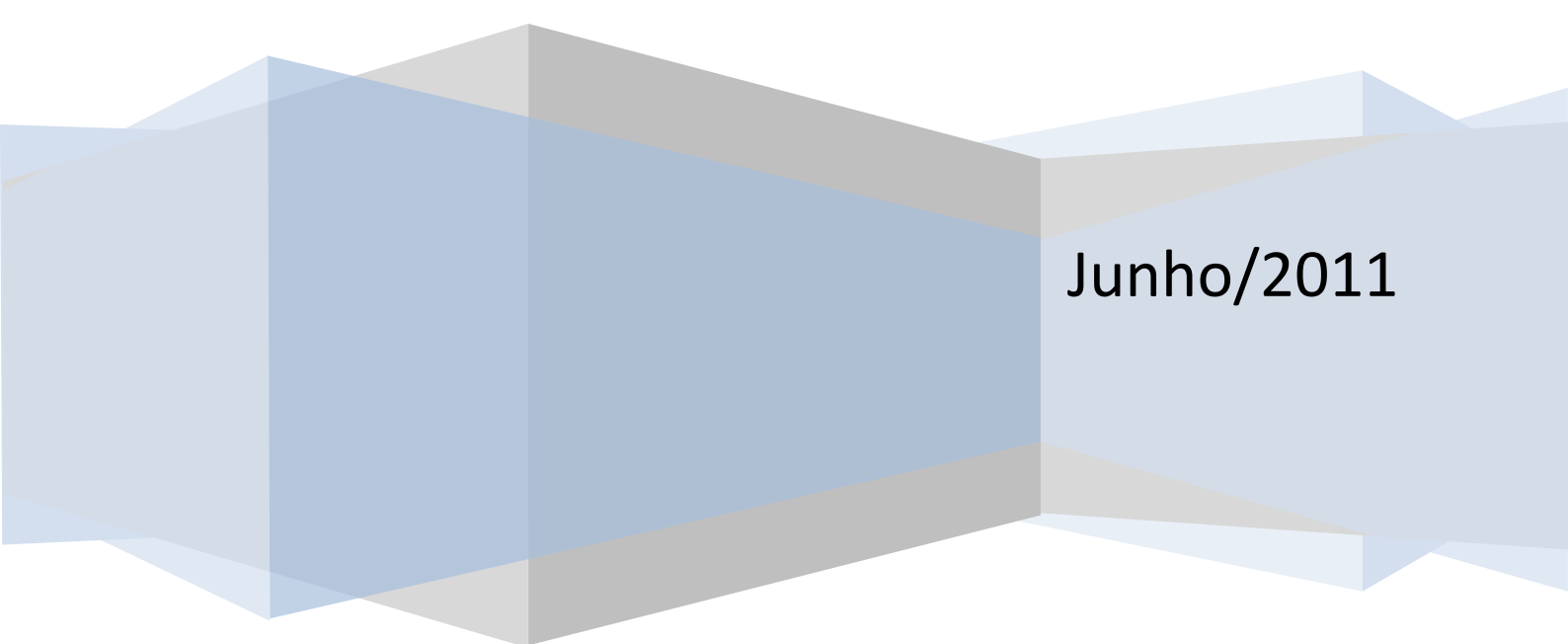


Contas estaduais de 1999 a 2010 em 12 anos de ajuste fiscal

Darcy Francisco Carvalho dos Santos
Economista



Junho/2011

www.darcyfrancisco.com.br

Sumário

1. Considerações iniciais.....	4
2. Evolução das receitas no período 1999-2010	5
2.1. Receitas correntes	6
2.1.1. Receita corrente líquida econômica (RCLe).....	10
2.2. Receitas de capital	10
3. Despesas do período 1999-2010	12
3.1. Despesas com pessoal e encargos sociais	12
3.3 . Outras despesas correntes.....	15
3.4 . Serviço da dívida	16
3.5. Investimentos (sentido amplo)	18
3.5.1. Margem para investimentos	19
3.6. Despesas totais/RCLe	19
3.6.1. Ajustes no encerramento do exercício de 2002	21
4. Despesas por Poder	23
5. Vinculações constitucionais da receita.....	25
5.1 – Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)	25
5.2 . Serviços de saúde pública (SSP)	28
5.3 . As vinculações e o desequilíbrio orçamentário.....	29
6. Gestão fiscal e execução orçamentária	31
6.1 – Resultado orçamentário.....	31
6.1.1 – Receita de anulação de restos a pagar.....	33
6.2 . Resultado primário.....	34
6.3 – Resultado previdenciário	35
6.4. Despesa com pessoal/LRF.....	38
6.5 – Dívida consolidada líquida.....	40
6.5.1. Dívida consolidada e acordo de 1998	40
6.6. Situação líquida financeira.....	41
7. Saques no Sistema de Caixa Único estadual (SIAC)	42
8. Dívida ativa	43
9. Passivos estaduais	45
9.1. Piso do magistério (federal)	46
10. Regionalização do orçamento	47
Síntese final.....	48
Referências bibliográficas	57

1. Considerações iniciais

Na análise das contas públicas, principalmente após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a receita corrente líquida (RCL) tornou-se o principal parâmetro de comparação. O PIB é também adotado, mas principalmente em nível federal.

Porém o conceito de receita corrente líquida constante da LRF agrega e exclui valores que acabam por descaracterizá-la como parâmetro de comparação de valores. Além disso, o TCE-RS determinou que fosse deduzida da receita corrente o Imposto de Renda Retido na Fonte sobre a folha de pessoal, valor esse também deduzido da despesa com pessoal.

Por tudo isso, para efeito de parâmetro, passamos a considerar como receita corrente líquida aquela parte da receita corrente que, efetivamente, pertence ao Estado.

Mas, sempre houve certa confusão de qual o conceito estava sendo usado, se o legal ou o gerencial, como era conhecido. Por isso, em muito boa hora, a Secretaria do Planejamento do RS introduziu o conceito de receita corrente líquida econômica (RCLe), considerando que ela seria formada pela receita corrente, entendida como tal a já acrescida das transferências do Fundef/Fundeb e deduzida dos repasses a esses fundos, deduzida ainda das transferências intraorçamentárias e das transferências constitucionais e legais aos municípios (TCLM). Esse era o conceito que sempre adotei, mas ainda com a dedução da receita de anulação de restos a pagar, por ser meramente escritural.

Então, quando houver referência a RCL, está se tratando da receita corrente líquida legal, definida pela LRF. Mas, quando se estiver tratando daquela parte da receita corrente que, efetivamente, pertence ao Estado, a referência é feita à receita corrente líquida econômica (RCLe). E com esse parâmetro serão feitas todas as comparações.

Outro aspecto são as atualizações de valores, cujo índice utilizado será sempre o IPCA, por ser o índice oficial de inflação do País, a menos que esteja

expresso em contrário, principalmente quando envolver valores anteriores a 1980, quando o índice citado não existia. Nesse caso, o índice adotado é o IGP-DI.

A abrangência da análise é o balanço consolidado do Estado, que engloba autarquias e fundações, de conformidade com o que dispõe a LRF. Serão comparados com dados da Administração Direta aqueles casos restritos a ela, como as vinculações constitucionais que estão correlacionados com a receita líquida de impostos e de transferências (RLIT) e a despesa dos Outros Poderes, cuja comparação é com a RCLe dessa abrangência.

2. Evolução das receitas no período 1999-2010

A Tabela 2.1 mostra a evolução em termos constantes das receitas estaduais no período em causa, incluindo as receitas correntes intraorçamentárias, que constituem dupla contagem, decorrente das transferências ao IPERGS para pagamento dos encargos previdenciários estaduais.

Tabela 2.1 - Receitas totais, 1999-2010
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA de 2010

Anos	Receitas correntes	Correntes intraorçam.	Total Correntes	Receitas Capital	Total das receitas
1999	15.889.950	-	15.889.950	495.394	16.385.345
2000	16.716.926	-	16.716.926	1.531.943	18.248.869
2001	18.199.385	-	18.199.385	896.260	19.095.645
2002	19.497.892	-	19.497.892	610.767	20.108.659
2003	19.209.939	-	19.209.939	618.428	19.828.366
2004	18.855.528	-	18.855.528	587.388	19.442.916
2005	20.705.322	-	20.705.322	234.764	20.940.086
2006	21.434.022	-	21.434.022	409.268	21.843.290
2007	21.892.686	790.218	22.682.904	1.580.169	24.263.073
2008	24.517.648	969.119	25.486.767	1.442.534	26.929.301
2009	24.620.453	5.133.707	29.754.161	250.650	30.004.811
2010	27.582.436	6.097.111	33.679.547	1.044.206	34.723.753

Fonte: CAGE/Secretaria da Fazenda.

A Tabela 2.2 apresenta as receitas escoimadas da dupla contagem referida, onde se constata que no período em causa as receitas cresceram 74,7% em termos reais, numa taxa anual de 5,2%, sendo 7% no último período governamental. As receitas correntes cresceram 5,1% ao ano no período 1999-2010, sendo 6,5% no último quadriênio.

Tabela 2.2 - Receitas totais sem as intraorçamentárias
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA de 2010

Anos	Receitas Correntes	Receitas Capital	Total Receitas	Relativo	Composição %	
					Correntes	Capital
1999	15.889.950	495.394	16.385.345	100,0	96,98	3,02
2000	16.716.926	1.531.943	18.248.869	111,4	91,61	8,39
2001	18.199.385	896.260	19.095.645	116,5	95,31	4,69
2002	19.497.892	610.767	20.108.659	122,7	96,96	3,04
2003	19.209.939	618.428	19.828.366	121,0	96,88	3,12
2004	18.855.528	587.388	19.442.916	118,7	96,98	3,02
2005	20.705.322	234.764	20.940.086	127,8	98,88	1,12
2006	21.434.022	409.268	21.843.290	133,3	98,13	1,87
2007	21.892.686	1.580.169	23.472.854	143,3	93,27	6,73
2008	24.517.648	1.442.534	25.960.182	158,4	94,44	5,56
2009	24.620.453	250.650	24.871.103	151,8	98,99	1,01
2010	27.582.436	1.044.206	28.626.643	174,7	96,35	3,65
Taxas						
1999-2010	5,1%	7,0%	5,2%			
2006-2010	6,5%	26,4%	7,0%			

Fonte: CAGE/Secretaria da Fazenda.

2.1. Receitas correntes

A Tabela 2.3 traz a evolução das receitas correntes classificada pela origem, entre próprias e de transferências, constando que enquanto as primeiras cresceram 80,1% no período em análise (taxa de 5,5%), as de transferências cresceram 31,4% (taxa de 2,5%), menos da metade.

Tabela 2.3. Receitas próprias e de transferências, 1999-2010, em R\$ 1.000,00 constantes
Inclui SUS e deduz as perdas do Fundef/Fundeb
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA de 2010

Anos	Receitas Próprias	Receitas de Transferências	Receitas Correntes	participação %		Relativo Transf.
				Próprias	Transf.	
1999	13.790.810	2.099.140	15.889.950	86,79	13,21	100,00
2000	14.514.606	2.202.320	16.716.926	86,83	13,17	104,92
2001	16.011.364	2.188.021	18.199.385	87,98	12,02	104,23
2002	16.822.889	2.675.002	19.497.892	86,28	13,72	127,43
2003	17.940.861	1.269.078	19.209.939	93,39	6,61	60,46
2004	17.138.024	1.717.505	18.855.528	90,89	9,11	81,82
2005	18.369.215	2.336.107	20.705.322	88,72	11,28	111,29
2006	18.734.962	2.699.061	21.434.022	87,41	12,59	128,58
2007	19.125.346	2.767.340	21.892.686	87,36	12,64	131,83
2008	21.600.556	2.917.092	24.517.648	88,10	11,90	138,97
2009	21.926.926	2.693.527	24.620.453	89,06	10,94	128,32
2010	24.824.447	2.757.990	27.582.436	90,00	10,00	131,39
Variação	180,01	131,39	173,58			
Taxa	5,5%	2,5%	5,1%			

Fonte: CAGE/Secretaria da Fazenda.

Dois fenômenos de reflexo inverso na arrecadação passaram a ocorrer a partir de 2003, o ingresso da receita da Gestão Plena do SUS (mais acentuado nesse caso a contar de 2004) e as denominadas perdas do Fundef, posteriormente Fundeb, demonstrados na Tabela 2.4.

Na referida Tabela constata-se que somente nos exercícios de 2003 e 2004 é que os ingressos do SUS foram menores que as perdas do Fundef/Fundeb, justificando as quedas das transferências.

A partir de 2006, a despeito do ingresso muito maior dos recursos do SUS que as perdas citadas, as transferências praticamente se estabilizaram em termos absolutos e decresceram na participação. Elas representavam 13,2% das receitas correntes em 2003, atingindo 13,72% em 2002, caindo para tão somente 10% em 2010.

Tabela 2.4 - Gestão plena do SUS e perdas do Fundef/Fundeb
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA de 2010

Anos	Gestão plena SUS	Perdas do Fundef/Fundeb	Receita corrente %		Relação A/B
	A	B	Gestão SUS	Fundef/Fundeb	
2003	89.585	782.171	0,5%	4,1%	0,1
2004	538.285	817.312	2,9%	4,3%	0,7
2005	517.152	362.031	2,5%	1,7%	1,4
2006	578.753	389.323	2,7%	1,8%	1,5
2007	624.971	358.178	2,9%	1,6%	1,7
2008	746.108	305.264	3,0%	1,2%	2,4
2009	852.127	317.864	3,5%	1,3%	2,7
2010	885.164	496.662	3,2%	1,8%	1,8

Fonte: CAGE/Secretaria da Fazenda.

A Figura 2.1 ilustra de forma mais clara o fenômeno descrito no parágrafo anterior.

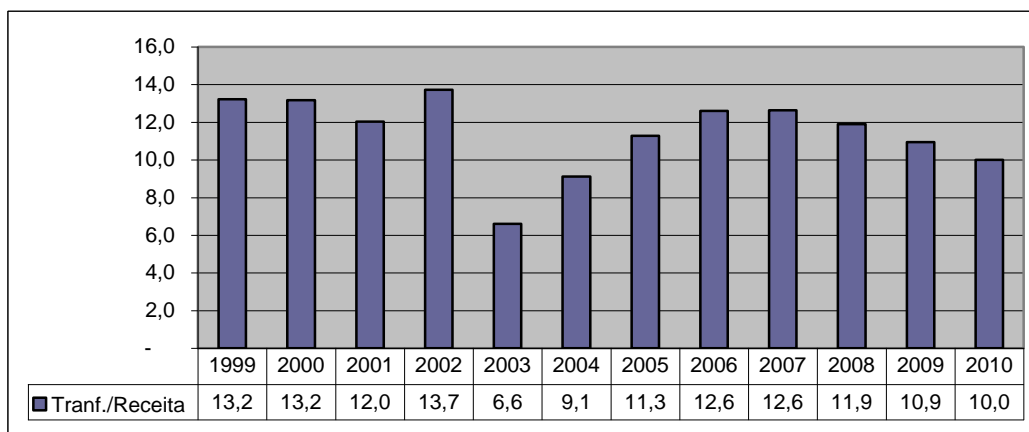


Figura 2.1. Participação % das receitas de transferências na receitas correntes
Fonte: Tabela 2.3.

O ICMS é o maior item da arrecadação estadual, variando entre 61% a 69% das receitas correntes, atingindo uma média de, praticamente, 65% nos últimos 15 anos, conforme Tabela 2.5.

