

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Contador e economista

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

Fones: 33185656. 33185855 e 92590967

Blog: Darcyfrancisco.com.br

E-mail: Darcyfcs@terra.com.br

Porto Alegre-RS

**Estado do Rio Grande do Sul
Análise da Proposta Orçamentária para 2011**

Outubro/2010

Estado do Rio Grande do Sul
Análise da Proposta Orçamentária para 2011
Por Darcy Francisco Carvalho dos Santos

SUMÁRIO

1. Considerações iniciais.....	3
2. Comparativo entre o orçamento de 2010 e a proposta para 2011	4
2.1 – Consistência dos dados da Proposta.....	6
3. Despesa dos Poderes.....	8
4. Vinculações constitucionais	9
5. Grandes agregados de despesa e receita, 2000-2011	13
5.1 – Comportamento dos grandes agregados de receita.....	15
5.1.1 – ICMS de 1995 a 2009	16
5.2 – Investimentos e margem para investimentos.....	17
6. Resultado previdenciário.....	18
7. Resultados orçamentários e resultados primários	20
8. Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC).....	21
9. Dívida fundada e situação líquida financeira.....	24
9.1 – Dívida fundada.....	24
9.1 – Situação líquida financeira.....	25
Conclusão	27
Resumo final	28

1. Considerações iniciais

A Proposta Orçamentária para o exercício de 2011, incluindo as duplicidades das transferências intragovernamentais atinge o montante de R\$ 35.253.084.213. Com a exclusão das transferências citadas, o orçamento passa para R\$ 29.421.645.937.

No total da receita, a Administração Direta será responsável por 90,8%, e as autarquias e fundações por 9,2%. Sobre outro entoque, as receitas correntes representam 98,2% e as de capital, 1,8% (Tabela 1.1).

Tabela 1.1 - Estimativa da receita da Administração Consolidada para 2011

Especificação	Administração Direta	Autarquias	Fundações	Total	%
Receitas correntes	26.267.420.965	8.309.862.309	158.839.952	34.736.123.226	
(-) Intraorçamentárias	8.457.860	5.817.125.416	5.855.000	5.831.438.276	
Subtotal	26.258.963.105	2.492.736.893	152.984.952	28.904.684.950	98,2%
Receitas capital	452.765.512	10.591.363	53.604.112	516.960.987	1,8%
Total s/duplicidade	26.711.728.617	2.503.328.256	206.589.064	29.421.645.937	100,0%
Percentuais	90,8%	8,5%	0,7%	100,0%	

Fonte: Proposta Orçamentária para 2011

No tocante à despesa, 87,2% corresponde à Administração Direta, 12,1% às autarquias e fundações e 0,7% à reserva de contingência. Desse total, 85,8% é destinado para receitas correntes, 13,5% para despesas de capital, ficando 0,7% em reserva de contingência (Tabela 1.2).

Tabela 1.2 - Estimativa da despesa da Administração Consolidada para 2011

Especificação	Administração Direta	Autarquias	Fundações	Total	%
Despesas correntes	22.269.143.246	8.224.729.784	567.583.165	31.061.456.195	
(-) Intraorçamentárias	8.457.860	5.817.125.416	5.855.000	5.831.438.276	
Subtotal	22.260.685.386	2.407.604.368	561.728.165	25.230.017.919	85,8%
Despesas de capital	3.405.617.583	467.413.974	101.278.239	3.974.309.796	13,5%
Reserva contingência (*)				217.318.222	0,7%
Total s/duplicidade	25.666.302.969	2.875.018.342	663.006.404	29.421.645.937	100,0%
Percentuais (*)	87,2%	9,8%	2,3%	99,3%	

Fonte: Proposta Orçamentária para 2011

(*) A diferença de 0,7% deve-se a Reserva de Contingência, que só consta no total.

As **despesas de capital** são constituídas por investimentos e inversões financeiras na ordem de R\$ 1.776.444 mil (45%) e pela amortização da dívida no valor de R\$ 2.197.865 mil (55%).

2. Comparativo entre o orçamento de 2010 e a proposta para 2011

A Proposta Orçamentária para 2011 apresenta um incremento nominal de 10,1% em relação ao orçamento de 2010, tendo sido elaborada com uma previsão de crescimento do PIB-RS de 5,5% e de inflação de 4,5%. As receitas previstas para 2010 deverão ser realizadas na íntegra e até superadas, conforme se verifica na Tabela 2.3, adiante.

As receitas próprias estão previstas com 10,7% maior que 2010, sendo 11% para o ICMS, o principal item. Já as transferências estão estimadas com um incremento de 7% e as receitas de capital, com 12,7% (Tabela 2.1). Diante do desempenho que vem tendo a receita, principalmente no segundo semestre de 2010, os valores estimados podem ser considerados pessimistas.

Tab. 2.1 - Demonstrativo analítico das receitas previstas em 2010 e 2011
Em R\$ 1.000,00 correntes

ESPECIFICAÇÃO	LOA 2010	PLOA 2011	VARIÇÃO	
			NOMINAL	REAL
1. RECEITAS CORRENTES	26.261.175	28.904.685	10,1%	5,3%
1.1 - Próprias	24.365.165	26.979.995	10,7%	6,0%
1.1.1 - ICMS total	17.017.876	18.891.009	11,0%	6,2%
1.1.2 - IPVA total	1.570.320	1.641.024	4,5%	0,0%
1.1.3 - IRRF	929.158	1.200.261	29,2%	23,6%
1.1.4 - Contribuições	1.415.007	1.503.286	6,2%	1,7%
1.1.5 - Patrimonial	624.936	769.721	23,2%	17,9%
1.1.6 - Demais correntes	2.807.869	2.974.694	5,9%	1,4%
1.2 - Transferências	2.223.501	2.380.091	7,0%	2,4%
1.2.1 - FPE	1.256.037	1.457.493	16,0%	11,0%
1.2.2 - IPI Exportação	455.397	544.088	19,5%	14,3%
1.2.3 - CIDE	96.976	114.028	17,6%	12,5%
1.2.4 - LC 87/96	415.092	264.482	-36,3%	-39,0%
1.3 - Fundeb	(327.491)	(455.401)	39,1%	33,1%
1.3.1 - Recebido	2.756.275	2.967.124	7,6%	3,0%
1.3.2 - Transferido	(3.083.766)	(3.422.526)	11,0%	6,2%
2. RECEITA DE CAPITAL	458.751	516.961	12,7%	7,8%
2.1 - Operações de crédito	36.000	36.925	2,6%	-1,8%
2.2 - Transferências de capital	368.327	457.131	24,1%	18,8%
2.3 - Demais receitas capital	54.424	22.905	-57,9%	-59,7%
3. TOTAL (*)	26.719.926	29.421.646	10,1%	5,4%
RCL	21.081.880	23.196.057	10,0%	5,3%

Fonte: Proposta orçamentária para 2011.

