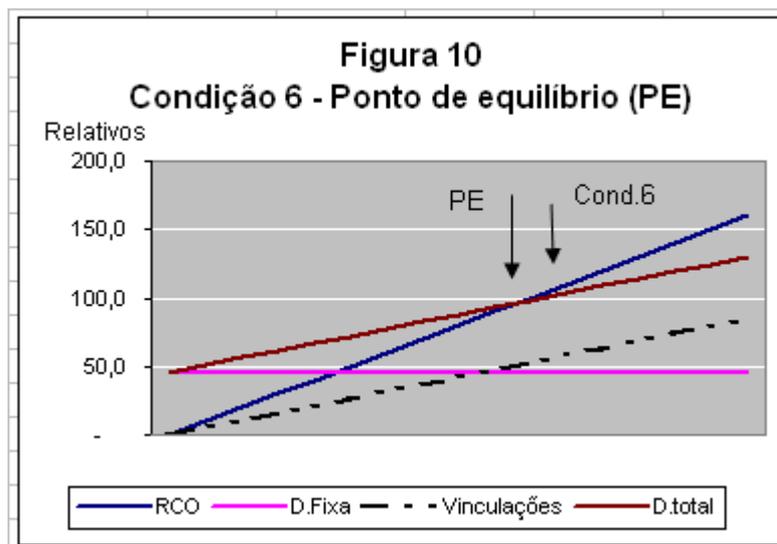
#### e) Condição 6

Nesta condição a RCO aumenta 10%, a despesa fixa diminui 5% e as vinculações constitucionais 20% sobre a RCL, excluída a parcela dos municípios (Tabela 29 e Figura 10). Com isso, passa a ocorrer superávit orçamentário na ordem de 5,5% da RCO.

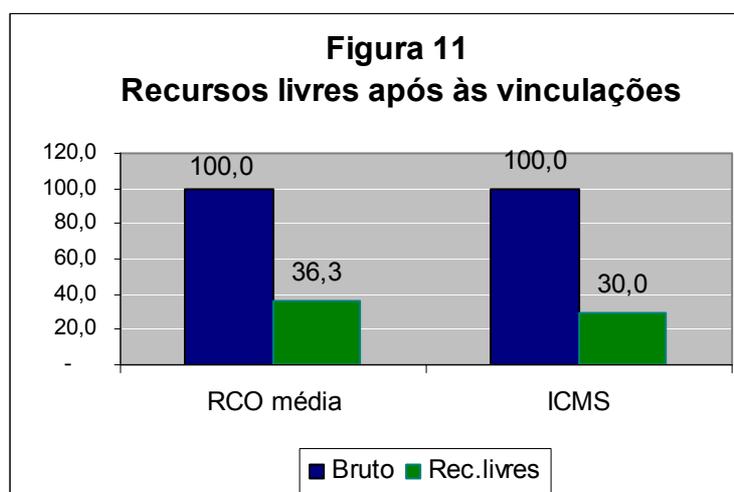
**Tabela 29**  
**Condição 6**

Itens	%	Relativos
RCO		110,0
Despesa fixa		46,6
Vinculações	52,7%	58,0
Desp.total		104,5
Res.orçamentário	5,0%	5,5
Ponto de equilíbrio (PE)		98,4

Fonte: Tabela 23



Todas essas demonstrações servem para caracterizar como é difícil fazer um ajuste fiscal somente pelo lado da receita, devido ao alto grau de vinculação da receita, o que obriga a incrementos de tributos incompatíveis com a realidade brasileira, onde já existe uma enorme carga tributária. O ajuste deve agir sobre três frentes: **aumento de receita e redução de despesa e das vinculações**. Um incremento de receita tem um efeito reduzido no combate ao déficit devido às vinculações (Figura 11)..



## **5 COMPARAÇÃO DO ESTADO DO RS COM OS DEMAIS ESTADOS BRASILEIROS**

No tocante às vinculações constitucionais como a manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE e como os serviços de saúde pública – SSP, foram levantados os dados de seis estados brasileiros que possuem 64% da RCL (Tabela 30).

Constata-se que no tocante ao MDE, o estado do RS é o que aplica maior percentual da RLIT, embora não atenda o que dispõe o art. 202 de sua constituição estadual, que determina a aplicação de 35%. São Paulo, tem a segunda maior aplicação, 30,57%, atendendo ao que dispõe o art. 255 de sua constituição, que estabelece 30%.

Os outros quatro estados aplicaram menos de 30%, percentual superior ao que estabelece o art. 212 da Constituição Federal, que é de 25%. Quanto ao SSP, a Emenda Constitucional 29/2000 estabeleceu 12% da RLIT a partir de 2004. Dos seis estados selecionados, não cumpriram o estado do PR, com 9,44% e o do RS, com 6,1%.

Deve ser salientado todavia que, tanto para a educação como para a saúde, as fontes consultadas não esclarecem os critérios utilizados. No caso da saúde, se houve a inclusão dos inativos e do custeio dos planos de saúde próprios dos servidores, que no RS não são incluídos. No tocante à educação, se houve a inclusão do ensino superior, também não considerado no percentual do RS.