Tabela Final 2.5

Tabela 2.2. ICMS (*) em R\$ 1.000,00 correntes e constantes e respectivos crescimentos

ANOS	VALORES CORRENTES	VARIÇÃO NOMINAL	VALORES CONSTANTES		ICMS/ R.correntes
			IGP-DI	IPCA	
1995	3.509.484	-	13.695.884	10.210.156	
1996	4.015.924	506.440	14.097.380	10.083.975	65,7%
1997	4.006.766	(9.159)	13.057.579	9.425.835	61,9%
1998	4.232.063	225.297	13.271.995	9.646.140	56,3%
1999	4.659.523	427.460	13.116.503	10.116.882	59,8%
2000	5.646.813	987.290	13.968.993	11.457.007	64,3%
2001	6.706.353	1.059.540	15.033.988	12.738.317	65,7%
2002	7.441.505	735.152	14.661.432	12.999.580	62,7%
2003	8.988.842	1.547.336	14.461.974	13.722.120	67,0%
2004	9.637.938	649.097	14.154.435	13.790.377	68,7%
2005	11.369.302	1.731.364	15.789.115	15.225.046	69,0%
2006	11.813.299	443.997	16.122.108	15.205.618	66,5%
2007	12.277.685	464.386	15.935.007	15.241.108	65,3%
2008	14.825.154	2.547.468	17.309.763	17.417.767	66,6%
2009	15.086.677	261.523	17.308.232	16.897.147	64,4%
2010	17.816.426	2.729.750	19.354.238	18.998.791	64,6%
Taxas				Média >>	64,6%
1995-2010	11,4%		2,3%	4,2%	
1999-2010	13,0%		3,6%	5,9%	
2006-2010	10,8%		4,7%	5,7%	

(*) ICMS total, incluindo auto de lançamento, dívida ativa, juros e multas.

As taxas de crescimento do ICMS variam conforme seja o período e o deflator considerado. Tomando o IGP-DI como deflator, verifica-se que no período 1995-2010, o crescimento foi de 2,3% ao ano, sendo 3,6% para o

período 1999-2010 e 4,7% para 2006-2010.¹ Se o indexador por o IPCA, as taxas de crescimento são de, respectivamente, 4,2%, 5,9% e 5,7%, para os períodos citados (Tabela 2.5).

Conforme citado, no último período governamental, a receita corrente cresceu, em média, 6,5%, o ICMS, 5,7% e o PIB-RS, 4,3%, tudo em termos reais, considerando como deflator o IPCA (Tabela 2.5.1).

O período em causa apresentou dois anos de crescimento quase atípicos, como 2008 e 2010, onde a receita corrente cresceu 12% em ambos e o ICMS 14,3% e 12,4%, respectivamente. Por outro lado, nos dois outros anos, o de 2007 e o de 2009, o crescimento da receita corrente foi pífio e o do ICMS chegou a ser negativo em 2009 (Tabela 2.5.1).

Em 2007, mesmo que o PIB-RS tenha crescido 6,5%, o reduzido crescimento da receita decorreu basicamente da expansão praticamente nula do ICMS (0,23%), que teve como causa a cessação do aumento das alíquotas incidentes sobre energia elétrica, combustíveis e comunicações, que haviam sido majoras a partir de 2005.

O governo que se iniciou em 2007 solicitou a prorrogação dessa majoração, não sendo atendido pela Assembleia Legislativa, o que criou um grande impasse, porque a receita aumentada fora comprometida com a despesa de reajustes salariais que, por natureza, não podia ser reduzida. Esse fato obrigou o novo governo a fazer um ajuste fiscal ainda maior, com grande redução dos investimentos, porque teve que enfrentar um déficit que atingira R\$ 1,085 bilhão em 2006. Além disso, foi obrigado a utilizar recursos do caixa único, o que foi feito pelo governo em causa apenas no exercício de 2007, conforme tratado na seção 7.

Tabela 2.5.1. Crescimento da receita corrente, do ICMS e do PIB-RS no último período governamental, 2007-2010

Anos	Receita corrente	ICMS total	PIB-RS
2007	2,1%	0,23%	6,5%
2008	12,0%	14,3%	3,9%
2009	0,4%	-3,0%	-0,8%
2010	12,0%	12,4%	7,8%
Taxa.média	6,5%	5,7%	4,3%

Fonte: Tabelas 2.2 e 2.5.

¹ Nos períodos citado, o primeiro ano é apenas referência. A variação é nos anos seguintes. No período 2006-2010, o ano de 2006 é igualado a 100.

2.1.1. Receita corrente líquida econômica (RCLe)

A RCLe, conforme referido, é aquela parcela da receita corrente que, efetivamente, pertence ao Estado, e corresponde à totalidade dos meios próprios ordinários de que ele se utilizou para o financiamento de suas despesas ao longo do tempo. Os valores da citada na tabela estão expressos em milhares de reais e atualizados pelo IPCA médio, para o último ano da série, demonstrados na Tabela 2.6, onde conta também seu crescimento real, que foi de 5,4% em todo o período em análise e 6,4% no último período governamental.

Tabela 2.6 - Demonstrativo da receita corrente líquida econômica (RCLe), 1999-2010
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA de 2010

ANO	Receita corrente (*)	Receitas intra	Distribuição da receita	Rec.anulação restos a pagar	RCLe
	A	B	C	D	E=A-(B+C+D)
1999	15.889.950		2.938.726	562.581	12.388.643
2000	16.716.926		3.287.388	71.004	13.358.534
2001	18.199.385		3.710.089	82.051	14.407.245
2002	19.497.892		3.696.858	977.141	14.823.892
2003	19.209.939		3.374.124	907.635	14.928.180
2004	18.855.528		3.302.949	84.174	15.468.406
2005	20.705.318		4.169.484	32.970	16.502.863
2006	21.434.022		4.191.864	74.586	17.167.572
2007	22.682.904	790.218	4.236.733	84.809	17.571.143
2008	25.486.767	969.119	4.804.770	40.896	19.671.982
2009	29.754.161	5.133.707	4.863.630	215.051	19.541.773
2010	33.679.547	6.097.111	5.360.865	193.236	22.028.335
Taxas					
1999-2010	-	-	-	-	5,4%
2006-2010	-	-	-	-	6,4%

Fonte dos dados brutos: CAGE-Sefa.RS

(*) Já líquida do Fundef, isto é acrescida das transferências recebidas e deduzida dos repasses.

2.2. Receitas de capital

Ao longo do período em análise as Receitas de Capital representaram 5% da RCLe. No último período governamental, essa relação subiu para 6,8%. Isso, no entanto, não quer dizer que, houve aumento da participação desse tipo de receita em relação aos governos anteriores.

Ocorre que praticamente a metade (48,7%) são receitas de operações de crédito decorrente do empréstimo junto ao Banco Mundial para rolagem da dívida extralimite, que não representou ingresso de dinheiro novo (Tabela 2.8). E no tocante à alienação de bens uma parte foi depositada em conta bancária e reservada para o fundo de previdência complementar.

Tabela 2.7 - Receitas de capital/RCLe, 2000-2009
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados para 2010 pelo IPCA

ANO	Receitas de Capital	%	RCLe	%	Rec.Capital/RCLe	%
1999	495.394	100,0	12.388.643	100,0	4,0%	100,0
2000	1.531.943	309,2	13.358.534	107,8	11,5%	286,8
2001	896.260	180,9	14.407.245	116,3	6,2%	155,6
2002	610.767	123,3	14.823.892	119,7	4,1%	103,0
2003	618.428	124,8	14.928.180	120,5	4,1%	103,6
2004	587.388	118,6	15.468.406	124,9	3,8%	95,0
2005	234.764	47,4	16.502.863	133,2	1,4%	35,6
2006	409.268	82,6	17.167.572	138,6	2,4%	59,6
2007	1.580.169	319,0	17.571.143	141,8	9,0%	224,9
2008	1.442.534	291,2	19.671.982	158,8	7,3%	183,4
2009	250.650	50,6	19.541.773	157,7	1,3%	32,1
2010	1.044.206	210,8	22.028.335	177,8	4,7%	118,5
Receitas de Capital/RCLe, 1999-2010					5,0%	
Receitas de Capital/RCLe, 2006-2010					6,8%	

Fonte dos dados brutos: Balanços do Estado do RS.

Tabela 2.8. Total receitas de capital do período 2007-2010
Soma dos valores atualizados anualmente pelo IPCA
Em R\$ 1.000,00 de 2010

Especificação	Valor	%
Operações de crédito	2.104.515	48,7%
Alienação de Bens	1.542.732	35,7%
Outras	670.312	15,5%
Total	4.317.559	100,0%

Fonte dos dados brutos: Balanços do Estado do RS.

A maior parte das receitas de capital do último quadriênio decorre dos seguintes fatos:

a) Exercício 2007

Vendas de ações preferenciais do Bannrisul por R\$ 1.286.956.555,81, cujo produto foi destinado à constituição de dois fundos, sendo:

Fundo de Equilíbrio da Previdência Pública – FE-PREV (90%) e Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual – FG-PREV (10%). O primeiro deles seria utilizado na razão de 1/7 a cada ano no auxílio ao pagamento dos compromissos previdenciários e o segundo foi destinado ao regime de previdência complementar a ser criado posteriormente, para o que foi enviado ao Poder Legislativo do Projeto de Lei 393/2007, que acabou sendo arquivado em 23 de dezembro de 2010.

O primeiro desses recursos teve sua destinação alterada pela Lei 13.328/2009, adiante citada, e o segundo permanece no banco, alcançando a importância de R\$ 179.384 mil em 31/12/2010.

b) Exercício 2008

Foi contraída junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (Banco Mundial) uma operação de crédito no valor de R\$ 1.192.009.846,26 destinada à rolagem de parte da dívida extralimite, sob condições bem mais favoráveis que a dívida até então existente. Foi uma operação favorável ao Estado, mas não implicou aumento de recurso para o governo de então, porque apenas serviu para trocar dívidas.

b) Exercício 2010

Nesse ano ocorreu o ingresso da segunda parcela do empréstimo contraído no BIRD no valor de R\$ 786.825.000, 00, também utilizado na rolagem da dívida extralimite.

Nesse mesmo exercício ocorreu a transferência de R\$ 571.864.289,76 do FE-PREV (recurso orçamentário 1188) para o DAER para construção de estradas, autorizada que foi pela Lei 13.328/2009, já citada.

3. Despesas do período 1999-2010

A análise em causa é com base na evolução dos quatro grandes agregados de despesas, que são: Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes, Serviço da Dívida e Investimentos (sentido amplo, englobando as Inversões Financeiras). Há também outro grande agregado, que é a Distribuição da Receita aos Municípios, que acompanha o crescimento da receita corrente, porque é um percentual desta, conforme seja o tributo em questão.

3.1. Despesas com pessoal e encargos sociais

No período 1999-2010, a despesa com pessoal cresceu 39%, uma taxa anual de 3%. No mesmo período, a RCLe cresceu 77,8%, correspondente a uma taxa anual de 5,4%. Com isso, foi possível passar a relação pessoal/RCLe, de 78% para 61%, numa redução de 17 pontos. No governo passado, o comprometimento da RCLe com a despesa com pessoal caiu 6,2 pontos percentuais, decorrente do aumento da RCLe a uma taxa de 6,4% ao ano e da despesa de pessoal de 3,9%.

Em termos reais, a despesa com pessoal aumentou, em média, 475 milhões anuais no último quadriênio governamental. Nominalmente considerando, a despesa com pessoal passou de R\$ 9,557 bilhões para R\$ 13,431 bilhões, com um incremento de R\$ 3,874 bilhões, numa média anual de R\$ 968 milhões. Contribuíram muito para esse aumento de gasto com pessoal as denominadas leis Britto.

Tabela 3.1 - Despesas com pessoal e encargos sociais/RCLe, 1999-2010
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados para 2010 pelo IPCA

ANO	Despesa Pessoal	%	RCLe	%	Pessoal RCLe	%
1999	9.663.396	100,0	12.388.643	100,0	78,0%	100,0
2000	9.588.013	99,2	13.358.534	107,8	71,8%	92,0
2001	10.126.296	104,8	14.407.245	116,3	70,3%	90,1
2002	10.924.908	113,1	14.823.892	119,7	73,7%	94,5
2003	10.735.873	111,1	14.928.180	120,5	71,9%	92,2
2004	10.521.372	108,9	15.468.406	124,9	68,0%	87,2
2005	10.738.276	111,1	16.502.863	133,2	65,1%	83,4
2006	11.532.820	119,3	17.167.572	138,6	67,2%	86,1
2007	11.826.001	122,4	17.571.143	141,8	67,3%	86,3
2008	12.120.488	125,4	19.671.982	158,8	61,6%	79,0
2009	12.534.349	129,7	19.541.773	157,7	64,1%	82,2
2010	13.431.852	139,0	22.028.335	177,8	61,0%	78,2
Taxas						
1999-2010		3,0%		5,4%		-2,2%
2006-2010		3,9%		6,4%		-2,4%

Fonte dos dados brutos: CAGE-Sefa.RS

Conforme se observa na Tabela 3.2, o governo passado apresentou uma das menores taxas de reposição física de servidores, de 16,6%, sendo superior apenas ao período governamental 1995-1998, quando a reposição foi negativa em 29,3%, quando o ingresso de novos servidores não foi suficiente nem para suprir as vagas deixadas pelas inativações.

Outros governos apresentaram taxas de reposição de até 250%, como no período 1999-2002. No período como um todo, 1991-2010, o grau de reposição foi de 78,6%.

O grau de reposição física dos servidores (GRF) é dado pela seguinte razão:

$$\text{GRF} = \Delta\text{INA} / (\Delta\text{ATI} + \Delta\text{INA})$$

ou

Varição de inativos/variação total

Onde:

ΔATI = Variação do número de servidores ativos

ΔINA = Variação do número de servidores inativos

Tabela 3.2. Grau de reposição de ativos por período governamental

Período	Variação dos ativos	Variação dos inativos	Reposição	
			Quantidade	%
	1	2	3=1+2	4=3/2
1991-1994	11.529	12.545	24.074	191,9%
1995-1998	(25.147)	19.448	(5.699)	-29,3%
1999-2002	12.826	8.527	21.353	250,4%
2003-2006	(1.003)	7.151	6.148	86,0%
2006-2010	(11.307)	13.555	2.248	16,6%
Total	(13.102)	61.226	48.124	78,6%

Fonte: Dados brutos do Boletim de Pessoal da Secretaria da Fazenda.

A Figura 3.1, que fala por si mesma, apresenta o aumento do número de servidores por período governamental. Deve ser considerado ainda que se esse crescimento for aberto por Poderes se constará que os maiores aumentos estão nos outros Poderes, muito mais que no Executivo.

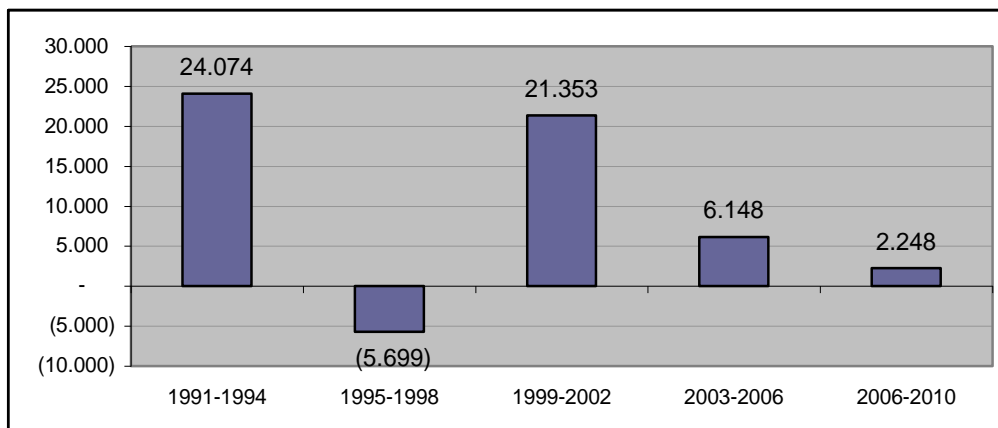


Figura 3.1. Aumento total do número de servidores por período governamental, 1991-2010
 Fonte: Tabela 3.2.

3.3 . Outras despesas correntes

A Tabela 3.3 traz a evolução das Outras Despesas Correntes (ODC) em todo o período considerado. As ODC, consideradas como tais as despesas correntes, exceto pessoal, juros e também a distribuição da receitas aos municípios, no período em causa apresentaram leve redução em relação à RCLe, ao passar de 24,4% em 1999 para 23,2% em 2010.