Causa estranheza a pequena participação das transferências no total das receitas correntes, de apenas 8,2%, pois estão previstos R\$ 2,380 bilhões para um montante de receitas correntes de R\$ 28,9 bilhões (Tabela 2.1).

A Tabela 2.2 apresenta um confronto entre a receita prevista e a realizada de janeiro a agosto de 2010 para a Administração Direta, que contempla mais de 90% das receitas do Estado.

Embora não se possa esperar um comportamento totalmente proporcional, até agosto, deveriam ingressar, no mínimo, 2/3 da receita (66,7%). Pela Tabela citada, observa-se que as receitas correntes próprias apresentam um grau de realização de 69,7%, sendo 69,1% para as tributárias, que representam o maior montante. Já as receitas de transferências apresentaram uma realização aquém da proporção referida, pois o grau de realização foi de 57,6%.

Tabela 2.2 - Realização das receitas da Administração Direta até agosto/2010

Agosto: 66,7% do ano

ESPECIFICAÇÃO	Previsto	Prev.%	Real %	Realizado	R/P %
Próprias	20.529.255.059	81,6%	84,2%	14.304.455.634	69,7%
Tributárias	19.403.620.691	77,1%	79,0%	13.407.801.322	69,1%
Demais	1.117.176.508	4,4%	5,3%	892.396.566	79,9%
Transf. correntes sem Fundeb	3.548.724.917	14,1%	12,0%	2.044.950.795	57,6%
Capital	1.412.640.868	5,6%	5,7%	967.624.830	68,5%
Fundeb	(327.491.299)	-1,3%	-2,0%	(336.814.488)	102,8%
Correntes intraorçamentárias	8.457.860	0,0%	0,0%	4.257.746	50,3%
TOTAL	25.163.129.546	100,0%	100,0%	16.980.216.771	67,5%

Fonte: www.sefaz.rs.gov.br - Análise da Receita Orçamentária - mês de competência

Tomadas em conjunto, as receitas superaram o grau de realização para o período, ao atingirem 67,5%. Esse fato, considerando ainda a tendência do exercício, leva a crer que a realização superará a previsão, conforme tratado no item 2.1 adiante.

As despesas estão estimadas com um crescimento nominal de 10,1% sobre 2010, o que corresponde a 5,4% em termos reais. A despesa com pessoal deverá crescer 12,4% nominais e 7,6% reais, não estando incluídos os reajustes decorrentes da variação dos preços no período, que segundo a própria proposta orçamentária será de 4,5%. O serviço da dívida deverá decrescer 1,8% reais, em relação ao orçamento no ano em curso.

Já os investimentos em sentido amplo (com a inclusão das inversões financeiras) estão estimados em R\$ 1,776 bilhão, com um incremento nominal de 9,3% e real de 4,6% sobre o orçamento atual (Tabela 2.3);

Quando se inclui as empresas estatais, com investimentos na ordem de R\$ 1,135 bilhão, o total estadual atinge R\$ 2,911 bilhões.

Tab. 2.3 - Principais agregados de despesa para 2010 e 2011
Em R\$ 1.000,00 correntes

ESPECIFICAÇÃO	LOA 2010	PLOA 2011	VARIAÇÃO	
			NOMINAL	REAL
Pessoal e enc.sociais (*)	12.485.210	14.035.623	12,4%	7,6%
Outras despesas correntes	5.145.620	5.556.274	8,0%	3,3%
Transferências C.L.Municípios	5.179.295	5.708.628	10,2%	5,5%
Serviço da dívida	2.285.242	2.344.677	2,6%	-1,8%
Investimentos sentido amplo	1.624.560	1.776.444	9,3%	4,6%
TOTAL	26.719.927	29.421.646	10,1%	5,4%

Fonte: Proposta orçamentária para 2011.

(*) Inclui a reserva de contingência.

Em vez da execução orçamentária, foi considerada para comparação a dotação orçamentária do orçamento corrente, cuja realização está mais ou menos proporcional nas outras despesas correntes e no serviço da dívida, cujo grau de realização foi, respectivamente, de 65,6% e 67,6% (Tabela 2.4).

Quanto aos investimentos, o grau de realização está em 49,1% em 66,7% do ano, o que indica realização aquém da dotação, como sempre acontece. Já a despesa com pessoal, com 69,3%, está a indicar que a dotação será insuficiente. Como a realização global está proporcional, está havendo uma compensação (Tabela 2.4).

Tabela 2.4 - Execução Orçamentária da Administração Direta
Mês de agosto/2010 66,7%

ESPECIFICAÇÃO	AUTORIZADA	EMPENHADA	E/A-%
Pessoal e encargos sociais	11.704.573.048	8.107.025.680	69,3%
Outras despesas correntes	8.740.500.957	5.735.968.716	65,6%
Serviço da dívida	3.265.009.339	2.208.057.105	67,6%
Investimentos	1.656.794.200	813.817.706	49,1%
Res.contingência	2.644.248	-	0,0%
TOTAL	25.369.521.792	16.864.869.207	66,5%

Fonte: Sefaz - CAGE/Resumo da Execução Orçamentária Adm.Direta-agosto/2010.

2.1 – Consistência dos dados da Proposta

Em nosso entendimento, SMJ, a receita está subestimada, desde que se concretize a hipótese de um crescimento de 5% do PIB, porque na sua projeção foi desconsiderada a elasticidade-PIB, que tende a ser maior que a

unidade, especialmente quando a taxa de crescimento do PIB é grande, conforme demonstrado na Tabela 2.5.

Nos períodos considerados foram eliminadas aquelas combinações cujos extremos fossem os anos de 2005 e 2006, quando ocorreram aumentos das alíquotas de ICMS, que deixaram de valer a partir de 2007. Por outro lado, em diversos exercícios anteriores a 2006 existiram antecipações de impostos, que não foram descontadas nesse cálculo, partindo-se do princípio que houve compensação de valores.

Conforme já referido, as transferências estão estimadas em apenas 8,2% das receitas correntes, quando representaram 12,2% em 2009 (Tabela 5.4).

O valor dessa elasticidade, no entanto, é difícil de dimensioná-la. Deve ser considerado, no entanto, que um orçamento em que a receita está subestimada é um fator positivo, principalmente quando ele se destina a um novo governo.

A elasticidade - PIB da receita (E) é dada pelo quociente entre um acréscimo relativo da receita (R) e um acréscimo relativo do PIB, assim:

$$E = \frac{\left(\frac{\Delta R}{R} \right)}{\left(\frac{\Delta PIB}{PIB} \right)}$$

Tabela 2.5 - Elasticidade-PIB dos principais tributos

Períodos	Transf. Federais	ICMS	ISPVA	Taxas crescimento	
				PIB-BR	PIB-RS
1999-2009	1,35	1,30	2,02	3,2%	2,1%
1999-2004	1,33	1,24	0,96	3,0%	2,5%
2004-2007	1,20	1,00	1,59	4,4%	2,7%
2007-2008	1,66	2,30	1,76	5,1%	3,9%

Fonte: Dados brutos - Balanços do Estado.