**Tabela 30**  
**Aplicações em MDE e SSP nos principais estados, em 2004**  
 Em % da RLIT

UF	MDE		SSP	
	Limite	Aplicado	Limite	Aplicado
BA	25,00	29,23	12,00	12,12
MG	25,00	29,05	12,00	12,16
PR	25,00	26,50	12,00	9,44
RJ	25,00	26,24	12,00	12,10
RS	35,00	32,60	12,00	6,10
SP	30,00	30,57	12,00	12,36

Fonte: Secretarias da Fazenda de cada estado.

A Tabela 31 demonstra alguns indicadores financeiros básicos de todos os estados brasileiros em 2004, aparecendo o estado do RS como o segundo em dispêndio com pessoal em relação à RCL, com 68,3%, ficando apenas 0,1 ponto do primeiro, o estado da PB, com 68,4%.

No tocante à aposentadorias e pensões, ficou em primeiro lugar, com 32%, seguido do estado de MG, com 26,4%. Quanto aos investimentos, aplicou 5,7% da RCL, ficando em 25º lugar, o antepenúltimo. Quando se consideram apenas os investimentos feitos com recursos próprios, tal percentual desce para apenas 1,9%, **o penúltimo lugar entre todos os estados.**

Quanto ao serviço da dívida, o dispêndio correspondeu a 12,7%, situando-se em 5º lugar. O resultado orçamentário, com um déficit de 8% da RCL, **foi o antepenúltimo**, ou seja, apenas dois estados apresentaram déficits menores que o RS, que ainda não incluiu na sua despesa R\$ 908 milhões de vinculações constitucionais e legais não cumpridas (Tabela 7, p.21). O resultado primário correspondeu a 0,5% da RCL, também sem as vinculações referidas, situando-se no penúltimo lugar entre todos os estados.

**Tabela 31****Principais indicadores financeiros dos estados brasileiros em 2004**

Em percentual da RCL (\*)

Posição	UF	Pessoal	UF	Aposent. e Pensões	UF	Investim. Sent.Amplo	UF	Investim. Rec.Próprios	UF	Serviço Dívida	UF	Resultado Orçam.	UF	Resultado Primário
1	PB	68,4	RS	32,0	TO	39,4	TO	19,6	MT	14,8	RR	18,0	RR	21,8
2	RS	68,3	MG	26,4	ES	23,3	ES	18,8	MA	14,0	MA	7,1	MA	19,7
3	PI	65,0	SP	20,9	AC	15,4	AM	13,9	PI	13,9	TO	7,0	MT	14,6
4	PE	63,4	SC	20,6	PA	15,1	PA	13,1	BA	13,0	ES	5,7	MG	9,4
5	RN	62,8	PB	20,0	AM	14,9	AP	12,3	RS	12,7	PR	2,9	AL	9,3
6	MG	61,2	PE	19,4	AP	13,5	MT	11,9	PB	12,3	AP	2,2	ES	9,3
7	AC	60,2	RJ	19,4	CE	13,3	DF	9,5	SC	12,1	AC	1,2	BA	9,2
8	SE	59,4	RN	19,1	MS	13,2	RN	9,5	AL	12,1	MT	1,0	RJ	9,0
9	MA	59,3	PI	18,5	MT	13,0	RR	7,9	CE	11,7	BA	0,8	RO	8,2
10	PA	58,5	AL	18,4	SE	11,9	AC	7,5	RJ	10,8	RJ	0,6	PR	7,6
11	SC	57,6	GO	16,9	DF	11,6	SP	7,1	GO	10,7	MG	0,5	SC	7,5
12	GO	56,8	PA	15,6	GO	11,1	GO	6,7	RO	10,6	AM	0,4	SP	6,2
13	MS	55,9	ES	15,2	RN	10,5	SC	6,6	MG	10,6	RO	0,2	AC	6,1
14	SP	55,7	PR	15,1	BA	9,8	RO	6,4	SP	10,4	DF	0,2	PE	6,1
15	RO	54,9	SE	14,8	RO	9,7	MG	5,3	MS	10,4	SP	0,1	CE	6,0
16	ES	54,8	CE	14,2	SC	9,2	PB	5,2	PR	10,1	PA	0,0	AM	5,7
17	BA	53,3	MS	12,8	AL	9,2	AL	5,1	PE	9,3	SE	0,0	GO	5,7
18	CE	53,0	MA	12,5	SP	9,0	CE	5,0	TO	8,1	CE	(0,8)	MS	4,7
19	AL	52,8	MT	11,8	RR	9,0	SE	4,9	SE	7,5	PE	(0,9)	TO	4,5
20	AP	50,7	BA	11,3	MG	8,9	BA	4,8	ES	7,1	SC	(1,6)	PA	3,9
21	AM	49,4	DF	9,3	PB	7,7	MS	4,1	AC	7,0	AL	(1,8)	RN	2,4
22	RJ	48,2	AC	8,2	PR	7,4	RJ	3,9	AM	6,7	MS	(2,2)	DF	1,9
23	MT	47,7	RO	4,4	PE	6,6	PE	3,1	RN	6,5	RN	(2,3)	AP	1,9
24	PR	46,5	TO	2,9	PI	6,0	PR	3,0	PA	5,6	GO	(3,7)	PI	1,3
25	TO	45,1	AM	2,6	RS	5,7	MA	2,6	RR	5,3	RS	(8,0)	SE	1,2
26	RR	40,0	AP	0,9	RJ	5,2	RS	1,9	DF	3,1	PB	(9,7)	RS	0,5
27	DF	39,2	RR	0,3	MA	3,6	PI	1,4	AP	3,0	PI	(10,4)	PB	0,1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN - Execução Orçamentária dos Estados, 2004.