Na realidade, houve uma redução maior desse tipo de despesa. O que contribuiu para esconder esse comportamento decrescente foi a gestão plena do SUS, cujos gastos correm em sua maioria por esse grupo de despesa. Entre 2006 e 2010, houve decréscimo dessa relação, ao passar de 24,8% para 23,2%, mesmo que as ODC tenham crescido 4,6%.

Em todo o período considerado, a relação ODC/RCLe decresceu apenas 0,5% ao ano, embora no último período governamental essa relação tenha se reduzido 1,7% ao ano, mas mais em função do crescimento da RCLe do que da redução da despesa propriamente, que passou de uma taxa de 4,9% em todo o período para 4,6% entre 2006 e 2010.

3.4 . Serviço da dívida

O serviço da dívida em 2010 somou R\$ 2,168 bilhões, correspondendo a 9,8% da RCLe, não considerando a amortização feita com recursos provenientes da operação BIRD, por ser uma troca de dívida por outra.

No período considerado, 1999-2010, o serviço da dívida cresceu 40,1% (taxa anual de 3,1%), enquanto da RCLe cresceu 77,8% (taxa de 5,4%). A relação serviço da dívida/RCLe, quando igualada a 100 em 1999, decresceu 21,2 pontos percentuais até 2010, numa taxa de -2,1%. Essa mesma taxa foi de -5,4% no último período governamental (Tabela 3.4)..

Nos últimos quatro anos, o serviço da dívida expandiu-se a uma taxa de apenas 0,31% ao ano, enquanto a RCLe cresceu 6,4%. A explicação maior para esse fenômeno está na **Operação com o BIRD para rolagem da dívida**, que fez com que o serviço da dívida extralimite passasse de 20,3% do total em 2007 para 14,5% em 2009 (Tabela 3.4.1).

Em 2010, ingressou a segunda parcela do empréstimo do BIRD para essa finalidade, mas não há como saber seu efeito sobre o serviço da dívida desse ano, porque o Parecer Prévio do TCE, que faz essa análise, ainda não foi divulgado. Certamente, a redução verificada de 2,24 pontos percentuais, de 11,4% para 9,8% da RCLe, teve muito haver com essa operação.

O serviço da dívida é o agregado que menos cresceu desde 1999, quando começou os efeitos do Acordo Geral de 1998. Essa renegociação foi o que evitou o colapso financeiro, não só do Estado do RS, mas dos cinco principais estados que, juntos, perfizeram 90% do total do valor geral do acordo citado. No RS, o serviço da dívida era de 34% antes do acordo. É verdade que grande parte era rolada, mas isso era insustentável no médio prazo e, talvez, no curto.

O problema está no estoque da dívida, cujo crescimento decorre do excedente em relação ao limite de 13% da RLR (resíduos) e do indexador, o IGP-DI, que cresceu 40% acima do IPCA de lá para cá. A mudança desse indexador, cuja variação em 1998 fora igual a do IPCA (1,7%), se impõe, por uma questão de equilíbrio econômico do acordo.

No meu entendimento isso não é mexer no acordo, mas readaptá-lo as condições vigentes atualmente. A própria taxa de juros, de 6%, é muito alta para os padrões de hoje. Somente mexendo nessas variáveis é que se atingem os objetivos do acordo geral, que era de reduzir a relação dívida/receita corrente, o que está ocorrendo muito lentamente.

E o pior de tudo é que está se formando outra dívida, a dos **resíduos acumulados**, que no final do prazo contratual estará igual à original. A União não perderá nada com essa mudança, porque não influirá no valor recebido, que é 13% da RRL, pelo menos em 90% do valor. O único problema que terá é contábil ou político, porque faz uso desses créditos para reduzir a dívida líquida do setor público (Assunto tratado também no item 6.5.1, relativo à dívida líquida do setor público/RCL).

Tabela 3.4. Serviço da dívida/RCLe, 1999-2010
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados para 2010 pelo IPCA

ANO	Serviço da dívida	%	RCLe	%	S.dívida/RCLe	%
1999	1.548.364	100,0	12.388.643	100,0	12,5%	100,0
2000	1.624.167	104,9	13.358.534	107,8	12,2%	97,3
2001	1.734.910	112,0	14.407.245	116,3	12,0%	96,3
2002	1.969.544	127,2	14.823.892	119,7	13,3%	106,3
2003	2.039.067	131,7	14.928.180	120,5	13,7%	109,3
2004	1.960.224	126,6	15.468.406	124,9	12,7%	101,4
2005	2.155.174	139,2	16.502.863	133,2	13,1%	104,5
2006	2.142.423	138,4	17.167.572	138,6	12,5%	99,8
2007	2.131.099	137,6	17.571.143	141,8	12,1%	97,0
2008	2.193.077	141,6	19.671.982	158,8	11,1%	89,2
2009	2.218.754	143,3	19.541.773	157,7	11,4%	90,8
2010	2.168.926	140,1	22.028.335	177,8	9,8%	78,8
Taxas						
1999-2010		3,1%		5,4%		-2,1%
2006-2010		0,31%		6,4%		-5,8%

Fonte dos dados brutos: CAGE-Sefa.RS

Nota: Em 2008 e em 2009 foi descontado do serviço da dívida o valor da operação do BID, destinada à rolagem da dívida.

Tabela 3.4.1. Composição do serviço da dívida intra e extralimite
Valores em R\$ 1.000,00 correntes

Ano	Intralimite	%	Extralimite	%	Total
2007	1.415.908	79,7	361.326	20,3	1.777.234
2008	1.590.527	81,7	356.348	18,3	1.946.875
2009	1.787.256	85,5	301.884	14,5	2.089.140

Fonte: Dados originais Tribunal de Contas - Pareceres Prévios.

3.5. Investimentos (sentido amplo)

A Tabela 3.5 mostra os investimentos realizados no período em causa, que, apesar da queda contínua, apresentaram grande desempenho em 2010, quando foram realizados R\$ 1,936 bilhões, o que correspondeu a 8,8% da RCLe.

Deve ser mencionado, no entanto, que contribui para isso a utilização de R\$ 571,9 milhões transferido do Fundo de Equilíbrio da Previdência Pública – FE-PREV, recursos esses oriundos da venda de ações preferenciais do Bannrisul em 2007 (Balanço do Estado, p.67).

Mesmo assim, só com recursos correntes do orçamento foi aplicado R\$ 1,365 bilhão, importância essa superada apenas pela aplicação do ano 2000, quando ocorreu grande participação dos recursos do caixa único, de onde foram sacados cerca de R\$ 417 milhões em valores de 2010.

Considerando por governo, foram aplicados 8,1% da RCLe entre 1999-2002, 5,6% entre 2003-2006 e 4,7% entre 2007-2010. Nos períodos citados, os saques do caixa único foram, respectivamente, de R\$ 3,2 bilhões, R\$ 1,9 bilhão e R\$ 1,6 bilhão.

Tabela 3.5. Investimentos (sentido amplo)/RCLe, 1999-2010
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados para 2010 pelo IPCA

ANO	Investi- mentos	%	RCLe	%	Investim./ RCLe	%	Média Governo
1999	991.857	100,0	12.388.643	100,0	8,0%	100,0	
2000	1.566.488	157,9	13.358.534	107,8	11,7%	146,5	
2001	1.108.163	111,7	14.407.245	116,3	7,7%	96,1	
2002	764.756	77,1	14.823.892	119,7	5,2%	64,4	8,1%
2003	1.105.912	111,5	14.928.180	120,5	7,4%	92,5	
2004	884.349	89,2	15.468.406	124,9	5,7%	71,4	
2005	773.621	78,0	16.502.863	133,2	4,7%	58,6	
2006	801.693	80,8	17.167.572	138,6	4,7%	58,3	5,6%
2007	466.349	47,0	17.571.143	141,8	2,7%	33,2	
2008	728.025	73,4	19.671.982	158,8	3,7%	46,2	
2009	695.251	70,1	19.541.773	157,7	3,6%	44,4	
2010	1.936.885	195,3	22.028.335	177,8	8,8%	109,8	4,7%
Taxas							
1999-2010		6,3%		5,4%		0,9%	
2006-2010		24,7%		6,4%		17,1%	

Fonte dos dados brutos: CAGE-Sefa.RS

3.5.1. Margem para investimentos

Embora os investimentos tenham caído no último período governamental, deve ser destacado que até 2007 eles eram realizados somente com receita de capital (venda de patrimônio ou operações de crédito, basicamente) e com a utilização do caixa único, conforme referido.

Atesta isso a Figura 3.2, onde se verifica que a margem para investimentos foi negativa até 2007. Somente a partir de 2008 é que houve a realização de investimentos com recursos próprios correntes.

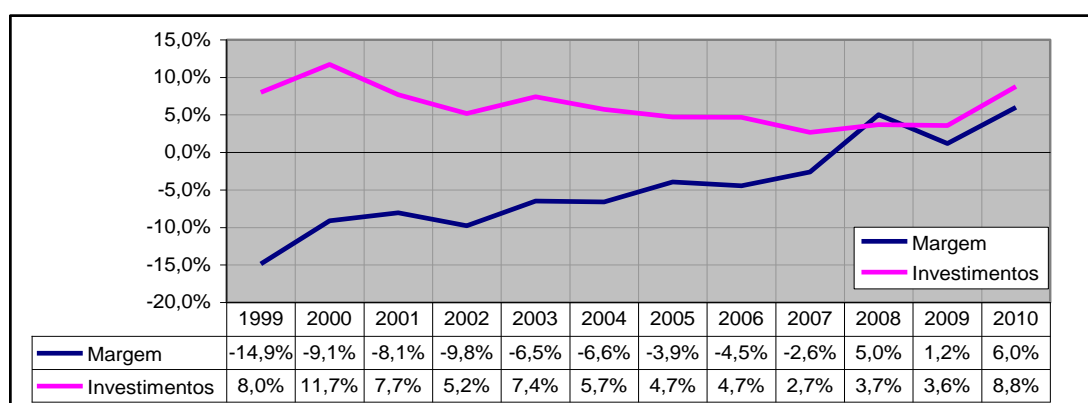


Figura 3.2. Investimentos e margem para investimentos em % da RCLLe, 1999-2010

Isso não quer dizer que no último período citado não foram utilizadas receitas de capital, e foram, mas pelo menos uma parcela foi realizada sem elas, o que não ocorria até então.

Pela Figura citada, constata-se que a margem para investimentos foi negativa em 15% da RCLLe em 1999 e mesmo assim foram realizados investimentos na ordem de 8%. Entende-se como margem para investimentos a relação entre o somatório das despesas, exceto investimentos, e a RCLLe.

3.6. Despesas totais/RCLLe

A Tabela 3.6 e a Figura 3.3 mostram de forma inequívoca o ajuste fiscal feito ao longo do tempo. Cada governo fez um pouco, cabendo ao atual, em 2008,

fazer com que o indicador em causa ficasse abaixo de 100% (98,7%), embora tenha subido para 102,8% em 2010. Em 2006, esse indicador era de 109,1%. Ao longo do período 1999-2010, houve uma redução de 20,1 pontos.

Tabela 3.6 - Despesas totais em % da RCL, 2000-2010
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados para 2009 pelo IPCA

ANO	Pessoal	ODC	Serviço dívida	Despesas não lanç. *	Investi- mentos	Total despesa
1999	78,0%	24,4%	12,5%		8,0%	122,9%
2000	71,8%	25,2%	12,2%		11,7%	120,8%
2001	70,3%	25,7%	12,0%		7,7%	115,8%
2002	73,7%	22,8%	13,3%	3,6%	5,2%	118,5%
2003	71,9%	20,9%	13,7%		7,4%	113,9%
2004	68,0%	25,9%	12,7%		5,7%	112,3%
2005	65,1%	25,8%	13,1%		4,7%	108,6%
2006	67,2%	24,8%	12,5%		4,7%	109,1%
2007	67,3%	23,2%	12,1%		2,7%	105,3%
2008	61,6%	22,2%	11,1%		3,7%	98,7%
2009	64,1%	23,3%	11,4%		3,6%	102,4%
2010	61,0%	23,2%	9,8%		8,8%	102,8%

Fonte: Tabelas 3.1, 3.3, 3.4 e 3.5.

(*) Despesas não registradas, conforme Parecer Prévio de 2002, p. 101, Tabela 1.49.

O acréscimo de despesa ocorrido em 2010 deve-se ao alto valor dos investimentos realizado com recursos da venda de ações do Bannrisul feita em 2007, já referida, que ficara no fundo já citado (R\$ 571,9 milhões). Esse fato contribuiu para a formação de déficit orçamentário, porque a despesa com investimentos é de natureza orçamentária e a receita com que ela foi financiada é extraorçamentária, uma vez que seu ingresso original ocorrera em 2007.

Por outro lado, houve um fator que favoreceu o indicador em causa, contribuindo para que a relação despesa total/RCL não fosse maior. Foi ele a regularização do IRRF dos pensionistas e prestadores de serviço do IPERGS de anos anteriores, que vinham sendo lançados no passivo financeiro do Estado. Isso explica em grande parte o crescimento nominal de R\$ 811,5 ou 90,3% em relação ao exercício anterior da receita Imposto de Renda (Balanço do Estado, p.50).

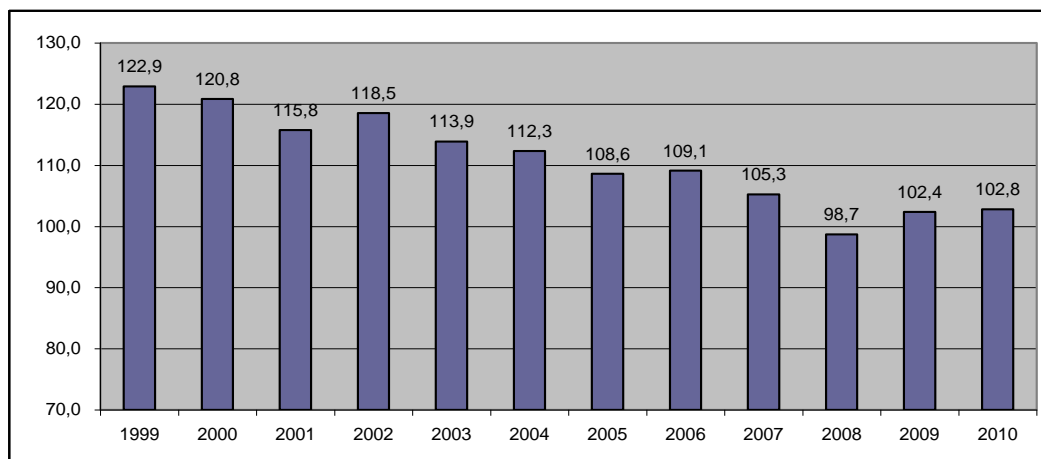


Figura 3.6. Despesas totais em % da RCLLe, 1999-2010
 Fonte: Figura 3.6.

3.6.1. Ajustes no encerramento do exercício de 2002

Para uma análise mais exata e justa da situação, não podemos deixar de considerar os ajustes feitos na apuração do resultado orçamentário de 2002, quando além das antecipações de receitas do governo seguinte, foram deixadas **despesas sem registro na contabilidade do Estado**, no valor de R\$ 330,1 milhões. O Parecer Prévio do TCE daquele ano (Tabela 1.49, p.101) aponta ajustes no fechamento de balanço **de R\$ 1,033 bilhões, elevando o déficit de R\$ 380 milhões para R\$ 1.413 milhões**. Além disso, houve antecipações de ICMS e IPVA do exercício seguinte, além da utilização de R\$ 258,414 milhões no pagamento do 13º salário daquele ano, quando o contrato que viabilizou essa operação tinha como objeto a manutenção de estradas federais no RS.

Mas, como todos os governos, no enfrentamento dos déficits, fizeram uma série de operações não tão recomendáveis, como a anulação de restos a pagar (exceto nos casos de dívidas que não existem mais), anteciparam receitas (embora desde 2006 só esteja havendo antecipação de IPVA), pagaram despesas por responsáveis, os fatos revelados pelo TCE foram desconsiderados.