Por outro lado, na estimativa da **despesa com pessoal**, apesar de considerar todos os reajustes já concedidos ou grande parte deles, não contempla os reajustes que vierem a ser concedidos decorrentes da variação dos preços no exercício de 2011.

Quanto ao serviço da dívida, que apresenta uma dotação com um crescimento nominal de apenas 2,6% em relação ao orçamento corrente, o valor está consistente diante do valor da receita esperada.

3. Despesa dos Poderes

A despesa dos Poderes consta da Tabela 3.1, cabendo ao Poder Executivo 86,8% e aos Outros Poderes e órgãos especiais 13,2%, com uma dotação total de R\$ 3.390.204 mil. O universo considerado como 100% no caso é a Administração Direta.

Tabela 3.1 - Despesa dos Outros Poderes e órgãos especiais
Valores em R\$ 1.000,00

PODER	VALOR	%
Poder Executivo	22.284.558	86,8%
Poder Legislativo incluindo TCE	631.359	2,5%
Poder Judiciário	1.994.595	7,8%
Ministério Público	620.245	2,4%
Defensoria Pública	144.005	0,6%
Outros Poderes	3.390.204	13,2%
Total Administração Direta	25.674.762	100,0%

Fonte: Proposta Orçamentária para 2011.

A Figura 3.1 mostra a evolução da despesa dos Outros Poderes e órgãos especiais em % da RCL da Administração Direta, que passou de 13,2% em 1994 para 18,4% em 2009. Essa participação atingiu um máximo em 2006, com 19,9%, passando a decrescer daí em diante. As estimativas para 2010 e 2011 são de redução, o que só será comprovado com a respectiva execução orçamentária.

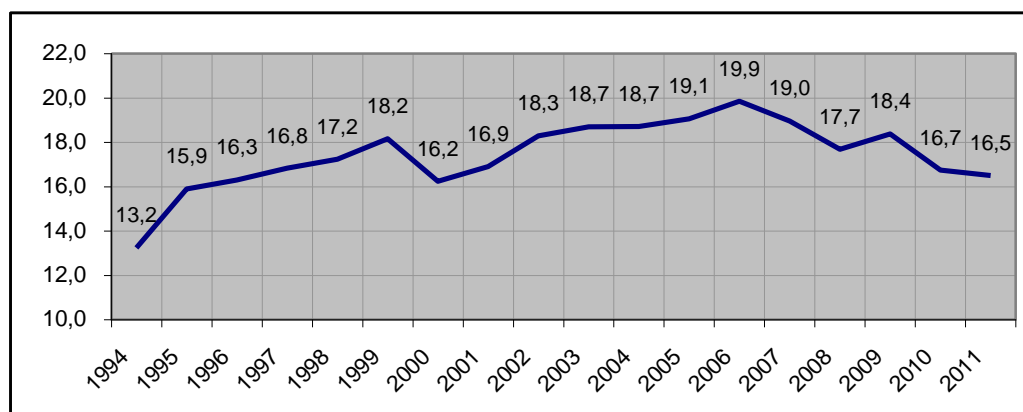


Figura 3.1 - Despesa dos Outros Poderes em % da RCL da Adm.Direta

4. Vinculações constitucionais

Para o exercício de 2011, a Proposta Orçamentária prevê para **MDE** (manutenção e desenvolvimento do ensino) **26,01%** da RLIT (receita líquida de impostos e transferências), quando a Constituição Federal determina 25% e a estadual, 35%.

Já **serviços de saúde pública (SSP)** a Constituição Federal determina 12% e foram alocados **8,73%**, ainda com a inclusão das transferências ao IPE, que sempre foram consideradas, desde 2000, quando iniciou a vigência da Emenda 29/2000 (Tabela 4.2).

Resumindo, ficaram faltando cumprir de vinculações R\$ 2,444 bilhões ou 13,35% da RLIT, sendo R\$ 1,647 bilhões em MDE e R\$ 797,6 milhões em saúde. Se excluirmos a parte do IPE, faltou destinar à saúde R\$ 1,034 bilhão, o que elevaria o total não destinado para R\$ 2,680 bilhões. Essa referência é feita, porque certamente com a regulamentação da Emenda 29/2000, não será considerada essa despesa, por não ser de caráter universal.

As vinculações representam 2/3 da receita corrente, de forma que, de cada R\$ 3,00 arrecadados, R\$ 2,00 são gastos automaticamente, se todas elas forem cumpridas na íntegra.

Tabela 4.2 - Vinculações com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Serviços de Saúde Pública (SSP), segundo a proposta para 2011

ESPECIFICAÇÃO	VALOR	%	CF	CE
Manutenção e Desenv.do Ensino (MDE)				
Aplicações conforme Proposta Orçamentária	4.762.998.106	26,01%	25%	35%
Serviços de Saúde Pública (SSP)				
Secretaria da Saúde	1.149.788.844	6,28%		
Entidades vinculadas	13.816.281	0,08%		
Contribuição assistência média IPERGS	236.453.781	1,29%		
Demais aplicações em Saúde	996.696.088	5,44%		
TOTAL	2.396.754.994	13,09%	12%	-
RLIT	18.314.120.289			

Fonte: Proposta Orçamentária para 2011.

Não cumprido	R\$	RLIT
Educação	1.646.943.995	8,99%
Saúde	797.635.529	4,36%
Total	2.444.579.524	13,35%

Observação: Foi considerado como não cumprido em saúde as "demais aplicações em saúde, que são as despesas de saneamento.

As despesas das entidades vinculadas e do IPE foram consideradas como cumpridas, embora haja divergências nesse sentido.

Tomando-se como base o ano de 2008, o ano do déficit zero, se fossem cumpridas todas as vinculações, haveria um déficit de R\$ 1,787 bilhão, mesmo sem os investimentos do Poder Executivo, ou 8,75% da receita corrente, embora tenha havido grande redução desse déficit em relação a exercícios anteriores (Tabela 4.1).

Tabela 4.1 - Demonstrativo do resultado potencial em 2008

Em R\$ 1.000,00 correntes

ESPECIFICAÇÃO	R\$ 1.000,00	RCO	RCL
1. Receita corrente bruta e líquida	20.428.075	100,0	
2. Transferências C.L. municípios	4.361.111	21,3	
3. Perdas do Fundef	277.076	1,4	
4. RCL Adm.direta (1-2-3)	15.789.888	77,3	100,0
5. Demais vinculações	8.878.975	43,5	56,2
6. Recursos correntes livres do Estado (4-5)	6.910.913	33,8	43,8
7. Demais Poderes	2.834.906	13,9	18,0
8. Recursos livres do Poder Executivo (6-7)	4.076.007	20,0	25,8
9. Despesas não vinculadas do Poder Executivo	6.303.457	30,9	39,9
10. Resultado potencial (8-9)	-2.227.450	(10,9)	(14,1)
11. Investimentos sentido amplo (**)	439.718	2,2	2,8
12. Resultado potencial sem investimentos (10+11)	-1.787.732	(8,8)	(11,3)
13. Total das vinculações (2+3+5)	13.517.162	66,2	
14. Despesas não vinc.sem investimentos (7+9)	8.698.645	42,6	

(**) Exceto os realizados com recursos vinculados e dos demais Poderes.