(\*) Receita corrente menos as deduções e menos as transferências constitucionais e legais aos municípios.

Nota: Os dados constantes desta Tabela são relativos aos balanço consolidados, englobando autarquias e fundações.

## CONCLUSÃO

O estado do RS atravessa grande crise financeira em suas finanças. Os demais estados da federação também passam por crise, embora numa dimensão menor, porque as principais causas apresentam-se com maior intensidade no RS, como a maior desoneração fiscal do ICMS, maior número de inativos e maior vinculação da receita, em função do percentual mais alto da receita líquida de impostos destinado à educação. A Tabela 31 comprova essa afirmativa, eis que os indicadores financeiros do estado do RS são, geralmente, os piores.

O estado do RS apresenta uma **inequação orçamentária** que só pode ser resolvida definitivamente no futuro distante, quando o atual número de inativos for se reduzindo. Isso, no entanto, implica a instituição de um fundo de previdência para os novos servidores, que ainda não foi criado. Com a criação desse fundo, no futuro, o funcionário que for desligado do Estado não constituirá mais seu encargo. Com isso, o custo da reposição passará a ser nulo.

A solução atual para a crise em caráter duradouro deve envolver três frentes, que são as causas básicas da crise: **as vinculações da receita, a rigidez da despesa e as desonerações fiscais.**

A solução somente pelo aumento de receita corrente é muito difícil, porque o montante necessário para cobrir o déficit, tendo em vista as vinculações da receita, deve ser quase o triplo do referido déficit. E, quando é tomado um item de receita **isoladamente**, essa necessidade fica muito

maior, dependendo do grau de vinculação e do peso desse item no total da receita.

Por exemplo, para gerar um incremento de R\$ 1,625 bilhão de receita líquida através do ICMS é preciso multiplicar esse valor por 3,339 vezes, devido ao grau de vinculação desse tributo, de 70,04%. Como seu peso na arrecadação bruta é de 0,7318, é preciso aumentá-lo em 56,3% para gerar esse montante de receita líquida (Item 4.3, subitem “a”, p.47).

A situação do Estado do RS apresenta-se ainda mais grave, porque todos os meios extraordinários que foram utilizados para enfrentar o déficit estão esgotados, conforme tratado no item 1.3.

## BIBLIOGRAFIA

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Balanços do Estado do Rio Grande do Sul**. 1970/ 2004. Porto Alegre.

BORDIN, Luís Carlos Vitali. **ICMS: Gastos tributários e receita potencial**. VIII Prêmio do Tesouro Nacional – STN. Brasília. ESAF, 2003.

CALAZANS, Roberto B. & SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **A crise da dívida pública do RS. Fundamentos, evolução, perspectivas**. V Prêmio do Tesouro Nacional. Brasília. ESAF, 2001.

CALAZANS, Roberto Balau. **A questão dos inativos**. Porto Alegre, 1995.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **PIB - RS e população - RS**, Porto Alegre.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80- Subordinação, imprevidência e crise**. Porto Alegre, 1984.

GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro, Campos, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2006**. Porto Alegre, 2003/2004.

REVISTAS CONJUNTURA ECONÔMICA. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. Índices de Preços desde 1970.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Boletins de Pessoal**, dez.1998/dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Gabinete do Secretário. **Demonstrativo das desonerações de ICMS**. Porto Alegre, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Diversas informações financeiras. [www.sefaz.rs.gov.br](http://www.sefaz.rs.gov.br).

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Balancos dos Estados 2004**. Brasília. [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br), 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. Dados sobre o orçamento da União para 2005. Brasília, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas. **Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do Governo do Estado**. Porto Alegre, 2000/2004.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. Gabinete de Orçamento e Finanças. **Considerações sobre os desequilíbrios orçamentários do estado do Rio Grande do Sul. Finanças do Estado**. V.31, 1982. P.185-99.

SECRETARIAS DA FAZENDA dos estados BA, MG, PR, RJ, RS e SP. Demonstrativos Relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal. Exercício de 2004.

SILVA, JOSÉ PEREIRA DA. Análise Financeira das Empresas. Editora Atlas. São Paulo, 2004.

#### **Legislação:**

Constituição Federal 1967

Constituição Federal de 1988

Constituição Estadual do estado do RS

Constituição do Estado de São Paulo

Lei Federal nº 4.320/64.