A única ressalva que permaneceu das destacadas pelo TCE é quanto ao **não registro de despesa**, pela sua ilegalidade gritante e, principalmente, pelo valor envolvido, porque distorceu o resultado do exercício de 2002 e, em parte, o do ano seguinte, quando tiveram que ser assumidas essas despesas que não eram de sua responsabilidade. O reflexo dessas despesas não lançadas na relação despesa total/RCLe foi de 3,6%. Se fossem considerados os recursos das estradas aplicados indevidamente, o reflexo total seria de 6,5%.

3.6.2 . Receita da gestão plena do SUS

A partir de 2003 deve ser considerado o ingresso de recursos para a gestão plena do SUS, cuja execução se fez por meio do grupo Outras Despesas Correntes (ODC).

Conforme se observa na Tabela 3.6.1, a situação referida provocou, a partir 2004, um aumento no comprometimento da RCL próximo a **4%, em média, no grupo ODC**, por tratar-se de um recurso vinculado que, obrigatoriamente, deve ser aplicado integralmente na sua finalidade. Por isso, os percentuais constantes das tabelas 3.3 devem ser vistos considerando esse fato.

Tabela 3.6.1 - Reflexo dos recursos da gestão plena do SUS nas ODC
Em R\$ 1.000,00 constantes de 2010 pelo IPCA

ANO	Gestão plena do SUS	RCLe	RCL e ajustada	Reflexo na ODC/RCLCe
2003	89.585	14.928.180	14.838.595	0,6%
2004	538.285	15.468.406	14.930.121	3,6%
2005	517.152	16.502.863	15.985.712	3,2%
2006	578.753	17.167.572	16.588.819	3,5%
2007	624.971	17.571.143	16.946.173	3,7%
2008	746.108	19.671.982	18.925.873	3,9%
2009	852.127	19.541.773	18.689.645	4,6%
2010	885.164	22.028.335	21.143.172	4,2%
Percentual médio 2004-2010				3,8%

Fonte dos dados brutos: CAGE-Sefa.RS

4. Despesas por Poder

A Tabela 4.1 apresenta a despesa por Poder entre 1999 e 2010 em R\$ 1.000,00, deflacionados pelo IPCA. Os relativos à Defensoria Pública existem a partir de 2006, quando passou a formar um órgão independente orçamentariamente.

Tabela 4.1 - Evolução relativa das despesa dos Poderes, 1999-2010
Valores originais atualizados pelo IPCA médio

Exerc.	Executivo sem TCLM *	Legislativo inclui TCE	Judiciário inclui JME	Ministério Público	Defensoria Pública	Outros Poderes	RCLe Adm.Direta
1999	11.447.379	513.334	1.138.100	309.432	-	1.960.866	13.408.246
2000	12.481.803	472.322	1.124.472	305.557	-	1.902.351	14.384.154
2001	12.422.654	565.358	1.214.651	347.238	-	2.127.247	14.549.901
2002	12.241.983	607.750	1.415.657	418.492	-	2.441.899	14.683.882
2003	11.197.386	561.698	1.454.801	470.966	-	2.487.464	13.684.850
2004	11.654.614	541.343	1.479.727	518.322	-	2.539.391	14.194.006
2005	11.725.255	600.281	1.630.832	561.608	-	2.792.721	14.517.976
2006	12.064.202	634.569	1.745.300	586.783	70.833	3.037.485	15.101.687
2007	12.680.419	591.883	1.710.922	577.490	74.322	2.954.617	15.635.036
2008	14.810.737	593.451	1.879.949	559.774	90.129	3.123.303	17.934.040
2009	13.972.162	584.347	1.913.707	568.935	104.056	3.171.046	17.143.208
2010	16.742.047	614.445	2.071.531	589.397	136.635	3.412.009	20.154.056

Fonte dos dados brutos: Site da Secretaria da Fazenda-RS e balanços.

* Somente a Administração Direta.

A Tabela 4.2 apresenta a evolução relativa desses mesmos dados, quando se observa que a despesa dos Outros Poderes cresceu a uma taxa de 5,2% ao ano no período, enquanto a RCLe da Administração Direta cresceu 3,8%. As maiores taxas se verificaram na Defensoria Pública (17,9%), Ministério Público (6%) e Judiciário (5,6%), todos superiores à RCLe citada. Já o Poder Executivo, com 3,5% e o Poder Legislativo, com 1,6% cresceram menos que a RCLe. O crescimento da Defensoria é explicado, pelo menos em parte, por ser um órgão criado recentemente. O Ministério Público, embora mais antigo, começou sua expansão a partir de 1988, com o advento da nova constituição.

A Figura 4.1 mostra de forma mais clara os crescimentos reais de despesa e da RCLe no período 1999-2010. Como os valores estão deflacionados pelo IPCA (índice oficial de inflação do País) esses índices representam crescimentos reais de despesa, o que não se coaduna com um período de ajuste fiscal, pelo menos os casos superiores à variação da RCLe, que deveria ser o limite máximo de crescimento de qualquer item de despesa.

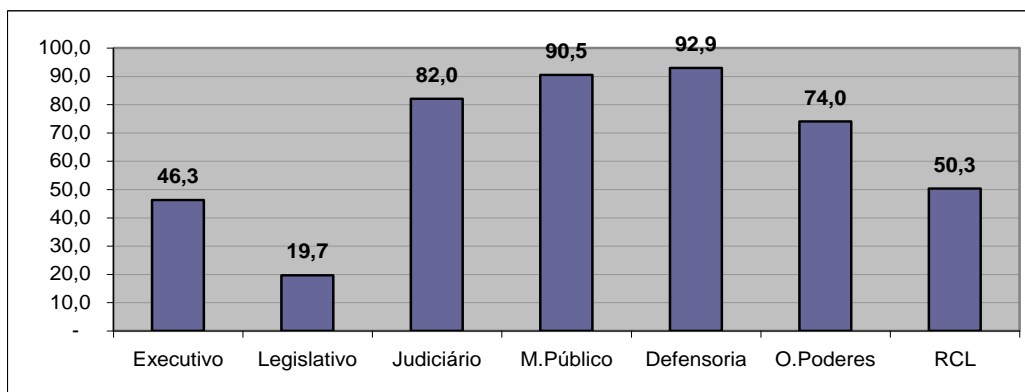


Figura 4.1. Crescimento real das despesas dos Poderes, 1999-2010 e da RCL Adm.Direta. Valores originais deflacionados pelo IPCA.

Fonte dos dados brutos: Site da Secretaria da Fazenda-RS e balanços.

Quando, porém, se toma o último período governamental, constata-se que a RCL cresceu a uma taxa de 7,5% ao ano, sendo superada somente pela Defensoria, pelas razões citadas, e pelo Poder Executivo, especialmente tendo em vista o alto nível de investimentos ocorrido em 2010 e as operações de rolagem da dívida extralimite.

Nesse período, o Poder Legislativo apresentou taxa negativa (-0,8%) e o Ministério Público, apenas 0,1%. **Os outros Poderes, em conjunto, cresceram 2,9% ao ano, menos da metade do crescimento da RCL (7,5%), denotando o ajuste fiscal realizado no período.**

A Tabela 4.3 mostra os mesmos desempenhos em pontos percentuais.

Tabela 4.3 - Despesas dos Poderes em % da RCI da Administração Direta, 1999-2010

Exerc.	Executivo sem TCLM *	Legislativo inclui TCE	Judiciário inclui JME	Ministério Público	Defensoria Pública	Outros Poderes	RCLe Adm.Direta
1999	106,03	4,75	10,54	2,87	-	18,16	100,00
2000	106,57	4,03	9,60	2,61	-	16,24	100,00
2001	98,68	4,49	9,65	2,76	-	16,90	100,00
2002	91,69	4,55	10,60	3,13	-	18,29	100,00
2003	84,15	4,22	10,93	3,54	-	18,69	100,00
2004	85,86	3,99	10,90	3,82	-	18,71	100,00
2005	80,02	4,10	11,13	3,83	-	19,06	100,00
2006	78,85	4,15	11,41	3,84	0,46	19,85	100,00
2007	81,36	3,80	10,98	3,71	0,48	18,96	100,00
2008	83,86	3,36	10,64	3,17	0,51	17,69	100,00
2009	80,97	3,39	11,09	3,30	0,60	18,38	100,00
2010	85,27	3,13	10,55	3,00	0,70	17,38	100,00
Var.pp							
1999-2010	(20,76)	(1,63)	0,01	0,14	0,70	(0,78)	-
2006-2010	6,42	(1,02)	(0,86)	(0,83)	0,23	(2,48)	

Fonte Tabela 4.1.

* Somente a Administração Direta.

A Figura 4.2 mostra o comportamento da despesa total dos outros Poderes em relação à RCL, que depois de alcançar 19,9% em 2006, passou a declinar, culminando com 17,4%, correspondendo um **ajuste de 2,5 pontos percentuais** no período.

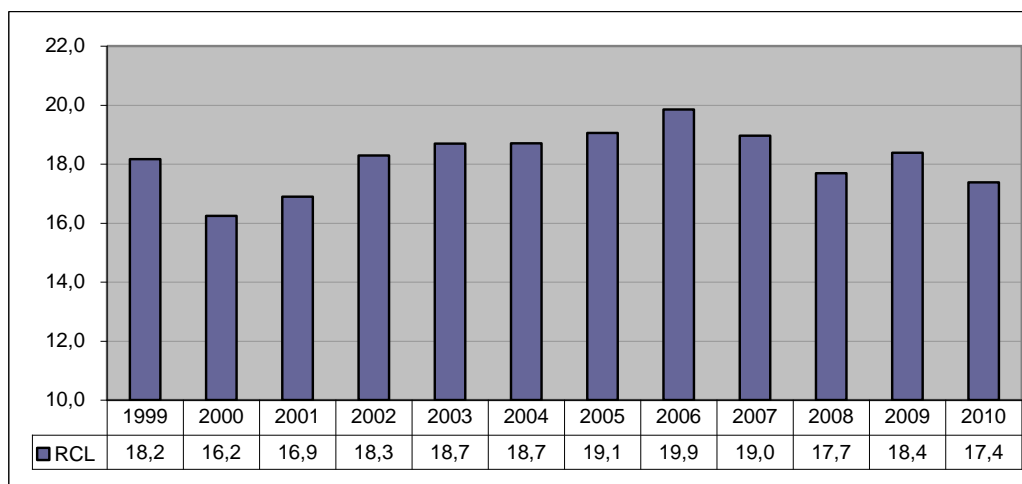


Figura 4.2. Despesas dos Outros Poderes em % da RCL da Administração Direta, 1999-2010

5. Vinculações constitucionais da receita

Nesta seção são abordadas as duas principais vinculações de receita, a despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e a despesa com serviços de saúde pública (SSP).

5.1 – Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

Pela Tabela 5.1 verifica-se que entre 1996 e 2010 os gastos com MDE cresceram 88% em termos reais, a uma taxa anual de 3,5% ao ano. Nesse mesmo período, no entanto, a receita líquida de impostos mais transferências (RLIT) cresceu a uma taxa de 5,2%. Por isso, a relação MDE/RLI passou de 33,8% para 27%.

Tabela 5.1 - Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Em % da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT)

Em R\$ 1.000,00 de 2010 pelo IPCA (médio anual)

ANO	MDE	RLIT	% RLIT	MDE - %	Var.anual
1996	2.949.114	8.725.190	33,8%	115,5	15,29%
1997	2.906.310	8.371.574	34,7%	113,8	-1,45%
1998	3.351.028	9.422.553	35,6%	131,2	15,30%
1999	3.362.217	9.596.520	35,0%	131,6	0,33%
2000	3.576.093	10.753.685	33,3%	140,0	6,36%
2001	3.766.765	11.783.557	32,0%	147,5	5,33%
2002	4.018.509	12.028.196	33,4%	157,3	6,68%
2003	4.045.819	12.382.581	32,7%	158,4	0,68%
2004	3.988.118	12.327.698	32,4%	156,2	-1,43%
2005	3.939.749	13.341.527	29,5%	154,3	-1,21%
2006	4.173.893	13.361.623	31,2%	163,4	5,94%
2007	4.127.214	13.725.524	30,1%	161,6	-1,12%
2008	3.979.465	15.560.057	25,6%	155,8	-3,58%
2009	4.018.443	15.255.689	26,3%	157,3	0,98%
2010	4.801.032	17.787.592	27,0%	188,0	19,47%
Tx.1996-10	3,5%	5,2%			

Fonte Balanços do Estado: MDE e RLIT FEE-RS: PIB-RS

MDE: No RS inclui todos os gastos, inclusive inativos e pensionistas.

A Figura 5.1 mostra os valores despendidos anualmente em R\$ bilhões constantes de 2010, pelo IPCA, quando se nota uma leve queda no triênio 2007-2009, seguida de recuperação em 2010, com um aumento de quase 20% em relação ao exercício anterior e de 15% sobre 2006.

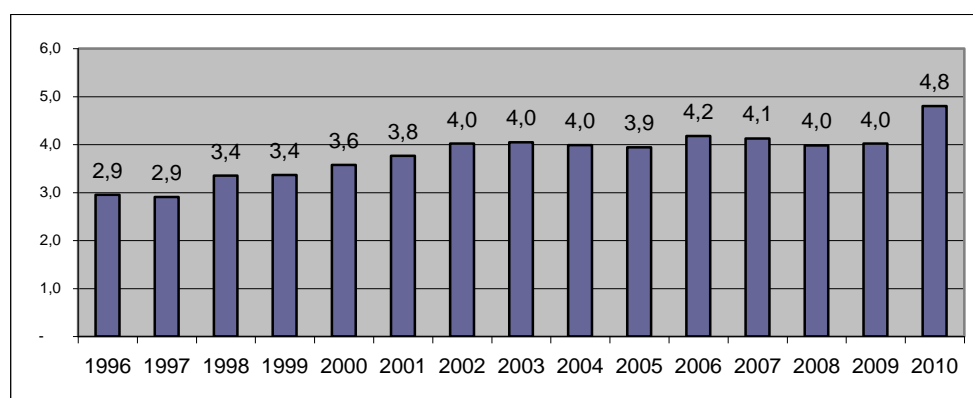


Figura 5.1. Aplicações em MDE - em bilhões constantes de 2010 (IPCA).

Com o passar dos anos vem caindo o percentual aplicado em educação. O não cumprimento dessa vinculação, assim como das demais, não se trata de

um descaso dos governos, como costuma se ouvir sistematicamente, mas de uma impossibilidade orçamentária, conforme tratado no item 5.3.

Nas décadas de 80 e 90, a alta inflação facilitava o cumprimento das vinculações, porque grande parte da arrecadação era proveniente da receita de aplicações financeiras que não é vinculada. Por outro lado, a receita tributária (que é vinculada) tinha uma menor participação, em decorrência do efeito Tanzi (perda do valor real dos impostos em função da inflação).

Além disso, nas décadas citadas, o dispêndio com inativo era bem menor do que ocorre atualmente, constituindo-se no outro fator que dificulta o cumprimento das vinculações (Tabela 5.2).

Tabela 5.2 . Aplicações em MDE em % da RLIT, por período do governamental, 1985-2010

Períodos governamentais	MDE/RLIT	Desp.inativos/ Desp.pessoal	Inflação IGP-DI
1985-1986	36,6	32,6	150,1
1987-1990	39,6	32,1	1187,6
1991-1994	33,6	37,8	1359,3
1995-1998	33,3	46,8	8,3
1999-2002	33,4	51,1	16,6
2003-2006	31,5	50,7	6,2
2007-2010	27,7	53,1	6,7

Fonte dados brutos: Balanços do Estado

Mas, apesar da queda das aplicações em causa, o nível A1 do quadro do magistério, depois de ter atingido um mínimo entre 1991-1994, passou a apresentar leve e contínua ascensão por período governamental (Figura 5.2).