Fonte dos dados brutos: Balanços do Estado.

O comportamento da despesa estadual processa-se mais ou menos por esta equação:

$$\text{RCO} = \text{DSV} + i (\text{RCO}) \quad (1)$$

Onde:

RCO = Receita corrente de equilíbrio

DSV = Despesas sem vinculações

'i = taxa de vinculação das receitas correntes (vinculações/receita corrente).

Atribuindo-se às variáveis envolvidas os valores correspondentes expressos em relativos, tem-se:

$$\text{DSV} = 42,6$$

$$i = 0,662$$

Resolvendo-se a equação (1) tem-se:

$$\text{RCO} = \text{DSV}/(1-i) \quad (2)$$

$$\text{RCO} = 42,6 / (1 - 0,662) = 126 \quad (3)$$

Então, o **incremento necessário** de receita para o equilíbrio seria de 26%, sem investimentos.

Na hipótese do estabelecimento de uma **meta de 10% da RCL para os investimentos**, o incremento necessário de receita corrente (RCO) pode ser assim estimado:

Considerando que dentro das vinculações e nos Outros Poderes já estejam sendo investidos 2% da RCL (em 2008 foi 1,1%), restariam para o Poder Executivo 8%. Como a RCL da Administração Direta corresponde a 77% da receita corrente, tem-se que o incremento desses investimentos na RCO é de 6,2% ($0,77 \times 8\% = 6,2\%$). O tratamento dos investimentos como receita vinculada decorre do estabelecimento de meta em função da RCL.

Com isso, a taxa de vinculação das receitas correntes (i) passaria para 0,724 ($0,662 + 0,062 = 0,724$).

Assim, a receita corrente de equilíbrio (RCO) passaria para 154,3, ou seja, com **um incremento de 54,3%**, assim demonstrado:

$$\text{RCO} = 42,6 / (1 - 0,724) = 154,3 \quad (4)$$

Por isso, o equilíbrio com cumprimento integral das vinculações só pode ocorrer mediante um grande incremento da receita, o que só pode ser obtido no longo prazo. Prefiro dizer que não ocorrerá esse equilíbrio, porque no longo prazo as despesas não vinculadas também terão crescido, especialmente porque grande parte delas é composta pela despesa com inativos, com valor alto e crescente. Além disso, a receita significativa que o Estado pode incrementar é o ICMS, cujo grau de vinculação é ainda maior que o percentual médio citado, de 66,2%, pois atinge 70%.

Não contando com receitas oriundas de outras fontes que não sejam as tributárias, o estado terá que optar entre investir ou cumprir vinculações na íntegra, constituindo-se essa política num verdadeiro *trade-off*.

A média de cumprimento das vinculações nos estados do Brasil é de 6% para a saúde e de 27% para o MDE. Mesmo os estados que estipularam em suas constituições percentuais maiores que 25% não os cumprem, com exceção do Estado de São Paulo, cujo percentual constitucional é 30%.

Na realidade, as vinculações nunca foram cumpridas na íntegra. É verdade que o grau de descumprimento vem crescendo, porque o Estado, a cada ano, destina uma parcela cada vez maior da receita para o pagamento de inativos. Sobre a MDE, a despesa está demonstrada na Figura 4.1.

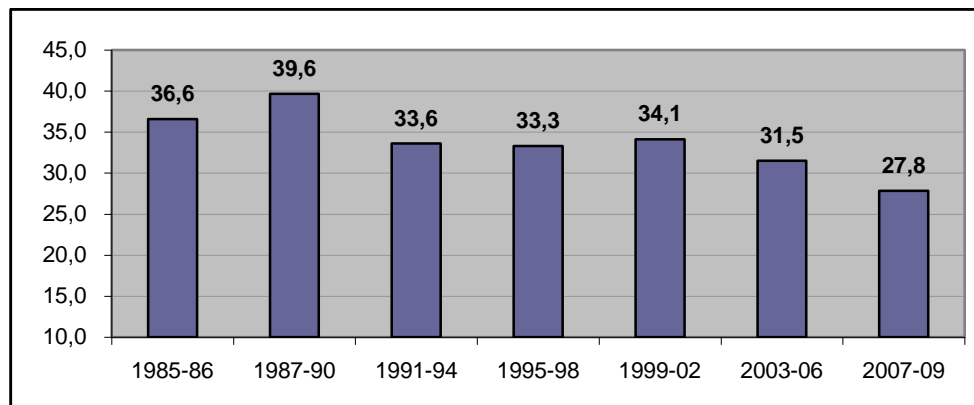


Figura 4.1 - Despesas com MDE em % da RLIT por governo

Em valores absolutos e constantes (pelo IPCA), as aplicações em MDE têm crescido desde 1994, tendo se mantido constante no período 2006-2010 (Figura 4.2). No atual governo houve um maior descumprimento das vinculações, mas não houve redução real dos valores aplicados, que alcançaram uma média próxima a R\$ 4 bilhões anuais. Para 2011 estão sendo destinados R\$ 4,762 bilhões (Figura 4.2).

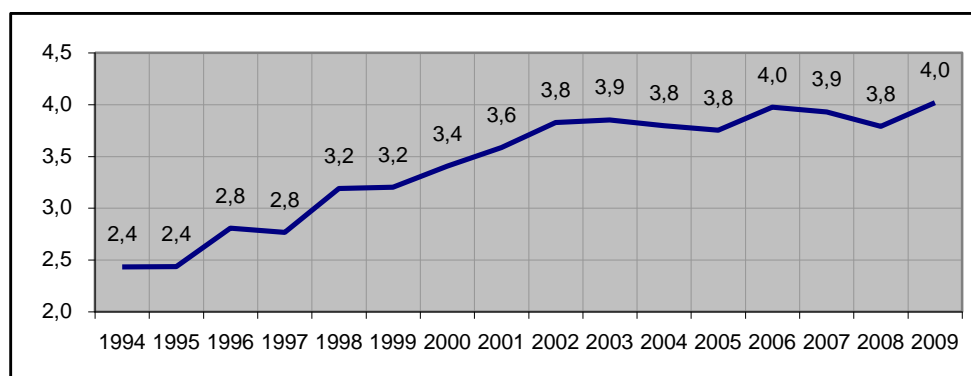


Figura 4.2 - Aplicações em MDE em valores constantes. 1994-2009

Em **serviços de saúde pública**, embora bem abaixo dos 12% legais, houve nos últimos anos um aumento em termos absolutos. Nos exercícios de 2001 e 2002, a aplicação ficou de acordo com o percentual exigido à época, mas

também com a inclusão do IPE, que tinha um peso maior, porque o percentual exigido era menor (Figura 4.3).