LC 101-2000 .– Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portaria Federal nº 163/2001

Resolução do Senado nº 69, de 14/12/1995

## **Anexo de tabelas analíticas**

**Tabela 1**  
**Inflações anuais e médias por período governamental**  
**de acordo com o IGP-DI (Base agosto/94 = 100)**

Anos	Moeda Corrente	Razão conversão para Real	IGP/DI dezembro	IGP/DI Médio	Inflação Anual(*)	Índice Acumulado 1971-1994 (*)
1970	Cruzeiro	2.750.000.000.000	3,917E-11	3,624E-11	-	1,00
1971	Cruzeiro	2.750.000.000.000	4,679E-11	4,361E-11	19,5%	1,19
1972	Cruzeiro	2.750.000.000.000	5,414E-11	5,116E-11	15,7%	1,38
1973	Cruzeiro	2.750.000.000.000	6,256E-11	5,879E-11	15,6%	1,60
1974	Cruzeiro	2.750.000.000.000	8,418E-11	7,566E-11	34,5%	2,15
<b>Inflação média do período</b>					<b>21,3%</b>	
1975	Cruzeiro	2.750.000.000.000	1,089E-10	9,675E-11	29,3%	2,78
1976	Cruzeiro	2.750.000.000.000	1,593E-10	1,366E-10	46,3%	4,07
1977	Cruzeiro	2.750.000.000.000	2,210E-10	1,949E-10	38,8%	5,64
1978	Cruzeiro	2.750.000.000.000	3,113E-10	2,705E-10	40,8%	7,95
<b>Inflação média do período</b>					<b>38,8%</b>	
1979	Cruzeiro	2.750.000.000.000	5,516E-10	4,162E-10	77,2%	14,08
1980	Cruzeiro	2.750.000.000.000	1,160E-09	8,334E-10	110,2%	29,61
1981	Cruzeiro	2.750.000.000.000	2,264E-09	1,749E-09	95,2%	57,79
1982	Cruzeiro	2.750.000.000.000	4,521E-09	3,418E-09	99,7%	115,41
<b>Inflação média do período</b>					<b>95,6%</b>	
1983	Cruzeiro	2.750.000.000.000	1,406E-08	8,699E-09	211,0%	358,95
1984	Cruzeiro	2.750.000.000.000	4,554E-08	2,790E-08	223,9%	1.162,64
1985	Cruzeiro	2.750.000.000.000	1,526E-07	9,081E-08	235,0%	3.894,81
1986	Cruzado	2.750.000.000	2,518E-07	2,200E-07	65,0%	6.428,15
<b>Inflação média do período</b>					<b>183,7%</b>	
1987	Cruzado	2.750.000.000	1,299E-06	7,146E-07	415,8%	33.159
1988	Cruzado	2.750.000.000	1,477E-05	5,607E-06	1037,5%	377.200
1989	Cruzado Novo	2.750.000	2,782E-04	7,961E-05	1782,9%	7.102.273
1990	Cruzeiro	2.750.000	0,0044	0,0023	1476,6%	111.971.596
<b>Inflação média do período</b>					<b>1178,2%</b>	
1991	Cruzeiro	2.750.000	0,0254	0,0116	480,2%	649.636.389
1992	Cruzeiro	2.750.000	0,3201	0,1270	1157,9%	8.172.067.791
1993	Cruzeiro Real	2.750	8,9899	2,7988	2708,6%	229.516.609.932
1994	Real	1	107,3250	70,1621	1093,8%	<b>2.740.049.605.591</b>
<b>Inflação média do período</b>					<b>1360,1%</b>	
1995	Real	1	123,1870	117,4918	14,8%	-
1996	Real	1	134,6890	130,5275	9,3%	-
1997	Real	1	144,7650	140,8549	7,5%	-
1998	Real	1	147,2310	146,3303	1,7%	-
<b>Inflação média do período</b>					<b>8,3%</b>	
1999	Real	1	176,6470	162,8938	20,0%	-
2000	Real	1	193,9700	185,3271	9,8%	-
2001	Real	1	214,1410	204,5290	10,4%	-
2002	Real	1	270,6967	232,1498	26,4%	-
<b>Inflação média do período</b>					<b>16,6%</b>	
2003	Real	1	291,4620	285,0735	7,7%	-
2004	Real	1	326,8388	311,8762	12,1%	-
					<b>9,9%</b>	

FONTE: Revista Conjuntura Econômica.

(\*) Variação dezembro/dezembro.

**Tabela 1-A**  
**Alienação de bens e rendimentos financeiros, 1970-2004**  
 Valores em R\$ 1.000,00 de 2004 - IGP-DI médio