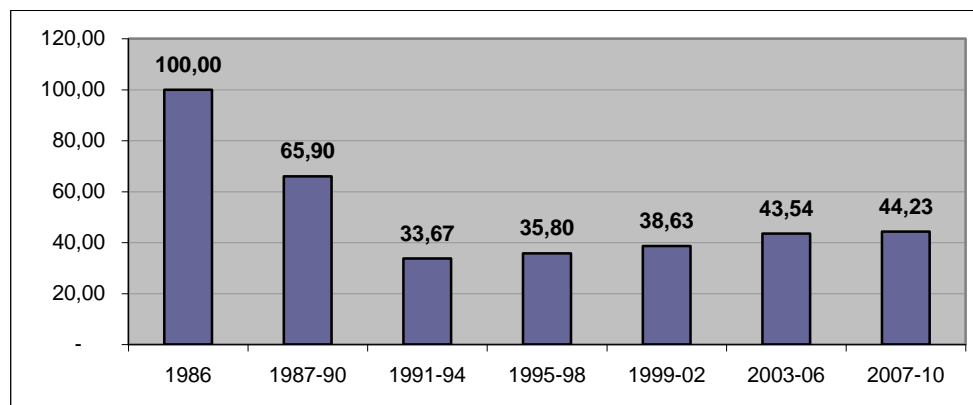


Figura 5.2. Nível A1 do magistério em relativos, 1986-2010

Fonte: Apurado mediante atualização mensal para 2010 pelo IPCA.

5.2 . Serviços de saúde pública (SSP)

A Tabela 5.3, construída com informações do TCE-RS, mostra que em nenhum exercício foi cumprido o percentual constitucional com saúde, com exceção dos anos 2007 a 2009, quando foram utilizadas as despesas com saneamento. Mesmo que o saneamento possa ser considerado saúde, as despesas em causa não são do Estado, porque são reembolsadas mediante as tarifas da Corsan.

Isso, no entanto, não é um fenômeno isolado do RS. Em monografia do mesmo autor, que foi contemplada com menção honrosa pelo XV Prêmio do Tesouro Nacional (2010), foi demonstrado que a média de aplicação de 11 estados com recursos próprios, foi de 5,82%. No caso foram consideradas somente as subfunções típicas da Função Saúde, conforme Portaria do Ministério do Planejamento, de nº 42/1999.

Tabela 5.3 Aplicações em serviços de saúde pública em % da RLIT, segundo o TCE-RS

Ano	Mínimo	Aplicado	(*)
2001	8%	6,47%	
2002	9%	6,47%	
2003	10%	5,78%	
2004	12%	6,10%	
2005	12%	5,70%	
2006	12%	6,72%	
2007	12%	13,42%	6,76%
2008	12%	12,40%	7,46%
2009	12%	13,12%	7,23%

Fonte: Revista do Parecer Prévio TCE-RS, 2009, p.28.

(*) Desconsiderando despesas com saneamento.

Apesar de não atingirem o percentual constitucional, as aplicações em saúde alcançaram R\$ 1,408 bilhão em 2010, com um crescimento real de 41,3% em relação a 2006 (R\$ 996 milhões) e de 39,3% sobre o exercício de 2001 (Figura 5.3).

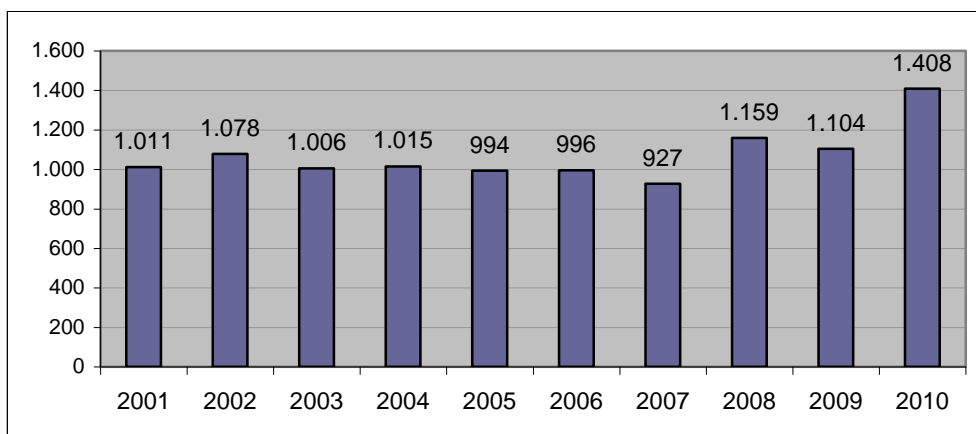


Figura 5.3. Aplicações em saúde pública, 2001-2010
Em R\$ milhões constantes de 2010, pelo IPCA.

5.3 . As vinculações e o desequilíbrio orçamentário

As vinculações foram concebidas, objetivando garantir um mínimo de recursos para determinadas funções de governo. Isso, se, por um lado, destina (ou deveria destinar) recursos mínimos para certas ações de governo, por outro, leva a entender que gastar mais significa fazer mais, **invertendo o conceito de produtividade**. Além disso, as vinculações tornam permanentes prioridades que deveriam ser conjunturais, impedindo o direcionamento do orçamento para atender as necessidades ocasionais.

Mas o Estado não cumpre integralmente as vinculações não é por essa razão e nem por descaso, como costuma se dizer. Não cumpre por uma **questão orçamentária**, porque isso lhe obrigaria gastar muito mais do que 100% da receita corrente.

Para cumprir todas as vinculações, que representam 66% da receita corrente, **acabam faltando 12% para o atendimento das demais despesas**, incluindo um mínimo de investimentos. Isso pode ser assim explicado:

Sendo vinculadas 66% da receita corrente, restam 34% para o atendimento das demais despesas não decorrentes de vinculação. Essas despesas, embora não vinculadas, são **obrigatórias**, e correspondem cerca de 46% da receita corrente. Com isso, faltam 12% ($34\% - 46\% = 12\%$). Essas despesas obrigatórias podem ser assim resumidas:

Despesas de todas as secretarias e órgãos, como pessoal ativo e inativo (exceto as com educação e saúde, que são vinculadas);
Serviço da dívida extralimite (a intralimite é vinculada);
Despesas dos Outros Poderes;
Investimentos (uma realização mínima, de 3 a 4%) e
Outros gastos.

Ocorre que para gerar esse 12% adicionais torna-se necessário triplicá-lo em arrecadação, porque de cada 3 arrecadados, 2 são gastos com as vinculações. Então, acaba faltando em torno de 36% da arrecadação para gerar o equilíbrio orçamentário, o que levaria anos, período em que as despesas obrigatórias já terão crescido, especialmente pela despesa com pessoal, cujo crescimento vegetativo é de 3% ao ano, no mínimo.

E isso só pode ser corrigido no longo prazo e desde que se estabeleçam limites de crescimento para outras funções, o que não é uma tarefa fácil, porque a função que mais cresce é a **previdência social**, em virtude da concessão de aposentadorias em idade precoce e de um fenômeno biológico, que a longevidade da massa de servidores, o que é bom.

Sem **alterações profundas na previdência**, como o aumento da idade mínima e do tempo de contribuição dos casos especiais (mulher, militar e professor), a instituição do regime de previdência complementar e outras alterações paramétricas, nem em longo prazo o problema será resolvido.

Não é possível as pessoas se aposentarem aos cinquenta anos ou pouco mais, com **remuneração integral**, tendo pela frente uma expectativa de vida de mais trinta anos, tendo feito um período de contribuição de 25 anos, como é o caso da professora. E há ainda mais um agravante que é a **pensão por morte** (concedida sem nenhuma restrição), que acaba dilatando a expectativa de vida, dependendo da diferença de idade entre os cônjuges.

Todos os principais países do mundo já alteraram suas regras, estabelecendo 65 anos ou mais para a aposentadoria integral, além de igualar homens e mulheres nesse critério.

O próprio governo reconhece que no exercício de 2009, se fossem cumpridas todas as vinculações estabelecidas na Constituição Federal e na

Estadual, voltaria o déficit, que atingiria a **extraordinária cifra de R\$ 2,3 bilhões**.

Da mesma forma, em 2008, quando ocorreu um superávit de R\$ 442 milhões ocorreria déficit se fossem cumpridas as vinculações na íntegra.

Diante disso, ficamos num **impasse**: ou não cumprimos as vinculações e desrespeitamos as leis maiores ou as cumprimos e voltamos a ter déficits. Para corrigir esse problema precisa haver um plano de longo prazo.

6. Gestão fiscal e execução orçamentária

6.1 – Resultado orçamentário

Desde 1971 (quando se conhecem os dados)0020 até 2007, durante 37 anos, o resultado orçamentário só foi positivo com a ocorrência de receita extra (operações de crédito, venda de bens patrimoniais ou receita inflacionária). Em caso contrário, ocorreram déficits orçamentários expressivos.

Tomando os últimos doze anos, constata-se que entre 1999-2006, em oito anos, o resultado orçamentário foi negativo, em média, de R\$ 1,112 bilhão, o que representou -7,66% da RCLe (Tabela 6.1).

Tabela 6.1 - Resultados orçamentários/RCLe, 1999-2010
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados para 2010 pelo IPCA

ANO	Resultado orçamentário	Res.orçamentário/RCL
1999	(1.777.651,54)	(14,35)
2000	(1.179.646,26)	(8,84)
2001	(1.290.875,25)	(8,96)
2002	(624.280,62)	(4,13)
2003	(547.662,11)	(3,68)
2004	(1.235.619,75)	(8,00)
2005	(1.154.520,44)	(7,00)
2006	(1.085.533,17)	(6,34)
Média	(1.111.973,64)	(7,66)
2007	725.534	4,1
2008	487.684	2,5
2009	10.916	0,1
2010	(156.520)	(0,7)
Média	266.903	1,5

Fonte dos dados brutos: Balanços do Estado do RS.

A Figura 6.1 apresenta os resultados orçamentários dos últimos doze anos, em percentual da RCLe. Em 2006 ainda houve déficit orçamentário, que alcançou R\$ 1,085 bilhão em valores constantes (-6,3% da RCLe). Em 2007, o resultado passou a ser positivo, de R\$ 725 milhões (4,1% da RCLe), mas em função do ingresso de recursos da operação de venda das ações do Banrisul. Sem essa operação, ainda continuaria a ocorrer déficit.

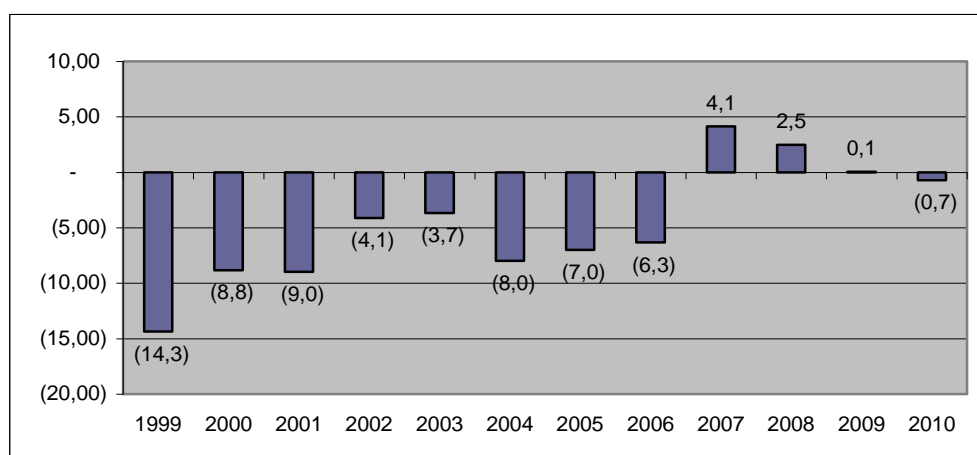


Figura 6.1. Resultados orçamentários em % da RCLe, 1999-2010
 Fonte: Tabela 6.1.

Em 2008 ocorreu resultado orçamentário sem a necessidade de receitas extras. Já em 2009, em decorrência da crise, o resultado orçamentário foi de apenas R\$ 11 milhões, que poderia ser negativo, dependendo do nível de investimentos.

Em 2010, pelas razões já analisadas quando dos investimentos, voltou a ocorrer déficit, mas numa dimensão que pode ser desconsiderada, pois alcançou tão somente 0,7% da RCLe.

Foi também objeto de contestação quanto ao resultado orçamentário de 2009 a utilização de **receita de anulação de restos a pagar** na ordem de R\$ 204,7 milhões. Esse procedimento foi adotado por todos os governos, com uma média anual apurada em 15 anos superior ao valor de 2009, conforme tratado no item 6.1.1. A questão está em saber se anulação em causa deveu-se a cancelamentos definitivos de empenhos ou se foi uma manobra para

esconder o déficit, situação em ocorreriam novos gravames da despesa envolvida no exercício seguinte.

6.1.1 – Receita de anulação de restos a pagar

Quanto a este tipo de receita, proveniente do estorno de empenhos em exercícios diferentes daquele em que ocorreu o gravame, foi uma prática de todos os governos, não sei se para mascarar o resultado orçamentário ou mesmo para expurgar créditos que já não existem mais. Talvez ocorram as duas hipóteses. Pelo seu valor expressivo e pelo caráter escritural, é que devem ser excluídos do montante da RCLe, conforme demonstrado na Tabela 3.1 (Tabela 6.1.1).

Tabela 6.1.1 - Receita de anulação de restos a pagar, 1995-2009

ANO	VALORES CORRENTES	VALORES ATUALIZADOS (*)
1995	12.755.028,53	33.141.549,76
1996	74.948.866,84	168.231.256,89
1997	18.314.554,68	38.446.053,61
1998	101.170.787,08	205.802.931,30
1999	276.085.121,15	535.594.373,83
2000	45.298.436,25	82.094.358,29
2001	50.357.984,78	85.420.696,05
2002	412.698.982,84	645.502.528,26
2003	667.313.146,11	909.859.479,40
2004	73.380.435,00	93.859.705,90
2005	36.359.962,33	43.517.947,41
2006	61.810.701,18	71.008.235,40
2007	113.553.777,87	125.867.788,01
2008	57.549.674,53	60.362.731,81
2009	204.734.526,62	204.734.526,62
Média do período		220.229.610,84

Fonte: Balanços do Estado. Até 2000 referem-se à Administração Direta. Após, a todo o setor consolidado. (*) IPCA médio de 2009.

No exercício de 2009 ocorreram anulações de restos a pagar na ordem de R\$ 204,7 milhões, um valor alto, mas inferior à média do período 1995-2009 (R\$ 220,2 milhões) e bem inferior aos anos 1999 (R\$ 535,9 milhões), 2002 (R\$ 645,5 milhões) e 2003 (R\$ 909,9 milhões).

6.2 . Resultado primário

O resultado primário, a poupança para pagar a dívida, evoluiu de R\$ 548 milhões em 2006 para R\$ 1.582 milhões em 2010. Em 1999, o resultado primário foi negativo na ordem de R\$ 1,535 bilhão, ou 12,4% da RCLe, atingindo um déficit médio de R\$ 277,8 entre 1999 e 2006, ou 2,4% da RCLe. Já no período 2007-2010, a média foi positiva em R\$ 1,693 bilhão, representando 8,6% da RCLe, formando em todo o período governamental R\$ 6,8 bilhões (Figura 6.2).

O Estado do RS, desde 1970 até 2003, durante 34 anos, apresentou déficits primários, o que explica a formação de uma dívida que entre 1970 e 1998 (ano do acordo geral), foi multiplicada por mais de 27 vezes, em valores constantes.

Pois, foi somente a partir de 2004 é que começaram a ser formados resultados primários positivos, ainda timidamente, quando foi apurada a cifra de R\$ 48,3 milhões, em valores de 2010.

Um aspecto a ser mencionado é que o Estado do RS, durante anos ficou entre os últimos em termos de resultado primário. Por exemplo, sua posição entre os 27 estados e o Distrito Federal foi a 24^a em 2005, a 25^a em 2006 e a 20^a em 2007, passando para a 1^a posição em 2009, quando medido em percentual da RCLe. Os cálculos foram efetuados pelo autor, com base nos dados brutos da Execução Orçamentária dos Estados, publicada no “site” da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Tabela 6.2 - Resultados primários/RCLe, 1999-2010
 Valores em R\$ 1.000,00 atualizados para 2010 pelo IPCA

ANO	Resultado primário	Res.prim./RCL
1999	(1.534.648,08)	(12,39)
2000	(1.230.074,95)	(9,22)
2001	(524.977,03)	(3,65)
2002	(106.013,74)	(0,70)
2003	(142.615,32)	(0,96)
2004	48.337,63	0,31
2005	719.266,56	4,36
2006	548.073,40	3,20
Média	(277.831,44)	(2,38)
2007	1.111.027	6,3
2008	2.369.581	12,1
2009	1.709.534	8,7
2010	1.582.222	7,2
Média	1.693.091	8,6

Fonte dos dados brutos: Balanços do Estado do RS.