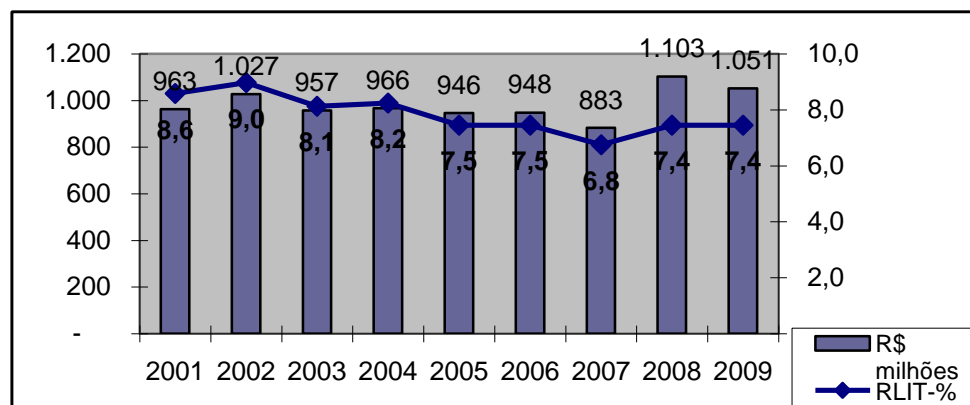


Figura 4.3 - Aplicações em serviço de saúde pública, 2001-2009

Além disso, deve ser destacado que em governos anteriores houve utilização do **caixa único** no financiamento das despesas normais do Estado, na maioria dos casos indevidamente, porque a quase totalidade dos recursos lá existente era vinculada a funções específicas. Esse assunto é tratado no item 9 desta análise.

Além dessas vinculações há a com **educação superior comunitária** e a com **ciência e tecnologia**, que há anos não vêm sendo cumpridas. Por não foram confrontadas as dotações respectivas.

5. Grandes agregados de despesa e receita, 2000-2011

A Tabela 5.1 apresenta a evolução dos grandes agregados de despesa do Estado em R\$ 1.000,00 correntes, a contar de 2000, incluindo 2010 e 2011, como previsões.

Tabela 5.1. RCLe e grandes agregados de despesa, 2000-2011
Em R\$ 1.000,00 correntes

Ano	RCLe	Pessoal e enc.sociais	ODC	Serviço da dívida	Investimentos sent.amplo	Total despesa
2000	7.054.749	5.036.735	1.766.354	853.201	642.336	8.298.626
2001	8.132.108	5.683.377	2.080.586	973.717	621.956	9.359.636
2002	9.617.707	6.649.727	2.385.561	1.218.958	445.344	10.699.590
2003	11.057.238	7.496.237	2.179.250	1.423.762	772.194	11.871.443
2004	11.575.883	7.831.123	2.984.402	1.459.007	658.227	12.932.759
2005	13.153.209	8.541.619	3.387.007	1.714.304	615.367	14.258.297
2006	14.288.846	9.557.428	3.530.347	1.775.460	664.375	15.527.611
2007	15.164.522	10.157.235	3.497.344	1.830.379	400.542	15.885.501
2008	17.892.648	11.001.317	3.966.452	1.990.574	660.801	17.619.145
2009	18.809.086	12.106.853	4.162.498	2.112.321	661.899	19.043.571
2010	21.081.880	12.485.210	5.145.620	2.285.242	1.624.560	21.540.632
2011	23.196.057	14.035.623	5.556.274	2.344.677	1.776.444	23.713.018

Fonte: Balanços do Estado

Nota: Em 2002 foi acrescido R\$ 330.140 mil de despesas não registradas.

A Figura 5.1 mostra a evolução da despesa total em percentual da RCL entre 2000 e 2011, o denota o ajuste fiscal feito no período, tendo com ano melhor o de 2008. Os percentuais superiores a 100% em 2010 e 2011 não significam déficits, mas realização de despesa com receitas de capital.

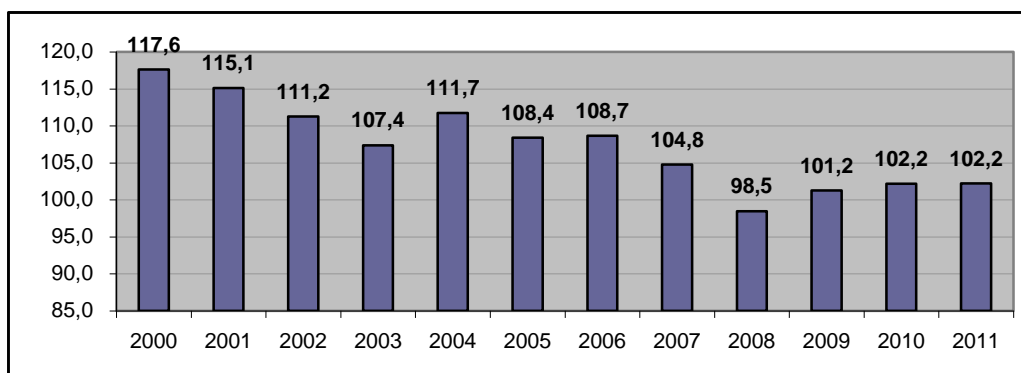


Figura 5.1 - Despesas totais em % da RCL, 2000-2011

A Tabela 5.2 apresenta a mesma evolução relativa por grande agregados, onde se constata a grande queda relativa da despesa com pessoal, que se processou na despesa com ativos, já que a com inativos é crescente. A Figura 5.2 mostra o comportamento da despesa com pessoal em relação à RCL¹, ficando claro o ajuste feito ao longo do tempo.

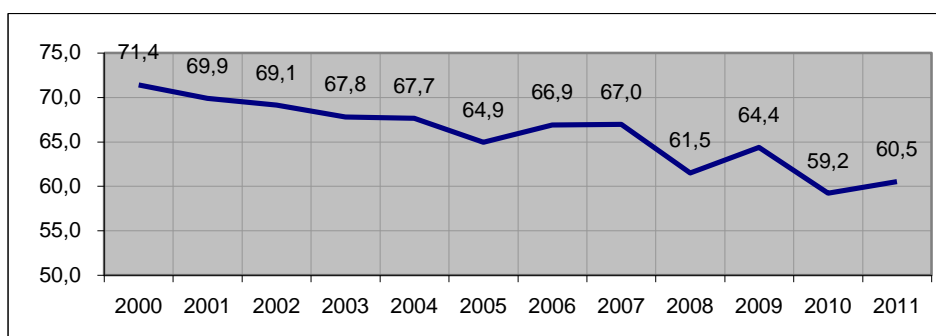


Figura 5.2 - Despesa com pessoal em % da RCL, 2000-2011

¹ A RCL aqui considerada não é a estabelecida pela LRF, mas a parcela da receita corrente que pertence ao Estado.