Ano	Governo	Alienação de Bens	Rendimentos Financeiros	Total Receitas	RCL	Receitas/RCL
		A	B	C=(A+B)	D	E=(C/D)
1970	PERACCHI	2.439	87	2.526	3.660.726	0,1%
1971	TRICHES	99.390	2.196	101.586	3.822.810	2,7%
1972	TRICHES	92.568	428	92.996	4.131.777	2,3%
1973	TRICHES	46.437	252	46.688	5.000.970	0,9%
1974	TRICHES	67.195	1.351	68.547	5.064.117	1,4%
1975	GUAZELLI	6.749	2	6.751	5.646.660	0,1%
1976	GUAZELLI	39.806	44	39.849	5.377.293	0,7%
1977	GUAZELLI	12.977	27.469	40.446	5.815.822	0,7%
1978	GUAZELLI	1.306	213.194	214.500	6.176.456	3,5%
1979	AMARAL	38.456	48.811	87.267	6.284.475	1,4%
1980	AMARAL	26.346	226.968	253.314	6.790.050	3,7%
1981	AMARAL	15.011	575.327	590.338	7.300.269	8,1%
1982	AMARAL	3.760	895.636	899.396	8.087.424	11,1%
1983	JAIR	1.230	540.548	541.778	7.170.172	7,6%
1984	JAIR	534	27.224	27.758	6.913.559	0,4%
1985	JAIR	10.814	56.081	66.895	8.220.731	0,8%
1986	JAIR	31.948	258.983	290.931	10.015.869	2,9%
1987	SIMON	795	890.385	891.180	8.854.739	10,1%
1988	SIMON	722	2.436.301	2.437.023	9.220.046	26,4%
1989	SIMON	823	2.821.657	2.822.480	10.500.358	26,9%
1990	SIMON	556	331.187	331.743	9.445.384	3,5%
1991	COLLARES	1.130	756.360	757.490	8.750.979	8,7%
1992	COLLARES	250	3.050.267	3.050.516	10.782.263	28,3%
1993	COLLARES	284	2.876.716	2.876.999	10.649.473	27,0%
1994	COLLARES	3.296	978.124	981.421	10.051.164	9,8%
1995	BRITTO	238	434.236	434.474	9.851.183	4,4%
1996	BRITTO	1.191.547	198.340	1.389.887	10.198.030	13,6%
1997	BRITTO	2.723.676	488.713	3.212.389	10.146.619	31,7%
1998	BRITTO	3.947.191	682.302	4.629.493	11.057.834	41,9%
1999	OLÍVIO	462	288.543	289.005	10.144.061	2,8%
2000	OLÍVIO	717.332	165.676	883.007	10.354.041	8,5%
2001	OLÍVIO	477.294	118.846	596.140	10.773.346	5,5%
2002	OLÍVIO	249.323	182.009	431.332	10.917.568	4,0%
2003	RIGOTTO	143.707	131.066	274.773	10.079.300	2,7%
2004	RIGOTTO	155.843	154.174	310.017	10.004.452	3,1%

Fonte: Calazans, Roberto - Trabalho Resultado Primário do Estado e Balanços do Estado.

Nota 1: Foram deduzidas das receitas de alienação de bens as despesas de privatização, sendo:

838.346

1.290.903

Nota 2: Receita líquida de privatizações do período 1995-1998 foi 19,1% da RCL.

**Tabela 2**  
**Composição da despesa com pessoal da Administração Direta (\*), 1970-2004**  
 Valores em R\$ 1.000,00 de 2004 - IGP-DI médio

Anos				Demais		Total	(INAT+PENS)/	(INAT+PENS)/	ATIVOS/	D.ITENS/	TOTAL
	Ativos	Inativos	Pensionistas	INAT+PENS.	Irtens		ATIVOS	TOTAL	TOTAL	TOTAL	
	A	B	C	D=B+C	E	F=A+D+E	G = D/A	H = D/F	I=A/F	J=E/F	K=H+I+J
1970	1.541.508	541.598	21.743	563.341	234.966	2.339.815	36,5	24,1	65,9	10,0	100,0
1971	1.828.896	561.600	20.844	582.444	207.994	2.619.334	31,8	22,2	69,8	7,9	100,0
1972	1.875.225	519.854	19.952	539.806	180.303	2.595.335	28,8	20,8	72,3	6,9	100,0
1973	2.286.268	609.637	25.365	635.002	233.079	3.154.349	27,8	20,1	72,5	7,4	100,0
1974	2.441.841	604.921	26.947	631.868	228.788	3.302.498	25,9	19,1	73,9	6,9	100,0
1975	3.011.291	721.037	32.060	753.097	263.192	4.027.580	25,0	18,7	74,8	6,5	100,0
1976	3.150.971	761.953	40.648	802.601	299.413	4.252.985	25,5	18,9	74,1	7,0	100,0
1977	3.068.916	751.494	44.325	795.819	289.607	4.154.343	25,9	19,2	73,9	7,0	100,0
1978	3.198.164	965.310	51.778	1.017.088	369.869	4.585.121	31,8	22,2	69,8	8,1	100,0
1979	3.503.688	996.470	58.916	1.055.386	384.079	4.943.153	30,1	21,4	70,9	7,8	100,0
1980	3.540.390	1.076.645	65.577	1.142.222	517.833	5.200.444	32,3	22,0	68,1	10,0	100,0
1981	3.739.192	1.207.467	67.454	1.274.921	586.168	5.600.281	34,1	22,8	66,8	10,5	100,0
1982	4.216.154	1.381.683	70.621	1.452.304	687.643	6.356.102	34,4	22,8	66,3	10,8	100,0
1983	3.917.710	1.392.086	64.707	1.456.792	616.965	5.991.468	37,2	24,3	65,4	10,3	100,0
1984	3.688.495	1.574.845	65.455	1.640.300	540.867	5.869.662	44,5	27,9	62,8	9,2	100,0
1985	4.171.910	1.902.842	86.926	1.989.768	664.411	6.826.089	47,7	29,1	61,1	9,7	100,0
1986	5.150.349	2.433.773	104.677	2.538.450	626.044	8.314.843	49,3	30,5	61,9	7,5	100,0
1987	3.901.997	2.011.152	65.049	2.076.201	478.331	6.456.529	53,2	32,2	60,4	7,4	100,0
1988	3.146.317	1.873.711	63.610	1.937.321	463.795	5.547.433	61,6	34,9	56,7	8,4	100,0
1989	3.866.143	2.146.014	73.040	2.219.054	529.014	6.614.211	57,4	33,5	58,5	8,0	100,0
1990	4.601.584	2.387.204	84.659	2.471.863	603.544	7.676.991	53,7	32,2	59,9	7,9	100,0
1991	3.576.535	1.981.175	74.244	2.055.419	684.091	6.316.046	57,5	32,5	56,6	10,8	100,0
1992	4.070.251	2.379.691	86.350	2.466.042	911.571	7.447.863	60,6	33,1	54,6	12,2	100,0
1993	3.737.695	2.222.663	79.172	2.301.835	792.987	6.832.517	61,6	33,7	54,7	11,6	100,0
1994	3.787.618	2.344.629	78.905	2.423.534	958.008	7.169.161	64,0	33,8	52,8	13,4	100,0
1995	4.269.896	2.862.410	89.954	2.952.364	1.004.498	8.226.758	69,1	35,9	51,9	12,2	100,0
1996	4.574.953	3.220.666	76.455	3.297.120	1.415.973	9.288.047	72,1	35,5	49,3	15,2	100,0
1997	4.316.157	3.286.609	72.268	3.358.877	1.025.934	8.700.968	77,8	38,6	49,6	11,8	100,0
1998	4.523.781	3.596.545	79.624	3.676.169	1.024.431	9.224.381	81,3	39,9	49,0	11,1	100,0
1999	4.265.419	3.477.065	68.939	3.546.004	917.196	8.728.619	83,1	40,6	48,9	10,5	100,0
2000	3.853.268	3.223.082	60.000	3.283.082	1.205.364	8.341.714	85,2	39,4	46,2	14,4	100,0
2001	3.919.387	3.158.408	57.507	3.215.915	1.101.424	8.236.726	82,1	39,0	47,6	13,4	100,0
2002	3.937.706	3.058.092	48.733	3.106.825	1.388.059	8.432.590	78,9	36,8	46,7	16,5	100,0
2003	3.673.548	2.920.014	46.820	2.966.835	747.587	7.387.970	80,8	40,2	49,7	10,1	100,0
2004	3.553.828	2.848.839	188.983	3.037.822	494.400	7.086.050	85,5	42,9	50,2	7,0	100,0
<b>Tx.anual</b>	<b>3,5%</b>	<b>7,2%</b>	<b>9,4%</b>	<b>7,3%</b>	<b>3,1%</b>	<b>4,7%</b>					