A Figura 6.2 mostra o comportamento do resultado primário no mesmo período, em percentual da RCLe.

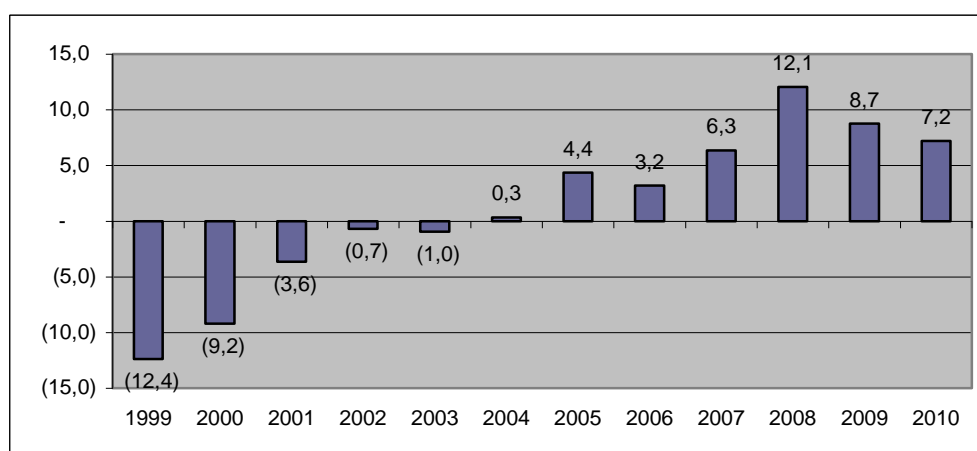


Figura 6.2. Resultados primários em % da RCLe, 1999-2010
 Fonte: Tabela 6.2.

6.3 – Resultado previdenciário

A insuficiência de recursos previdenciários, em termos reais, cresceu 38,9%, numa taxa de 5,6% ao ano no período 2004 (primeiro ano após a Emenda 41/2003) a 2010. Ela está em torno de 2,6% e 2,7% do PIB estadual. Para se ter um dimensão desse percentual, basta citar que em educação e saúde (juntas), o Estado despende cerca de 1,6% (Tabela 6.3).

Tabela 6.3.. Insuficiência de recursos previdenciários, 2002-2010
Valores em R\$ 1.000,00 correntes e constantes pelo IPCA

ANO	INSUFICIÊNCIA		VALORES REAIS		Em % do PIB-RS
	NOMINAL	REAL (*)	RELATIVO	TAXA	
2002	3.014.365	4.952.333	100,0	-	2,9%
2003	3.364.717	4.818.841	97,3	-2,7%	2,6%
2004	3.257.506	4.376.567	88,4	-9,2%	2,3%
2005	3.740.331	4.702.236	94,9	7,4%	2,6%
2006	3.995.402	4.821.198	97,4	2,5%	2,6%
2007	4.509.945	5.250.899	106,0	8,9%	2,5%
2008	4.905.876	5.404.954	109,1	2,9%	2,5%
2009	5.372.988	5.643.718	114,0	4,4%	2,6%
2010	6.081.159	6.081.159	122,8	7,8%	2,7%
2010/04	86,7%	38,9%			
Taxa	11,0%	5,6%			

Fonte: Tabela 10.5

(*) Utilizado o IPCA médio anual.

Considerando-se como contribuição patronal o dobro da contribuição do servidor² tem-se o total das contribuições para efeito de apuração do **déficit previdenciário**. Na realidade, o que interessa mesmo é a **insuficiência recursos**, constituída da diferença entre a despesa e a contribuição dos servidores, que alcançou em 2010 R\$ 6,1 bilhões (diferença entre R\$ 6,8 bilhões e R\$ 0,7 bilhão), conforme demonstrado na Tabela 6.2 e na Figura nº 6.3.

Assim considerando, o déficit previdenciário atingiu em 2010 a R\$ 4,7 bilhões (deve ser um pouco maior, se for considerada somente a contribuição do servidor ativo). Mas, assim considerando, só no período 2002-2010, o Estado despendeu para a cobertura dos déficits a importância de R\$ 36 bilhões, quase duas vezes sua receita corrente líquida. O déficit assim considerado, cresceu no período 2004-210 a uma taxa anual de 5,3% (Figura 6.3).

² O valor correto seria a contribuição dos servidores ativos. Foi utilizado o total, ativos e inativos, por desconhecimento do dado verdadeiro.

6.4. Resultado previdenciário considerando somente a contribuição dos servidores e a patronal na razão de 2 por 1.
Em R\$ 1.000,00 correntes

Anos	Contribuição servidores	Contribuição patronal (2x1)	Total contribuições	Despesa previdenciária	Resultado previdenciário
2002	413.154	826.309	1.239.463	5.449.725	(4.210.263)
2003	402.988	805.976	1.208.963	5.296.214	(4.087.251)
2004	527.799	1.055.598	1.583.397	5.052.420	(3.469.024)
2005	580.536	1.161.073	1.741.609	5.331.910	(3.590.301)
2006	634.405	1.268.809	1.903.214	5.490.327	(3.587.113)
2007	684.035	1.368.070	2.052.105	5.969.690	(3.917.584)
2008	653.565	1.307.131	1.960.696	6.093.640	(4.132.944)
2009	669.663	1.339.326	2.008.988	6.364.039	(4.355.050)
2010	698.852	1.397.704	2.096.556	6.825.500	(4.728.944)
2004-2010	5.264.997	10.529.995	15.794.992	51.873.465	(36.078.474)
Tx.2004-10	4,8%	4,8%	4,8%	5,1%	5,3%

Merecem destaque os gastos com **pensão com morte**, que cresceram 108,2% em termos reais entre 1996 e 2010, embora o número de pensionistas tenha decrescido 12,5% (Tabela 6.4.1).

Isso decorre dos critérios altamente pródigos na concessão de pensões que fazem com que o Brasil despenda 3,2% do PIB com esse tipo de benefício, enquanto os países da OCDE (ricos) gastem apenas 0,8%.

Por isso, é necessário que se façam reformas visando reduzir esse dispêndio que hoje está em torno de R\$ 1,5 bilhão anuais.

Tabela 6.4.1. Evolução dos gastos com pensões no Estado, 1996-2010

Ano	Valor total R\$ 1.000,00	Pensionistas Quantidade	Pensão/ Previdência	Pensão/ Aposentadoria
1996	718.939	56.100	17,7%	21,5%
1998	819.223	57.995	17,8%	21,7%
2002	997.346	50.910	20,4%	25,6%
2006	1.255.680	51.220	23,4%	30,5%
2010	1.496.689	49.067	22,9%	29,7%
Var.%	108,2%	-12,5%		

Fonte: Dados brutos - Tesouro do Estado e CAGE/Sefaz.RS.

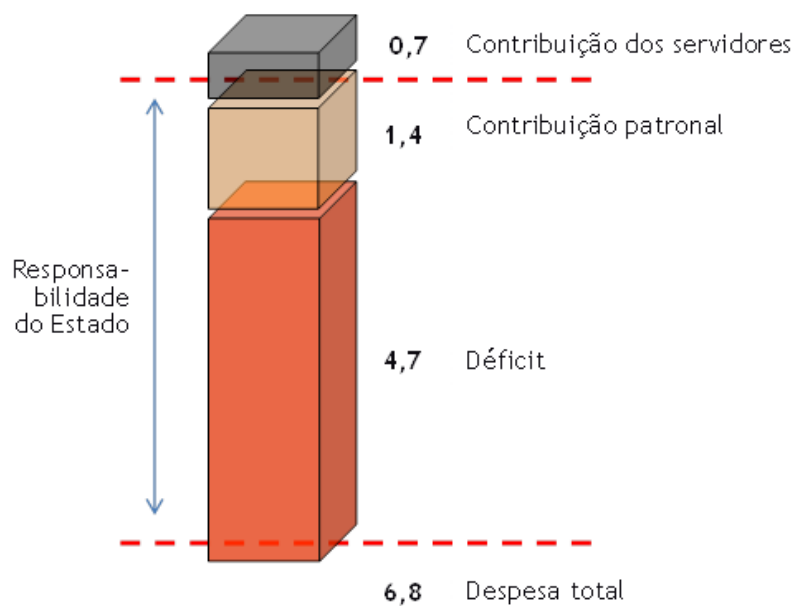


Figura 6.3. Déficit previdenciário estadual em 2010

6.4. Despesa com pessoal/LRF

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu um limite para a despesa com pessoal e encargos sociais, de 60% da receita corrente líquida (RCL) para todo o ente público.

Com o passar do tempo, no entanto, os tribunais de contas do País foram modificando o sistema de cálculo, tanto na despesa, como na própria RCL, de forma diferente da constante da referida Lei, ora retirando o valor dos pensionistas, ora excluindo, tanto da receita como da despesa de pessoal, o Imposto de Renda descontado na fonte dos servidores.

Como isso, todos os Poderes passaram a ficar dentro dos limites legais. Tudo isso ocorre com a complacência do Poder Executivo, que, numa espécie de cumplicidade recíproca, aceita passivamente, porque ele também não está enquadrado nos limites legais. Esse procedimento lhe permite mostrar para a STN que está enquadrado dentro dos respectivos limites, ficando, com isso, livre das penalidades impostas por ela, como o cancelamento das transferências voluntárias.

Isso constitui uma **grande hipocrisia**, como também é o **novo sistema de lançamento da despesa com pessoal**, em que a parcela relativa a inativos e pensionistas passou a ser classificada como outras despesas correntes, numa

total falta de transparência dos demonstrativos contábeis. Mesmo que o novo sistema favoreça a apropriação de dados para a Contabilidade Nacional, ele aprofundou outro problema, que é tornar as informações financeiras do setor público entendidas só por iniciados. O contribuinte, que paga a conta, não saberá onde está sendo aplicado seu dinheiro.

A Tabela 6.5 traz o comprometimento da RCL com a despesa com pessoal, onde se constata que todos os Poderes e órgãos especiais estão dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O limite global é de 60% da RCL e em 2010 havia um comprometimento de 47,05%, portanto com uma aplicação a menor de 12,95 pontos.

Quando se toma a despesa com pessoal, constante dos registros contábeis, e se divide pela RCL, ou seja, a parcela da receita corrente que efetivamente pertence ao Estado, nos anos citados, encontra-se os seguintes percentuais: 61,6%, 64,1% e 61% (Tabela 3.1).

Tabela 6.5. Despesas de pessoal por Poder x Receita corrente líquida

Poder	Legal	2008	2009	2010	Legal-2010
Executivo	49,00	38,11	40,46	38,55	10,45
Tribunal de justiça	5,88	4,51	4,97	4,79	1,09
T.J. Militar	0,12	0,07	0,07	0,07	0,05
Assembléia	1,82	1,24	1,23	1,15	0,67
Tribunal Contas	1,18	0,83	0,84	0,8	0,38
Ministério Público	2,00	1,6	1,78	1,69	0,31
ESTADO	60,00	46,36	49,35	47,05	12,95

Fonte: Parecer Prévio TCE 2010, p.72.

Tomando-se como base o ano de 2010 tem-se uma diferença de 13,95 pontos percentuais ($61,00 - 47,05 = 13,95$).

Assim, sempre haverá cumprimento da LRF, até o momento em que não existirão mais recursos para pagar a maioria da despesa, porque o limite efetivo passaria a ser, na prática, 74% aproximadamente ($61\% + 12,95\%$) da receita corrente líquida, fazendo-se uma projeção proporcional para todos os poderes e órgãos.

Com isso, restariam apenas 26% da RCL o suficiente para custear apenas as outras despesas correntes (Tabela 3.3), ficando de fora o serviço da dívida e os investimentos, sem considerar o cumprimento integral das vinculações constitucionais, já tratado.

6.5 – Dívida consolidada líquida

A dívida consolidada líquida ficou dentro dos limites estabelecidos pela LRF. Conforme se observa na Figura 6.4, para um limite de 233,9%, o valor apurado foi de 214%. Na realidade, no ano de 2008, quando a dívida ficou abaixo do limite pela primeira vez, o estoque da dívida foi favorecido pelo não crescimento de seu indexador, o IGP-DI. Mas é importante notar que ele continuou decrescendo, estando apenas 14 pontos acima do limite principal, que é de duas vezes a receita corrente líquida.

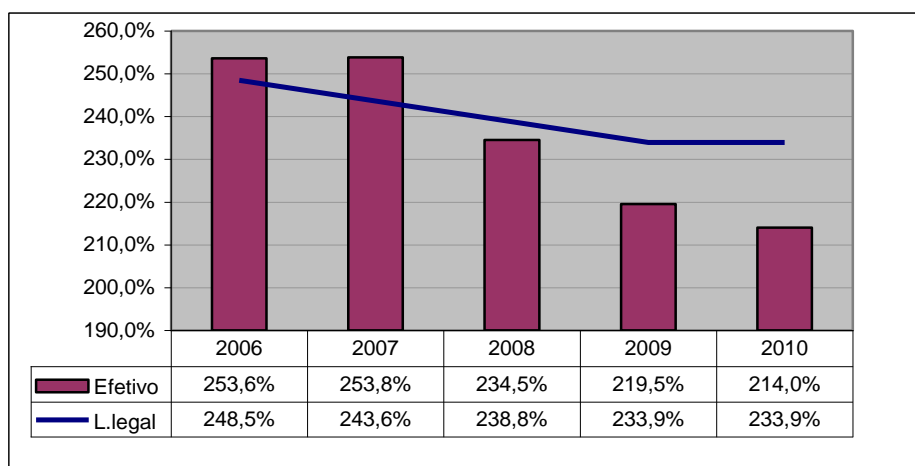


Figura 6.4. Dívida consolidada líquida efetiva e limite em % da RCL
Fonte: Relatório de Gestão Fiscal - Secretaria da Fazenda RS.

6.5.1. Dívida consolidada e acordo de 1998

O acordo da dívida de 1998 foi o que salvou os estados e a própria União do colapso financeiro que se aproximava, mas foi feito numa época bem diferente da atual, quando a taxa *Selic* era muito mais alta e os juros internacionais também. A variação do IGP-DI em 1998, além de reduzida (1,65%), foi coincidente com a do IPCA, o que não ocorreu dali em diante.

A taxa de juros e a variação do IGP-DI não influem no serviço da dívida, que é limitado a 13% da receita líquida real (RLR). Esta (a RLR) também teve seu cálculo modificado posteriormente, quando foram desconsiderados os valores recebidos do Fundef/Fundeb pelos estados, como aqueles a ele repassados. Com isso, passou-se a pagar menos mensalmente, mas o estoque a dívida, passou a reduzir-se menos.

Esse fato, aliado à taxa de juros de 6% ao ano, alta para a época atual, e a variação do IGP-DI, quase sempre superior ao índice de inflação oficial, estão formando um montante de **resíduos** que impede a redução do estoque, para aproximá-lo ao valor da RCL, **que é o objeto principal do acordo geral**. Por isso, alterar o acordo nessa parte não é desrespeitá-lo. Pelo contrário, **é readequá-lo para seus verdadeiros fins**.

A variação do IGP-DI foi cerca de 40% superior a do IPCA, que é índice de inflação oficial, considerados desde 1998, ano do acordo. O Governo Federal não perde nada com essa alteração, porque os grandes estados, que detém cerca de 90% dos créditos, continuarão pagando com base no limite da receita líquida real (a maioria 13%).

O interesse do Governo Federal é mais contábil ou político do que qualquer outro, porque esses créditos são um fator importante na apuração da dívida líquida do setor público, que seria bem maior se dela não fossem excluídos esses créditos.