Tabela 5.2. Grandes agregados em % da RCL, 2000-2011

Ano	RCLe	Pessoal e enc.sociais	ODC	Serviço da dívida	Investimentos sent.amplo	Total despesa
2000	100,0	71,4	25,0	12,1	9,1	117,6
2001	100,0	69,9	25,6	12,0	7,6	115,1
2002	100,0	69,1	24,8	12,7	4,6	111,2
2003	100,0	67,8	19,7	12,9	7,0	107,4
2004	100,0	67,7	25,8	12,6	5,7	111,7
2005	100,0	64,9	25,8	13,0	4,7	108,4
2006	100,0	66,9	24,7	12,4	4,6	108,7
2007	100,0	67,0	23,1	12,1	2,6	104,8
2008	100,0	61,5	22,2	11,1	3,7	98,5
2009	100,0	64,4	22,1	11,2	3,5	101,2
2010	100,0	59,2	24,4	10,8	7,7	102,2
2011	100,0	60,5	24,0	10,1	7,7	102,2

Fonte; Balanços do Estado

A despesa com o serviço da dívida manteve-se mais ou menos constante com tendência declinante a contar de 2005, quando alcançou o maior percentual, de 13%. Em 2008 alcançou o menor percentual, ajudado que foi pelo efeito denominador, já que ocorreu grande crescimento da receita nesse ano. Em 2009, mesmo com a queda da receita, deve ter contribuído para a permanência de percentual baixo, o acordo de substituição de parte da dívida extralimite feito com o Banco Mundial. Já os anos de 2010 e 2011, por serem previsões, os valores exatos dependem de confirmação no processo de execução orçamentária.

5.1 – Comportamento dos grandes agregados de receita

Conforme se observa nas Tabelas 5.3 e 5.4, as transferências federais vêm crescendo menos que as receitas próprias, principalmente as tributárias. De 2000 a 2009, as receitas tributárias cresceram 52,6% em termos reais e as receitas de transferências, 36,7%, ou seja, 10,4% menos. Além disso, o Estado, embora com redução ano a ano, vem perdendo recursos no Fundef/Fundeb. Em 2009 esta perda foi de R\$ 302 milhões, mas deverá aumentar em 2011, quando deve atingir 455,4 (Tabela 2.1).

Tabela 5.3 - Grandes agregados da receita corrente, 2000-2001
Em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA para 2009

Ano	Tributária	Transferências	Outras	Fundef/Fundeb	Total
2000	11.701.527	2.096.675	2.116.811	-	15.915.014
2001	13.057.840	2.083.062	2.185.457	-	17.326.359
2002	13.183.379	2.546.682	2.832.515	-	18.562.576
2003	13.749.420	1.952.850	3.330.816	(744.650)	18.288.436
2004	14.001.142	2.413.221	2.314.769	(778.105)	17.951.027
2005	15.124.230	2.568.708	2.363.808	(344.664)	19.712.082
2006	15.510.979	2.940.233	2.325.265	(370.647)	20.405.830
2007	15.783.871	2.975.586	2.424.031	(340.996)	20.842.491
2008	17.934.923	3.067.779	2.629.452	(290.620)	23.341.534
2009	17.859.070	2.866.934	3.016.019	(302.616)	23.439.408
	52,6%	36,7%	42,5%	-	47,3%

Fonte: CAGE - Adaptação à Portaria 163/2001.

No tocante à participação, as transferências, que chegaram a atingir 14,4% das receitas correntes em 2006, em 2009 representaram 12,2% (Tabela 5.4). Para 2011 elas deverão representar apenas 8,2% (Tabela 2.1).

Tabela 5.4 - Estrutura dos grandes agregados da receita corrente, 2000-2001

Ano	Tributária	Transferências	Outras	Fundef/Fundeb	Total
2000	73,5	13,2	13,3	-	100,0
2001	75,4	12,0	12,6	-	100,0
2002	71,0	13,7	15,3	-	100,0
2003	75,2	10,7	18,2	(4,1)	100,0
2004	78,0	13,4	12,9	(4,3)	100,0
2005	76,7	13,0	12,0	(1,7)	100,0
2006	76,0	14,4	11,4	(1,8)	100,0
2007	75,7	14,3	11,6	(1,6)	100,0
2008	76,8	13,1	11,3	(1,2)	100,0
2009	76,2	12,2	12,9	(1,3)	100,0

Fonte: Dados da Tabela 5.3

5.1.1 – ICMS de 1995 a 2009

O ICMS, o principal tributo do Estado, apresentou uma taxa média de crescimento real entre 1995 e 2009 de 1,7% pelo IGP-DI e de 3,7% pelo IPCA. Quando se encurta o período de comparação para 2000-2009, essas taxas crescem para 2,4% e 4,4%, respectivamente.

Isso prova que no longo prazo a taxas de crescimento do referido tributo não são tão elásticas, com exceção de alguns anos excepcionais, como 2000 e 2001, que foi o resultado do aumento dos preços dos combustíveis, da telefonia e tarifa de energia elétrica, assim como do aumento da demanda

desses produtos e serviços. Em 2005, o aumento expressivo decorreu da majoração das alíquotas de alguns itens de produtos e serviços e em 2008, em decorrência do crescimento econômico e algumas medidas adicionais, como aumento da substituição tributária e a nota fiscal eletrônica.

Para 2011 espera-se taxa elevada, porque esse é o comportamento esperado do PIB.

Tabela 5.5 - ICMS (*) em valores correntes e constantes e respectivos crescimentos
Em valores correntes

ANOS	VALORES CORRENTES	VARIAÇÃO NOMINAL	CRESCIMENTO %		
			NOMINAL	IGP-DI	IPCA
1995	3.509.484.465		-	-	-
1996	4.015.924.251	506.439.786	14,4%	2,93%	-1,24%
1997	4.006.765.710	(9.158.541)	-0,2%	-7,38%	-6,53%
1998	4.232.062.917	225.297.207	5,6%	1,64%	2,34%
1999	4.659.522.820	427.459.903	10,1%	-1,17%	4,88%
2000	5.646.813.277	987.290.457	21,2%	6,50%	13,25%
2001	6.706.353.428	1.059.540.151	18,8%	7,62%	11,18%
2002	7.441.505.283	735.151.854	11,0%	-2,48%	2,05%
2003	8.988.841.628	1.547.336.346	20,8%	-1,36%	5,56%
2004	9.637.938.267	649.096.638	7,2%	-2,13%	0,50%
2005	11.369.302.489	1.731.364.222	18,0%	11,55%	10,40%
2006	11.813.299.091	443.996.602	3,9%	2,11%	-0,13%
2007	12.277.685.274	464.386.183	3,9%	-1,16%	0,23%
2008	14.825.153.674	2.547.468.400	20,7%	8,63%	14,28%
2009	15.086.676.571	261.522.897	1,8%	-0,01%	-2,99%
1995/2009			329,9%	26,4%	65,5%
Taxa anual			11,0%	1,7%	3,7%
2000/2009			167,2%	23,9%	47,5%
Taxa anual			11,5%	2,4%	4,4%

Fonte: Site Secretaria da Fazenda.