FONTE: Calzans - Roberto - A Questão dos Inativos (1970/93). Balanços do Estado, 1994/2004.

(\*) Estão incluídas as despesas com auxílio funeral, transferências à Adm.Indireta, ao IPERGS, PDV, despesas de exercícios anteriores e sentenças judiciais.

**Tabela 3**  
**Vinculações da receita corrente e despesas fixas da Administração Direta**  
**Demonstrativo com base na execução orçamentária de 2004**  
 Em R\$ 1.000,00

**1. Demonstrativo dos recursos livres**

Especificação	Receita Líquida Real	Rec.Líquida Impostos e Transf.	Rec.Líquida Imp.Próprios	Receita Corrente e Deduções	% Receita Corrente	% RCL
Classificações de receitas	8.303.873	9.175.583	8.123.131	13.232.643		
(-) Rec.anulação restos a pagar				(62.651)		
<b>(=) Receita corrente (*)</b>				<b>13.169.992</b>	<b>100,0</b>	
Transferências aos municípios RITF				(2.799.403)	(21,3)	
Outras transf.aos municípios				(31.906)	(0,2)	
Perdas do Fundef				(235.427)	(1,8)	
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA</b>				<b>10.103.256</b>	<b>76,7</b>	<b>100,0</b>
<b>Vinculações principais</b>				<b>5.554.490</b>	<b>42,2</b>	<b>55,0</b>
Manutenção do ensino		35%		3.211.454	24,4	31,8
Ensino superior			0,5%	40.616	0,3	0,4
Ciência e tecnologia			1,5%	121.847	0,9	1,2
Saúde (EC 29/2000 - Federal)		12%		1.101.070	8,4	10,9
Dívida intralimite	13%			1.079.503	8,2	10,7
<b>LÍQUIDO</b>				<b>4.548.766</b>	<b>34,5</b>	<b>45,0</b>
(+) FUNDEF contado em dobro				235.427	1,8	2,3
<b>RECURSOS CORRENTES LIVRES DO ESTADO</b>				<b>4.784.193</b>	<b>36,3</b>	<b>47,4</b>
(-) Demais Poderes				(1.890.085)	(14,4)	(18,7)
<b>RECURSOS CORRENTES LIVRES DO PODER EXECUTIVO</b>				<b>2.894.108</b>	<b>22,0</b>	<b>28,6</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado 2004.

(\*) Sem os efeitos do Fundef e com a exclusão da receita de anulação de restos a pagar.

**2. Demonstrativo do resultado potencial**

Especificação	R\$ 1.000,00	RCO	RCL
Recursos correntes livres	4.784.193	<b>36,3</b>	47,4
(-) Despesas não relativas às vinculações principais	6.929.179	52,6	68,6
<b>(=) Resultado potencial</b>	<b>(2.144.985)</b>	<b>(16,3)</b>	<b>(21,2)</b>
(+) Investimentos sentido amplo (*)	520.320	4,0	5,2
<b>(=) Resultado potencial sem investimentos (3+4)</b>	<b>(1.624.665)</b>	<b>(12,3)</b>	<b>(16,1)</b>

(\*) Exceto os realizados com recursos vinculados.