6.6. Situação líquida financeira

A Tabela 6.6 traz a evolução da situação líquida financeira ajustada, que é formada pela soma da situação líquida real e a situação líquida potencial. A primeira constitui-se da diferença entre o ativo e o passivo financeiros e a segunda, pela diferença entre o passivo potencial e o ativo potencial. A situação líquida potencial é basicamente formada pelo passivo potencial, cuja maioria decorre de recursos vinculados a aplicar.

A relação entre o ativo financeiro e o passivo financeiro forma o coeficiente de liquidez corrente, que diz quantos reais há em caixa e a receber no curto prazo para cada real a pagar no mesmo lapso de tempo. Essa relação era de 1,15 em 1998, descendo para 0,29 em 2002, 0,13 em 2006, culminando com 0,46 em 2009.

Tabela 6.6. Evolução do Patrimônio Financeiro - Administração Direta , 1998-2009
Em milhões correntes

ESPECIFICAÇÃO	1998	2002	2006	2007	2008	2009
Ativo Financeiro	1.618	612	491	1.823	2.298	1.981
Passivo Financeiro	1.406	2.140	3.888	4.497	4.574	4.338
Situação Líquida Financeira Real	212	(1.528)	(3.397)	(2.674)	(2.276)	(2.357)
(-) Situação Líquida Financeira Potencial	(1.048)	(1.049)	(1.379)	(3.077)	(3.046)	(2.947)
(+) Lei 12.763/07 - Fdo.Equilíbrio Previdenciário	-	-	-	1.118	1.068	964
(+) Lei 12/764/07 - Fdo.Garantia Previdenciário	-	-	-	132	149	163
(-) Situação Líquida Potencial Ajustada	(1.048)	(1.049)	(1.379)	(1.827)	(1.829)	(1.820)
(-) Dívidas Pendentes de Registro	-	(673)	-	-	-	-
(-) Cancelamento de Registro	-	(169)	-	-	-	-
(-) Outras Dívidas Identificadas	-	(370)	-	-	-	-
Sit. Líquida Financeira Ajustada (noninal)	(836)	(3.789)	(4.776)	(4.501)	(4.105)	(4.177)
Sit. Líquida Financeira Ajustada (IGP-DI/dez/98)	(2.262)	(5.577)	(5.541)	(4.840)	(4.046)	(4.177)
ÍNDICE DE LIQUIDEZ CORRENTE	1,15	0,29	0,13	0,41	0,50	0,46

Fonte: Proposta Orçamentária para 2010, MensagemM, Tab.7. Apud Secretaria da Fazenda.

Nota: Deixou de apresentar 2010 por não dispor-se de todos os dados.

Deixou-se de informar os dados de 2010 em virtude das mudanças ocorridas, especialmente nos critérios de registro dos precatórios judiciais, cujo dados disponíveis não permitem formar uma opinião. Para isso, aguarda-se o Parecer Prévio do TCE, que ainda está por ser divulgado.

7. Saques no Sistema de Caixa Único estadual (SIAC)

A Tabela 7.1 apresenta os resgates (saques) do SIAC pelos três últimos governos, em valores correntes e constantes de 2010. Em valores constantes, no período 1999-2002 foram sacados do caixa único R\$ 3,257 bilhões (47,8%); 2003-2006, R\$ 1,923 bilhão (28,2%) e 2007-2010, R\$ 1,630 bilhão (23,9%). No último período governamental só houve retirada em 2007 e, em 2008, houve devolução parcial de R\$ 100 milhões em valores correntes.

Governos anteriores também utilizaram o caixa único, só que antes havia a devolução dos valores retirados dentro do exercício. Essa prática de não devolução começou no período governamental 1999-2002. No período anterior (1995-1998) foram utilizados recursos da privatização para ressarcir o caixa único.

Os recursos do caixa único, embora sejam do Estado, são recursos com destinação específica. Por isso, usá-los em outras finalidades, na maioria das situações, implica descumprimento da Constituição. Mas tudo isso, são consequências dos déficits. Por isso, só se deixará de usar o caixa único acabando com os déficits. Isso explica por que o governo do período 2007-2010 só o sacou do caixa único em 2007.

Em 2009, do total sacado no SIAC, R\$ 2,043 bilhões ou 37,76% era decorrente de depósitos judiciais (Parecer Prévio TCE 2009, p.243).

Os depósitos judiciais podem ser comparados a um tanque com duas torneiras, uma que coloca água e outra que retira. Como a primeira tem vazão maior, o tanque tende a encher cada vez mais. Por isso, nesse sentido não resultará em problema maior para o Estado a utilização desses recursos. O problema é que nos caso desses depósitos os saques são equivalentes a empréstimos remunerados por juros de mercado.

Segundo o Balanço Geral do Estado de 2010, p. 112, no exercício citado foram pagos por meio do SIAC R\$ 119,2 milhões de rendimentos, de competência dos três últimos exercícios.

Além desse pagamento há os encargos que são creditados para pagamento posterior. Em 2009, segundo o TCE, no documento citado, p.241, a remuneração das contas do SIAC pendentes de pagamento atingia a expressiva cifra de R\$ 539,7 milhões, salientando ainda que há muitos casos em que a remuneração não é exigida.

Tabela 7.1. Resgates do Sistema de Caixa Único - SIAC

ANO	Saldo final do exercício	Saques por governo		Total por governo	%
		Nominal	Real		
1999	767.307.404	767.307.404	1.563.550.111		
2000	1.040.328.202	273.020.798	519.726.960		
2001	1.351.828.202	311.500.000	555.011.812		
2002	1.728.728.202	376.900.000	619.213.046	3.257.501.929	47,8
2003	1.663.319.366	(65.408.836)	(93.676.461)		
2004	2.335.000.000	671.680.634	902.425.056		
2005	2.729.600.000	394.600.000	496.079.717		
2006	3.242.116.272	512.516.272	618.446.477	1.923.274.789	28,2
2007	4.736.916.272	1.494.800.000	1.740.385.728		
2008	4.636.916.272	(100.000.000)	(110.173.064)		
2009	4.636.916.272	-	-		
2010	4.636.916.272	-	-	1.630.212.664	23,9
Totais		4.636.916.272	6.810.989.383	6.810.989.383	

Fonte: Balanços do Estado e site sefaz.rs.gov.br

Por tudo isso é que o ideal é não formar déficits, aplicando recursos na proporção do que arrecada.

8. Dívida ativa

Quem ouve falar no valor da dívida ativa, logo tem a impressão de que aí está a solução das finanças estaduais. Mas quando se examina a composição

desses créditos, se vê que apenas 16% deles se referem ao principal, atingindo 28% quando se agrega a correção monetária. O restante é composto de multa, correção monetária da multa e juros, esses últimos formando 54% do valor total de R\$ 26,656 bilhões (Tabela 8.1).

Além disso, grande parte desse principal representa créditos junto a empresas que já nem existem mais ou não têm condições de pagar. E uma vez inexistindo o principal, deixam de existir também os acréscimos dele decorrentes, como multa, correção monetária e juros.

Tabela 8.1. Composição da dívida ativa em 2010

Itens	Valor	%
Principal	4.262.832.667	16,0%
Correção monetária do principal	3.180.589.864	11,9%
Multa	2.547.273.695	9,6%
Correção monetária da multa	2.258.658.391	8,5%
Juros	14.406.883.414	54,0%
Total	26.656.238.031	100,0%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2010, p.93.

Se, de fato, fosse possível a cobrança desses grandes valores de dívida ativa, os diversos governos que passaram já a teriam feito. Na prática, ocorre o contrário, pois **o valor cobrado**, mesmo que crescente em valores absolutos (constantes), é decrescente em relação ao estoque de créditos, conforme se verifica na Tabela 8.2. Nos últimos três períodos governamentais (12 anos), o percentual máximo cobrado não passou de 2,5% do estoque da dívida.

Tabela 8.2. Estoque e arrecadação da dívida ativa, 1990-2010
Em valores atualizados pelo IPCA

ANO	GOVERNO	SALDO FINAL	ARRECADAÇÃO	ARRECADAÇÃO/ SALDO ANTERIOR	MÉDIA POR QUADRIÊNIO
1990		647.433.595			
1991	COLLARES	1.039.135.408	95.720.813	14,8%	
1992	COLLARES	1.497.527.687	90.950.948	8,8%	
1993	COLLARES	2.333.128.167	92.379.317	6,2%	
1994	COLLARES	2.768.610.477	109.259.368	4,7%	
	Média		97.077.612		8,6%
1995	BRITTO	3.674.561.553	159.511.930	5,8%	
1996	BRITTO	5.366.211.825	152.940.288	4,2%	
1997	BRITTO	6.669.628.650	233.118.816	4,3%	
1998	BRITTO	8.328.299.657	203.713.212	3,1%	
	Média		187.321.061		4,3%
1999	OLÍVIO	9.690.125.202	211.175.121	2,5%	
2000	OLÍVIO	12.045.354.103	227.763.319	2,4%	
2001	OLÍVIO	12.549.605.279	277.815.748	2,3%	
2002	OLÍVIO	13.258.115.124	302.116.914	2,4%	
	Média		254.717.776		2,4%
2003	RIGOTO	14.988.873.925	456.831.641	3,4%	
2004	RIGOTO	16.694.881.372	305.440.227	2,0%	
2005	RIGOTO	17.691.888.327	491.475.288	2,9%	
2006	RIGOTO	19.659.140.571	245.426.013	1,4%	
	Média		374.793.292		2,5%
2007	YEDA	21.310.256.327	228.720.825	1,2%	
2008	YEDA	23.304.534.890	243.417.562	1,1%	
2009	YEDA	26.022.538.314	268.057.581	1,2%	
2010	YEDA	26.656.238.031	551.603.437	2,1%	
	Média		322.949.851		1,4%

FONTE: Balanços do Estado.

(*) Atualizados pelo IPCAI dezembro, o saldo (variável estoque), e pelo médio, a arrecadação (variável fluxo).

9. Passivos estaduais

Ao longo dos anos, os sistemáticos déficits públicos formaram **passivos financeiros**, sociais e de infraestrutura. Entre os passivos financeiros destacam-se as dívidas de longo e de curto prazo. Grande parte da primeira faz parte do acordo assinado com a União em 1998.

Quanto aos passivos de curto prazo destacam-se o **caixa único** (saques de R\$ 6,8 bilhões em valores de 2010), composto principalmente pelos depósitos judiciais e pelos recursos vinculados.

Segundo o balanço geral do Estado de 2010, a **dívida total do Estado** estava em **R\$ 54,3 bilhões**, sendo R\$ 8,6 bilhões de curto prazo e R\$ 45,8 bilhões de longo prazo.

Outros déficits dizem respeito às sentenças judiciais oriundas da pensão integral e as das chamadas leis Britto, que estão em precatórios judiciais e em RPV, cuja maioria está incluída na dívida total do Estado, referida.

Além das dívidas registradas, estão os créditos dos ICMS pelos exportadores (R\$ 2 bilhões), que não estão registradas na contabilidade oficial do Estado.

Em decorrência desses déficits reduziram-se os recursos que poderiam ser canalizados para o atendimento das principais funções do Estado, como educação, saúde, logística, saneamento básico, colocando o Estado do RS entre as piores colocações no País.

Paralelamente a tudo isso, de maneira silenciosa durante muito tempo, formou-se o **passivo previdenciário** (mais de R\$ 100 bilhões), o maior deles. Pela sua dimensão e natureza obrigatória, constitui-se na maior despesa estadual (em torno de 30% da RCL), transformando-se conseqüentemente no maior obstáculo à eliminação dos déficits financeiros. A responsabilidade do Estado com a previdência supera **R\$ 6 bilhões anuais e cresce em torno de 5% reais a cada ano.**

Em decorrência disso tudo, o Estado, além de eliminar os déficits anuais, necessita formar um superávit para que, aos poucos, vá eliminando esses déficits históricos.

9.1. Piso do magistério (federal)

Outro passivo de valor expressivo poderá estar se formando e decorrerá do não pagamento do piso do magistério estabelecido pela Lei Federal nº 11.738/2008 que, após ser julgada constitucional pelo STF, passou a gerar obrigação líquida e certa do Estado.

Com isso, o governo estadual ficou num brete, porque pediu a retirada do Estado do RS do rol dos estados signatários da ADIN que pedia a inconstitucionalidade da dita lei, ao mesmo tempo em que prometeu ao sindicato da categoria adotar o valor estabelecido como básico do nível A1,

sem mexer nas carreiras. Como isso só poderá ser feito no longo prazo, durante todo esse tempo estará se formando um passivo, bastando para isso os professores entrarem na justiça para reclamar os valores passados.

Deve ser dito ainda que, em função dos critérios de reajuste do piso básico aprovados pelo Congresso Nacional (pela variação do valor mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano) e tendo em vista a **inequação orçamentária do Estado**, referida na seção 5, dificilmente (para não dizer impossível) o Estado conseguirá cumprir o plano sem mexer nos multiplicadores do plano de carreira.

10. Regionalização do orçamento

Uma das medidas na área orçamentário-financeira de alto significado econômico e social foi a regionalização do orçamento, atendendo, depois de 20 anos, o que dispõe o § 8º do artigo 149 da Constituição estadual. O referido dispositivo está assim expresso:

“Os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Com isso, o orçamento para 2010 apresenta especificado por COREDE, os recursos alocados na consulta popular, nos programas estruturantes e os investimentos das empresas estatais, além da receita e das despesas de custeio.

Isso se constituiu num grande avanço que merece ser destacado e elogiado.

Síntese final

1. Considerações iniciais

Para efeito de comparação, utilizou-se o conceito de receita corrente líquida econômica (RCLe), para definir a parte da arrecadação que, efetivamente, pertence ao Estado, diferenciando da receita corrente líquida (RCL), adotada para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta última recebeu inclusões e exclusões que a descaracterizaram como parâmetro.

O deflator utilizado é o IPCA e os valores tratados estão a preços constantes de 2010, com exceção dos casos em que há menção em contrário.

2. Receitas

2.1. **As receitas totais** do exercício de 2010 foram de R\$ 34,7 bilhões, que deduzida da dupla contagem (R\$ 6,1 bilhões), resultou em R\$ 28,6 bilhões, sendo R\$ 27,6 bilhões correntes e R\$ 1,044 bilhão de capital.

2.2. As **receitas correntes** cresceram a uma taxa anual de 5,1% entre 1999-2010 e de 6,5% no último período governamental. As receitas de capital cuja taxa foi de 7% em todo o período considerado, cresceram 26,4% ao ano no quadriênio 2007-2010. Grande parte desses recursos, no entanto, não representou ingresso de dinheiro novo, porque teve origem em operação de empréstimo junto ao BIRD para rolagem da dívida, tratada mais adiante. A receita corrente líquida econômica (RCLe) cresceu 5,4% e 6,4% ao ano, respectivamente, nos períodos citados.

2.3. Deve ser destacada a queda de participação das **receitas de transferências** nas receitas correntes, tendo passado de 13,2% em 1999, para 12,6% em 2006 e 10% em 2010. As transferências cresceram a uma taxa anual de 2,5%, enquanto as receitas próprias expandiram-se 5,5% ao ano em todo o período considerado.

2.4. O período governamental 2007-2010 foi marcado por dois anos de excelente crescimento da arrecadação (2008 e 2010, ambos 12%) e por outros

dois de crescimento inexpressivo, sendo 2,1% em 2007 e 0,4% em 2009. Em 2009 a causa foi a crise financeira internacional. Já em 2007, ela teve origem na redução das alíquotas do ICMS sobre combustíveis, energia elétrica e telefonia, que haviam sido majoradas nos exercícios de 2005 e 2006. O maior problema decorreu do fato de que o produto dessa arrecadação fora utilizado no pagamento de reajustes salariais, uma despesa incompressível. O governo que começou em 2007 herdou a despesa reajustada, mas perdeu a receita que garantiria seu pagamento

2.5. O **ICMS**, o mais representativo item da receita corrente (65%), tomando também o IPCA como deflator, cresceu 4,2% ao ano entre 1995-2010, 5,9% entre 1999-2002 e 5,7% no último período governamental.