(*) ICMS a qualquer títulos (dívida ativa, multa, juros, etc.), base de retorno aos municípios.

5.2 – Investimentos e margem para investimentos

Por fim, neste item cabe uma consideração sobre os investimentos, que foram declinantes em relação à RCL, passando de 9,1% em 2000 para 3,5% em 2009. Antes, mesmo sendo maiores, os investimentos eram realizados com receita de capital (vendas de patrimônio e operações de crédito), com recursos do **caixa único e dos depósitos judiciais** e déficit orçamentário, passando após a serem realizados com recursos próprios correntes e sem a utilização indevida do caixa único.

Isso fica demonstrado na **margem para investimentos**, que é a diferença entre a RCL e a despesa total sem os investimentos. Ela passou de 8,5%

negativos em 2000 e continuou negativa até 2007, quando alcançou - 2,1%. A partir de então passou a ser positiva, tanto em 2008 como em 2009 e nas previsões para 2010 e 2011 (Figura 5.3).

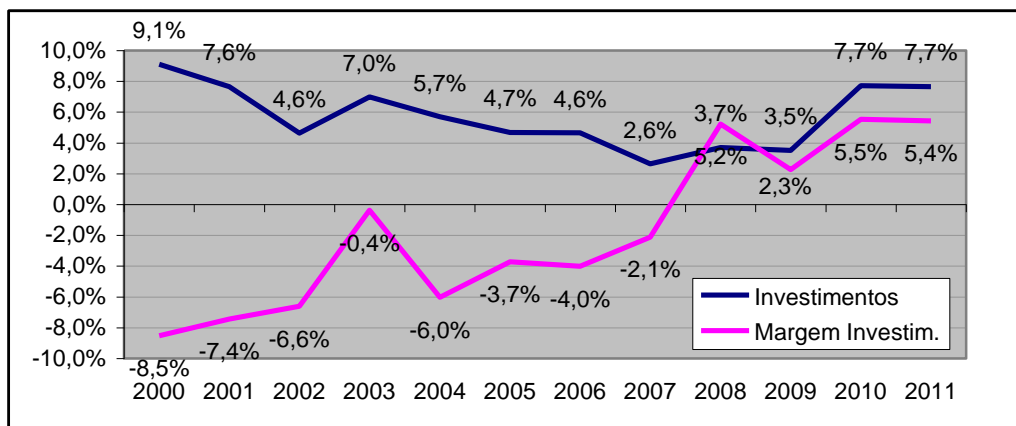


Figura 5.3 - Investimentos e margem para investimentos, 2000-2011

6. Resultado previdenciário

Segundo a Proposta Orçamentária para 2011, o déficit previdenciário para 2009 é de 3,88 bilhões. A proposta considera que o dobro da contribuição previdenciária constitui contribuição patronal.

Tecnicamente a Proposta está correta, mas a deficiência de recursos deve incluir o déficit mais a contribuição patronal, porque ambos constituem encargos do governo, até por disposição da Lei 9.717/98.

Diante disso, a deficiência de recursos previdenciários em 2009 era de R\$ 5,374 bilhões. Os dados da proposta não permitem calcular a deficiência de recursos para 2011, porque o sistema de lançamento não é uniforme entre o Poder Executivo e os demais Poderes.

Considerando, no entanto, os percentuais de crescimento nominal da despesa com pessoal estimados para 2010 e 2011, em 12,7% e 12,4%, respectivamente, a deficiência de recursos atingirá R\$ 6,8 bilhões em 2011. Como a despesa com inativos tem uma taxa maior de crescimento do que a folha total, certamente esse valor será ainda superior ao valor referido.

Pela Tabela 6.1, verifica-se que após 2004, quando já haviam surtido os efeitos da Reforma de 2003, a taxa de crescimento real anual foi de 5,2%. No

longo prazo (1995-2009), a média de crescimento real do ICMS foi de 1,7% e 3,7%, pelo IGP-DI e pelo IPCA, respectivamente.

Em relação ao PIB estadual, o déficit previdenciário está em torno de 2,5%. Se levarmos em consideração que em educação e saúde públicas o Estado aplica 1,6%, tem-se a dimensão do problema.

Tabela 6.1 - Deficiência de recursos na previdência, 2002-2009
Valores em R\$ 1000,00

ANO	Valor nominal	Valor real (*)	Valor real		Em % do PIB-RS
			Relativo	Taxa	
2002	3.014.365	4.714.769	100,0		2,9%
2003	3.216.338	4.385.371	93,0	-7,0%	2,5%
2004	3.257.507	4.166.624	88,4	-5,0%	2,3%
2005	3.740.331	4.476.669	94,9	7,4%	2,6%
2006	3.995.402	4.589.924	97,4	2,5%	2,6%
2007	4.513.747	5.003.227	106,1	9,0%	2,5%
2008	4.905.876	5.145.678	109,1	2,8%	2,5%
2009	5.374.236	5.374.236	114,0	4,4%	2,6%
2009/04	65,0%	29,0%			
Taxa	10,5%	5,2%			

Fonte: Tabela 10.5 (*) Utilizado o IPCA médio anual.

A redução real da deficiência de recursos em 2004, passando de 31% da RCL para 28,3%, deveu-se ao aumento da contribuição dos servidores, que passou de 9,4% da despesa para 13,4%, em decorrência da reforma previdenciária de 2003 (Tabela 6.2).

Tabela 6.2 - Receitas, despesas e resultados do RPSP do Estado do RS
Receitas e despesas, 2002 - 2009 - Em R\$ 1.000,00 correntes.

ANO	RECEITAS A	DESPESAS B	RESULTADO C	RELAÇÃO A/B -%	DÉFICIT/ RCL
2002	302.751	3.317.116	(3.014.365)	9,1	33,3%
2003	333.322	3.549.660	(3.216.338)	9,4	31,0%
2004	503.042	3.760.549	(3.257.507)	13,4	28,3%
2005	500.866	4.241.197	(3.740.331)	11,8	28,5%
2006	554.518	4.549.920	(3.995.402)	12,2	28,1%
2007	613.560	5.127.307	(4.513.747)	12,0	29,8%
2008	625.095	5.530.971	(4.905.876)	11,3	27,5%
2009	684.735	6.058.971	(5.374.236)	11,3	28,9%

Fonte: Pareceres Prévios do TCE.