**3. Componentes da equação de equilíbrio orçamentário sem investimentos**

Especificação	R\$ 1.000,00	% RCO
Receita corrente - RCO	13.169.992	100,0
<b>Despesas variáveis</b>	<b>8.385.799</b>	<b>63,7</b>
1. Transferências a municípios	2.831.309	21,5
2. Vinculações principais	5.554.490	42,2
<b>Despesas fixas sem investimentos</b>	<b>6.408.858</b>	<b>48,7</b>
<b>Despesas potenciais sem investimentos</b>	<b>14.794.657</b>	<b>112,3</b>

**Tabela 4**  
**Despesas sem transferências aos municípios, 2000-2004**  
 Em R\$ 1.000,00 correntes

<b>GRUPOS DE DESPESA</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>1. DESPESA TOTAL</b>					
Pessoal e Encargos Sociais	4.956.920	5.401.659	6.276.926	6.753.045	7.086.051
Outras Despesas Correntes -ODC (*)	992.482	1.233.249	1.090.316	1.538.332	2.196.392
Amortização da Dívida	613.709	723.826	924.012	1.153.622	1.177.365
Investimentos	575.023	453.402	249.725	502.844	513.108
Outras Despesas de Capital	190.359	109.242	122.293	196.907	86.895
Juros e Encargos da Dívida	227.731	244.744	274.451	269.893	280.645
<b>TOTAL</b>	<b>7.556.224</b>	<b>8.166.122</b>	<b>8.937.724</b>	<b>10.414.644</b>	<b>11.340.456</b>
(*) Recebimentos do SUS aplicados em ODC.				50.651	388.438
<b>2. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE</b>					
<b>2.1 - Aplicação de recursos</b>	<b>1.767.170</b>	<b>1.967.970</b>	<b>2.295.671</b>	<b>2.624.470</b>	<b>2.755.085</b>
<b>2.2 - Inclusões</b>	<b>111.408</b>	<b>146.124</b>	<b>150.298</b>	<b>200.491</b>	<b>236.779</b>
2.2.1 - Perdas do FUNDEF	110.087	144.779	148.920	199.057	235.427
2.2.2 - Serviço da dívida	1.321	1.345	1.378	1.434	1.352
<b>TOTAL MDE</b>	<b>1.878.578</b>	<b>2.114.094</b>	<b>2.445.969</b>	<b>2.824.961</b>	<b>2.991.864</b>
<b>3. SERVIÇO DE SAÚDE PÚBLICA - SSP</b>	<b>284.807</b>	<b>425.715</b>	<b>475.293</b>	<b>507.200</b>	<b>559.940</b>
<b>4. ENSINO SUPERIOR COMUNITÁRIO</b>	<b>6.735</b>	<b>1.839</b>	<b>5.591</b>	<b>4.508</b>	<b>-</b>
<b>5. CIÊNCIA E TECNOLOGIA</b>	<b>56.468</b>	<b>67.636</b>	<b>10.871</b>	<b>10.275</b>	<b>16.749</b>
<b>6. DÍVIDA INTRALIMITE</b>					
6.1 - Receita Líquida Real - RLR	5.542.419	6.349.442	6.500.153	7.592.145	8.303.873
<b>Limite: 13% da RLR</b>	<b>720.514</b>	<b>825.427</b>	<b>845.020</b>	<b>986.979</b>	<b>1.079.503</b>
<b>7. DESPESAS COM VINCULAÇÃO</b>					
<b>(2.1 +3 +4 +5 +6 )</b>	<b>2.835.694</b>	<b>3.288.587</b>	<b>3.632.446</b>	<b>4.133.432</b>	<b>4.411.277</b>
<b>7. DESPESAS SEM VINCULAÇÃO (1-7)</b>	<b>4.720.530</b>	<b>4.877.535</b>	<b>5.305.278</b>	<b>6.281.212</b>	<b>6.929.179</b>
7.1 Despesa com pessoal	3.290.932	3.537.003	4.160.034	4.160.820	4.366.788
7.2 Demais despesa	1.429.598	1.340.531	1.145.244	2.120.392	2.562.391
<b>7.3 Relação 7.1/7</b>	<b>0,70</b>	<b>0,73</b>	<b>0,78</b>	<b>0,66</b>	<b>0,63</b>
<b>7.4 Relação 7.2/7</b>	<b>0,30</b>	<b>0,27</b>	<b>0,22</b>	<b>0,34</b>	<b>0,37</b>

Fonte: Balanços do Estado do RS.

(\*) Empenhado 2000 e 2001 e liquidado após 2002.

Tabela 5

## Vinculações da receita corrente

Em R\$ 1.000,00 correntes.