3. Despesas

3.1. A despesa com pessoal cresceu a uma taxa anual de 3,9%, superior aos 3% do período 1999-2010. E isso ocorreu num contexto de reduzido índice de reposição de servidores que se aposentaram, de apenas 16,6%, quando esse índice atingiu 86% entre 2003-2006 e 250,4% entre 1999-2002. Em média, nos doze anos transcorridos o índice foi de 78,6%. O número de servidores cresceu 2.248 no período 2007-2010, 6.148 no 2003-2006 e 21.353 no 1999-2002. As principais causas para o aumento da despesa com pessoal, além do crescimento vegetativo, foi o pagamento das sentenças judiciais das chamadas leis Britto e o decorrente da lei editada em 2008 para essa finalidade.

3.2. As outras despesas correntes cresceram a uma taxa anual de 4,6%, inferior ao comportamento em todo o período 1999-2010, que fora de 4,9%. Sua participação da RCLe passou de 24,8% em 2006 para 23,2% em 2010.

3.3. O serviço da dívida foi o item que mais apresentou redução, pois de uma taxa de 3,1% em todo o período 1999-2010, foi de apenas 0,31% no quadriênio 2007-2010. Sua participação na RCLe passou de 12,5% em 1999, percentual esse que manteve em 2006, caindo para 9,8% em 2010. Igualando-se 100 a relação serviço da dívida /RCLe em 1999, atinge-se 78,8% em 2010,

uma queda real de 22%. A causa principal desse fato está na operação com o BIRD, que rolou a dívida extralimite, cujo serviço passou de 20,3% do total em 2007 para 14,5% em 2009.³

3.4. Os investimentos, se comparados por períodos governamentais, reduziram-se no último quadriênio, pois foram 8,1% da RCLe no período 1999-2002, 5,6% no quadriênio 2003-2006 e 4,7% no último período governamental. Três aspectos, no entanto, devem ser salientados:

a) Em 2010 foram feitos investimentos na ordem de R\$ 1,936 bilhões (8,8% da RCLe), dos quais R\$ 572 com recursos da venda de ações do Bannrisul ocorrida em 2007 e que fora utilizada para formar o Fundo de Equilíbrio Previdenciário; no entanto, R\$ 1,365 bilhão, ou 6,2% da RCLe, foi realizado com recursos ordinários;

b) Foi o período governamental de menor utilização do caixa único dos três últimos, que só foi utilizado em 2007;

c) Foi também o único período em que ocorreu margem positiva para investimentos. Anteriormente, todos os investimentos eram realizados com recursos do caixa único, operações de crédito ou venda de patrimônio.

3.5. As despesas totais, que correspondiam 122,9% da RCLe em 1999, foram de 118,5% em 2002, 109,1% em 2006, baixando para 102,8% em 2010, depois de terem alcançado 98,7% em 2008. No exercício de 2010 ocorreram dois fenômenos que contribuíram para modificar o resultado orçamentário. O primeiro deles foi a realização de investimentos com receita realizada em 2007 (venda das ações do Bannrisul), que agiu no sentido de sua redução. O segundo, que agiu no sentido de seu aumento, foi a regularização do Imposto de Renda de exercícios anteriores no IPE.

4. Despesa por Poder

Os **Outros Poderes**, que em 1999, detinham 18,2% da RCLe, chegaram a alcançar 19,9% em 2006, declinando para 17,4% em 2010. Ao longo do período 1999-2010, a RCLe cresceu 50,3%. Cresceram menos que ela os

³ Os números de 2010 são desconhecidos.

poderes Executivo (46,3%) e o Legislativo (19,7%). O grande crescimento do Poder Executivo verificou-se no último período governamental (38,8%), pois de 1999 a 2006 havia crescido apenas 5,4%. Isso se deveu ao bom nível de investimentos ocorrido em 2010 e à rolagem da dívida extralimite com recursos do empréstimo obtido junto ao BIRD.

Cresceram mais que a RCLe, o Poder Judiciário (82%), o Ministério Público (90,5%) e a Defensoria Pública (92,9%). Esta última a contar de 2006, quando passou a formar um órgão independente. O fato de a Defensoria ser um órgão novo e, em parte, também o Ministério Público, explica o alto crescimento. Tomados em conjunto, os outros Poderes cresceram 15,7% acima da inflação no período 1999-2010.

5. Vinculações da receita

As principais vinculações da receita são a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e a com serviços de saúde pública (SSP). Essas vinculações são estabelecidas em função da receita líquida de impostos mais transferências (RLIT).

5.1. MDE

O cumprimento da Constituição estadual, que estabelece 35% da RLIT com MDE, considerando períodos governamentais completos, só ocorreu no biênio 1985-1986⁴ e no quadriênio 1987-1990. A partir de 1991 só ocorreu cumprimento em anos isolados, mas não em período governamental completo. Anteriormente, dois fatores favoreciam o cumprimento dessa vinculação: **a inflação**, que gerava receita financeira, não sujeita à vinculação, e o **menor gasto com inativos**.

Em despesa com MDE de 27,7% da RLIT, no último período governamental, significou a primeira vez que esse percentual baixou de 30%. Apesar disso, tomando o período como um todo, houve um crescimento da despesa de 14,2% sobre 2006.

⁴ Antes de 1985 não há dados sobre o assunto.

O vencimento do nível A1 do magistério, mesmo que seja reduzido, vem apresentando lenta e contínua ascensão depois que alcançou o menor nível entre 1991-94. Igualando-se a 100 esse básico em 1986, chega-se a 65,9 em 1987-90 e 33,67 em 1991-94. Após, atinge 38,63 em 1999-2002; 43,54 em 2003-2006 e 44,23 em 2007-2010.

5.2. Saúde

Embora a Constituição Federal estabeleça a aplicação de 12% da RLIT, o Estado do RS aplicou apenas 6%, se desconsiderarmos a despesa com saneamento básico (despesas da Corsan). A bem da verdade deve ser dito que desde que foi instituída essa obrigação, nunca o Estado a cumpriu integralmente, mesmo quando o limite legal era menor, como 8% em 2001 e 9% em 2002, quando a aplicação foi de 6,47% igualmente em cada ano citado. Em termos reais, o crescimento da aplicação entre 2001 e 2010 foi de 39,3%, ao passar de R\$ 1,011 bilhão para R\$ 1,408 bilhão. Numa amostra com 11 estados em 2009, constatou-se que, quando se considera somente as subfunções típicas da Função Saúde, a aplicação média foi de 5,82%, portanto menos da metade do índice legal.

5.3. Inequação orçamentária

Diante da atual estrutura da despesa estadual, não há como cumprir integralmente as vinculações constitucionais, pelo seguinte:

As **vinculações** representam 66% da receita corrente (bruta). Por isso, em cada 100 de receita, “restam” 34 para o cumprimento das demais obrigações estaduais não decorrentes de vinculação, como: despesas de todas as secretarias (exceto educação e saúde), inclusive despesa com pessoal ativo e inativo, serviço da dívida (exceto a decorrente do acordo da União, que é vinculada), investimentos, num nível mínimo de 3 a 4% e outros gastos. Essas despesas não vinculadas correspondem a 46. Então, há um déficit automático de 12 ($46-34=12$).

Para cobrir esse déficit é necessário aumentar a arrecadação em 36, devido às vinculações (de cada 3 arrecadados, 2 são gastos automaticamente). E, para gerar esses 36 leva anos, período em que as despesas já terão crescido,

pois a principal é a com pessoal, que tem um crescimento vegetativo de, no mínimo, 3% ao ano, devido as vantagens funcionais e a reposição dos servidores inativos, cuja despesa cresce em torno de 5% ao ano.

Diante disso, pode ser dito que no curto e médio prazo é impossível o cumprimento das vinculações tal quais estão estabelecidas pela legislação.

6. Gestão fiscal e execução orçamentária

6.1. O resultado orçamentário, desde 1971 até 2007, só foi positivo com a ocorrência de receita extra (venda de patrimônio, operações de crédito ou receita inflacionária). Tomando-se os três últimos períodos governamentais, constata-se que nos primeiros oito anos (1999-2006), o resultado orçamentário médio foi **negativo** de R\$ 1,112 bilhão, sendo **positivo** na ordem de 267 milhões no período 2007-2010.

6.2. O resultado primário nos períodos citados foi, em média, **negativo** em R\$ 278 milhões e **positivo** de R\$ 1,693 bilhão, respectivamente. O Estado do RS, após diversos anos apresentando os piores resultado do País, quando não o pior, em 2008 ocupou o primeiro lugar, quando medido em percentual da RCLe. No período 2007-2010 os superávits primários somados foram de R\$ 6,8 bilhões.

6.3. A insuficiência de recursos previdenciários, entendida como tal a despesa total com previdência, deduzida da contribuição dos servidores, foi de R\$ 6,1 bilhões em 2010 e cresceu a uma taxa de 5,6% no período 2004-2010. Contabilmente, o déficit é menor, em torno de 4,7 bilhões (R\$ 5,4, segundo o governo) porque o Estado teria a obrigação de aportar com até duas vezes a contribuição dos servidores. A responsabilidade do Estado, no entanto, é com a insuficiência de recursos citada.⁵

A causa maior desse crescimento está na concessão das aposentadorias sem critérios atuariais e de forma precoce, pois mais da metade dos benefícios são

⁵ Como os informativos do Estado não separam a contribuição dos servidores ativos dos inativos, não é possível calcular o *déficit* de forma adequada. Talvez, fazendo-se essa separação, o déficit seja, de fato, R\$ 5,4 bilhões.

concedidos com **remuneração integral** para servidores com pouco mais de **50 anos de idade**, com grande destaque para o magistério e militares.

As pensões geram um gasto anual de R\$ 1,5 bilhão, com um crescimento real da despesa de 108,2% no período 1996-2010, período em que a quantidade de pensionista **decreceu** 12,5%. A causa maior disso está na prodigalidade das regras de concessão, sem similar na maioria dos países do mundo.

6.4. A despesa com pessoal, que está 13 pontos percentuais abaixo do limite da lei de responsabilidade fiscal, só atinge esse patamar em função de interpretações feitas pelo TCE-RS. Isso permite que se elevem esses gastos até 74% da RCL, com sérios prejuízos ao equilíbrio financeiro do Estado, porque os 26% restantes deixarão sem cobertura financeira o serviço da dívida e os investimentos, sem falar nos percentuais com educação e saúde, que já não são cumpridos.

6.5. A dívida consolidada líquida, pelo terceiro ano consecutivo, a contar de 2008, passou a ficar abaixo do limite estabelecido para a trajetória da dívida com vistas a eliminar o excedente a 200% da RCL em 2001. Esse limite para 2010 era 233,9% e a relação com a RCL, de 214%. O estoque da dívida é que não está decrescendo na proporção esperada. A causa principal é o seu tamanho, quando do acordo de 1998, que fez com que o pagamento de 13% da RRL deixasse um saldo a pagar expressivo, denominado **resíduos**. A segunda causa é a alta variação do IGP-DI, indexador da dívida, muito acima da do IPCA (40% desde 1998). Necessita-se alterar essa parte do acordo, até para que ele seja cumprido, pois sua finalidade é a redução da relação dívida/receita, o que só vem ocorrendo muito lentamente.

6.6. O coeficiente de liquidez, medido pela razão entre ativo financeiro e passivo financeiro, informa quanto existe em caixa ou a receber no curto prazo para cada R\$ 1,00 a pagar no mesmo lapso de tempo. Ele apresentou sensível melhora, pois passou de 0,13 em 2006 para 0,46 em 2009.

7. Saques ao Sistema de Caixa Único (SIAC)

Os saques ao caixa único apresentavam um saldo em 31/12/2010 de R\$ 4,636 bilhões. Esse valor atualizado pelo IPCA atinge na mesma data R\$ 6,811 bilhões. Em valores atualizados os saques foram de R\$ 3,257 bilhões (47,8%) no período 1999-2002; R\$ 1,921 bilhões (28,2%) no período 2003-2006 e R\$ 1,630 bilhões (23,9%) no período 2007-2010. No último período governamental só houve retirada no exercício de 2007, tendo sido devolvido R\$ 100 milhões em 2008.

8. Dívida ativa

O montante da dívida ativa em 31/12/2010 era de R\$ 26,656 bilhões. Esse valor tinha a seguinte origem: Principal, 16%; correção monetária do principal, 11,9%; multa e correção monetária da multa, 18,1%; e juros, 54%. O principal nesse montante representa R\$ 4,262 bilhões.

Ao longo dos tempos vem reduzindo o percentual de cobrança, de forma que nos três últimos governos não foi cobrado mais que 2,5% do estoque do ano anterior. O governo anterior, mesmo que tenha o maior montante de cobrança em números absolutos, ocupou a última posição em percentual do estoque, pois cobrou apenas R\$ 322,9 milhões ou 1,4%.

Deve ser destacado que esse alto valor de dívida ativa é ilusório, pois a maioria dele é formada por correção monetária e juros e ainda grande parte dos devedores ou não existem mais ou não têm condições de saldar seus débitos.

9. Passivos estaduais

Mesmo que os fluxos deficitários anuais sejam eliminados, permanecem os passivos, que são estoques, como a dívida de longo e de curto prazo, incluindo a dívida fundada, os saques do caixa único, os precatórios judiciais, os passivos sociais (educação e saúde) e os de infraestrutura e logística. Há também os passivos não constantes da contabilidade oficial, como os créditos de ICMS dos exportadores, num total de 2 bilhões.

Mais o maior desses passivos é o **previdenciário**, que compromete mais de 30% da receita corrente líquida estadual e corresponde uma obrigação anual

superior a R\$ 6 bilhões. Por isso, não basta eliminar os déficits anuais. É preciso formar superávits expressivos para poder enfrentar esses passivos.

Outro passivo de valor expressivo poderá estar se formando e decorre do não pagamento do **piso do magistério** estabelecido pela Lei Federal nº 11.738/2008 que, após ser julgada constitucional pelo STF, passou a gerar obrigação líquida e certa por parte do Estado.

Com isso, o governo estadual ficou num brete, porque pediu a retirada do Estado do RS dos signatários da ADIN que pedia a inconstitucionalidade da referida lei, ao mesmo tempo em que prometeu ao sindicato da categoria adotar o valor estabelecido nessa lei como básico do nível A1, sem mexer nos multiplicadores do plano de carreira. Como isso só poderá ser feito no longo prazo, durante todo esse tempo estará se **formando um passivo**, bastando para isso os professores ingressarem na justiça para reclamar os valores passados.

Deve ser dito também que, em função dos critérios de reajuste do piso básico a serem aprovados pelo Congresso Nacional (pela variação do valor mínimo por aluno dos anos iniciais do ensino fundamental urbano) e tendo em vista a **inequação orçamentária do Estado**, referida na seção 5, dificilmente (para não dizer impossível) o Estado conseguirá cumprir o plano sem mexer nas carreiras.

10. Outro aspecto positivo do governo anterior foi a **regionalização do orçamento**, atendendo depois de 20 anos o que dispõe o § 8º do artigo 149 da Constituição estadual.

Referências bibliográficas

BRUNET, Júlio Francisco Gregory: As despesas por funções do Estado do RS. (site da Secretaria do Planejamento). Porto Alegre.

CALAZANS. Roberto Balau. Dados financeiros estaduais adaptados à Portaria 163/2001.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. PIB estadual e brasileiro.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos Santos. Finanças estaduais verdades e mitos – Uma abordagem sobre as finanças públicas do Estado do RS. Editora AGE, Porto Alegre, 2007.

IPEA-DATA. Índices de preços utilizados (IPCA e IGP-DI)

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos Santos. A Previdência Social no Brasil: 1923-2009 – Uma Visão Econômica. Editora AGE. Porto Alegre, 2009.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos Santos, Causas da baixa remuneração do magistério público estadual. Trabalho publicado no blog www.darcyfrancisco.com.br.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RS: Balanços Gerais do Estado e “site” e cubo. Diversos anos. Porto Alegre.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RS. Relatórios de Gestão Fiscal e Relatórios Reduzidos da Execução Orçamentária (RREO). Porto Alegre, 2006-2010.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RS. Boletins de pessoal, dezembro/1991 a dezembro/2010.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Propostas Orçamentárias para 2010 e 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS. Pareceres prévios sobre as contas do Governador. Diversos anos e Revista do Parecer Prévio, Exercício 2009.