Ítems de Receita	Receita Bruta	Municípios	Líquido 1	Deduções da RLR (*)	RLR (**)	Educação (35% s/col.3)	Saúde (12% s/col.3)	ENS/TEC (2% col3-1)	Dívida 13% s/RLR	Recursos Livres	R.Livres/ Valor Bruto	Vinculações/ Valor Bruto
	1	2	3=(1-2)	4	5=(3-4)	6	7	8	9	10=(3-6-7-8-9)	11	12
											(1-v)	v
<b>1. IMP. ESTADUAIS A QT (*)</b>	<b>10.844.975</b>	<b>2.721.845</b>	<b>8.123.131</b>	<b>1.084.268</b>	<b>7.038.862</b>	<b>2.843.096</b>	<b>974.776</b>	<b>162.463</b>	<b>915.052</b>	<b>3.227.744</b>	<b>0,2976</b>	<b>0,7024</b>
1.1. ICMS (25%)	9.637.938	2.409.485	7.228.454	1.084.268	6.144.185	2.529.959	867.414	144.569	798.744	2.887.767	0,2996	0,7004
1.2 IPVA (50%)	623.681	311.841	311.841		311.841	109.144	37.421	6.237	40.539	118.499	0,1900	0,8100
1.3 ITBI (50%)	1.039	520	520		520	182	62	10	68	197	0,1900	0,8100
1.4.IMP. NÃO COMPARTILHADOS	582.317	-	582.317		582.317	203.811	69.878	11.646	75.701	221.280	0,3800	0,6200
<b>2. TRANSF.DA UNIÃO</b>	<b>1.130.010</b>	<b>77.558</b>	<b>1.052.452</b>	<b>157.868</b>	<b>894.584</b>	<b>368.358</b>	<b>126.294</b>	<b>-</b>	<b>116.296</b>	<b>441.504</b>	<b>0,3907</b>	<b>0,6093</b>
2.1. Cota-Parte FPE	563.644	-	563.644	84.547	479.097	197.275	67.637	-	62.283	236.449	0,4195	0,5805
2.2. IPI Exportação (25%)	310.232	77.558	232.674	34.901	197.773	81.436	27.921	-	25.710	97.607	0,3146	0,6854
2.3. Transferências LC 87/96	256.134	-	256.134	38.420	217.714	89.647	30.736	-	28.303	107.448	0,4195	0,5805
<b>IMP.E TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>11.974.985</b>	<b>2.799.403</b>	<b>9.175.583</b>	<b>1.242.136</b>	<b>7.933.447</b>	<b>3.211.454</b>	<b>1.101.070</b>	<b>162.463</b>	<b>1.031.348</b>	<b>3.669.248</b>	<b>0,3064</b>	<b>0,6936</b>
<b>3. OUTRAS REC. PRÓPRIAS</b>	<b>476.045</b>	<b>-</b>	<b>476.045</b>	<b>404.237</b>	<b>71.808</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>9.335</b>	<b>466.710</b>	<b>0,9804</b>	<b>0,0196</b>
<b>4. OUTRAS TRANSFERÊNCIAS</b>	<b>718.962</b>	<b>31.906</b>	<b>687.056</b>	<b>388.438</b>	<b>298.618</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>38.820</b>	<b>648.236</b>	<b>0,9016</b>	<b>0,0984</b>
<b>TOTAL</b>	<b>13.169.992</b>	<b>2.831.309</b>	<b>10.338.683</b>	<b>2.034.811</b>	<b>8.303.873</b>	<b>3.211.454</b>	<b>1.101.070</b>	<b>162.463</b>	<b>1.079.503</b>	<b>4.784.194</b>	<b>0,3633</b>	<b>0,6367</b>
<b>5. RELATIVO</b>	<b>100,0</b>	<b>21,5</b>	<b>78,5</b>	<b>15,5</b>	<b>63,1</b>	<b>24,4</b>	<b>8,4</b>	<b>1,2</b>	<b>8,2</b>	<b>36,3</b>		

Fonte: Balanço do Estado do RS, 2004 e Relatório do TCE-RS, 2004.

Nota: Foram desconsideradas as perdas do Fundef por ser incluídas no MDE, como se despesas fossem.

(\*) O valor do Fundef contém a parcela do Estado (11,25%), já que parte dos municípios está incluída nas TCLM.

Descontado também os valores da gestão plena da Saúde (SUS).

(\*\*) Base da dívida.É calculada defasada de dois meses. Por isso, foi feito um ajustamento para se chegar à RLR que serviu como base para o cálculo do serviço.

**Tabela 6**  
**Composição da receita corrente líquida, 2000-2004**  
 Em R\$ 1.000,00 correntes

<b>Especificação</b>	<b>2000</b>	<b>%</b>	<b>2001</b>	<b>%</b>	<b>2002</b>	<b>%</b>	<b>2003</b>	<b>%</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>
RLIT	5.649.082	91,8	6.613.513	93,6	7.321.273	90,1	8.645.981	93,1	9.175.583	90,8
ORCP	362.539	5,9	341.303	4,8	444.088	5,5	636.019	6,8	476.045	4,7
ORCT	298.243	4,8	313.595	4,4	576.903	7,1	278.398	3,0	718.962	7,1
(-) TCLM diversas	(47.066)	(0,8)	(58.452)	(0,8)	(66.686)	(0,8)	(70.217)	(0,8)	(31.906)	(0,3)
(-) Perdas Fundef	(110.087)	(1,8)	(144.779)	(2,0)	(148.920)	(1,8)	(199.057)	(2,1)	(235.427)	(2,3)
<b>RCL</b>	<b>6.152.711</b>	<b>100,0</b>	<b>7.065.180</b>	<b>100,0</b>	<b>8.126.658</b>	<b>100,0</b>	<b>9.291.124</b>	<b>100,0</b>	<b>10.103.256</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Balanços do Estado.

RLIT: Receita Líquida de Impostos e Transferências

ORCP: Outras Receitas Correntes Próprias

ORCT: Outras Receitas Correntes de Transferências