A despesa com inativos e pensionistas que representava 42,8% da despesa com pessoal em 1996, passou a 53,6% em 2009 (Tabela 6.3). Dividindo a despesa com inativos mais pensionistas pela despesa com ativos tem-se

115,5%. Se fizermos o mesmo cálculo para a folha do **plano de carreira do magistério, essa relação alcança 148%.**

Tabela 6.3 . Composição % da despesa com pessoal do Estado, 1996-2010

Especificação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ativos	57,2	55,1	54,9	54,5	49,5	49,8	50,3
Inativos	42,8	44,9	45,1	45,5	50,5	50,2	49,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Especificação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ativos	49,80	49,5	49,1	48,7	47,8	47,0	46,4
Inativos	50,20	50,5	50,9	51,3	52,2	53,0	53,6
Total	100,00	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Proposta orçamentária para 2011, Mensagem, p.37.

7. Resultados orçamentários e resultados primários

A tabela 7.1 apresenta os resultados orçamentários a contar de 2001, ano que começa ser considerado o balanço do setor governamental. Como se observa, entre 2001 e 2006, em seis anos, o déficit médio foi de R\$ 840 milhões ou 5,4% da RCL. A partir de 2007 começou a ser positivo, mas ainda nesse ano por força de receita extra (venda das ações do Banrisul). Já em 2008 o resultado foi positivo sem a inclusão de receita extra. Em 2009, ano da crise, permaneceu positivo, como poderia ser negativo, bastando para isso qualquer despesa adicional.

Tabela 7.1 - Resultados orçamentários, 2001-2009
Em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA de 2009

ANO	RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	EM % RCL
2001	(1.323.626)	-8,5%
2002	(654.699)	-4,2%
2003	(536.543)	-3,7%
2004	(1.179.500)	-8,0%
2005	(1.111.487)	-7,0%
2006	(1.070.330)	-6,3%
Média	(839.455)	-5,4%
2007	705.566	4,1%
2008	450.584	2,5%
2009	10.392	0,1%

FONTE: Balanços do Estado

Da mesma forma, o resultado primário foi negativo até 2003, atingindo um superávit médio de R\$ 86 milhões ou de 0,4% da RCL entre 2001 e 2006. A partir de então passaram a ocorrer altos superávits, cuja média no triênio 2007-

2009 foi de 1,647 bilhão ou 8,4% da RCL (Tabela 7.2). Em 2008, o superávit primário do Estado do RS foi o mais alto do Brasil, cobrindo todo o serviço da dívida.

Tabela 7.2. Resultados primários, 2001-2009

Em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA de 2009

Ano	Resultado Primário	RP/RCL
2001	(499.794)	-3,7%
2002	(100.928)	-0,7%
2003	(135.774)	-1,0%
2004	46.019	0,3%
2005	684.763	4,4%
2006	521.782	3,2%
Md. 2001-06	86.011	0,4%
2007	1.057.731	6,3%
2008	2.255.912	12,1%
2009	1.627.527	6,9%
Md.2007-2009	1.647.057	8,4%

Fonte: Balanços do Estado.

A Figura 7.1 ilustra a evolução do resultado orçamentário e primário no período considerado.

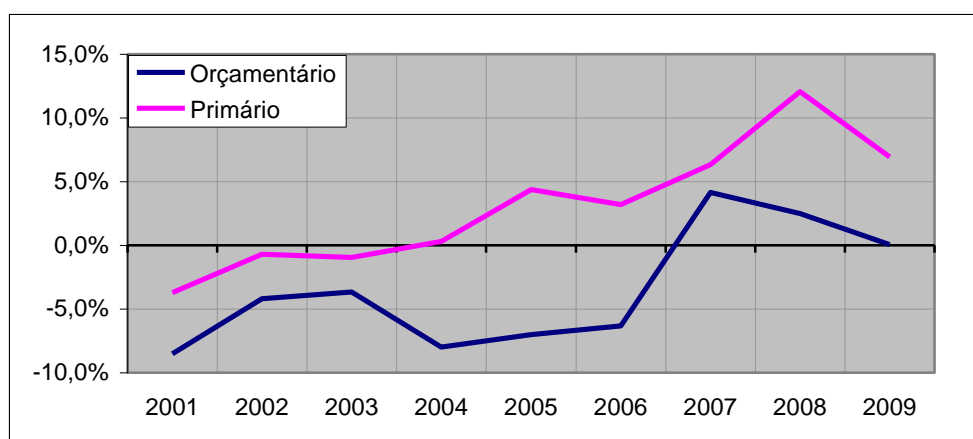


Figura 7.1 - Resultados orçamentários e primários em % da RCL, 2001-2009

O resultado primário para 2011 está estimado em R\$ 2,117 bilhões, correspondente a 90% do serviço da dívida do exercício.

8. Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC)

Para o enfrentamento dos déficits históricos e recorrentes, o Estado utilizou diversos meios, como inflação, dívida de longo prazo, débitos de tesouraria,

inflação, venda de bens patrimoniais, corte de investimentos, não cumprimento de vinculações constitucionais, utilização dos recursos do sistema de caixa único do Estado (SIAC), entre outros.

O SIAC é formado, em sua quase totalidade, de recursos dos órgãos da Administração Indireta e recursos vinculados constitucionalmente a finalidades específicas, com destaque para o salário-educação. Também foram usados através do SIAC os depósitos judiciais, sobre o que são pagos juros significativos pelo Estado. Embora consideradas normal essa utilização de recursos não o é, por se tratar de descumprimento constitucional no caso dos recursos vinculados.

A Tabela 8.1 mostra os resgates ao longo do tempo, desde 1999 quando começou o uso desses recursos sem a devida devolução para o Sistema. O saldo da conta resgates (saques) passou de R\$ 767,3 milhões em 1999 para R\$ 4,636 bilhões em 2009. O atual governo só fez uso do SIAC em 2007, quando sacou R\$ 1,494 bilhão, tendo devolvido R\$ 100 milhões em 2008.

Tabela 8.1 - Resgates do Sistema de Caixa Único - SIAC
Em valores correntes

ANO	VALOR	%	VARIAÇÃO	VAR.%
1999	767.307.404	100,0		
2000	1.040.328.202	135,6	273.020.798	35,6%
2001	1.351.828.202	176,2	311.500.000	29,9%
2002	1.728.728.202	225,3	376.900.000	27,9%
2003	1.663.319.366	216,8	(65.408.836)	-3,8%
2004	2.335.000.000	304,3	671.680.634	40,4%
2005	2.729.600.000	355,7	394.600.000	16,9%
2006	3.242.116.272	422,5	512.516.272	18,8%
2007	4.736.916.272	617,3	1.494.800.000	46,1%
2008	4.636.916.272	604,3	(100.000.000)	-2,1%
2009	4.636.916.272	604,3	-	0,0%

Fonte: Balanços do Estado.

Nota: O saldo de 2009 permanece em setembro/2010.

Atualizando-se os valores pelo IPCA tem-se que foram sacados R\$ 2,703 bilhões no período 1999-2002; R\$ 1,020 bilhão entre 2003 e 2006 e R\$ 912 milhões no período 2007-2009, sendo que somente houve saques em 2007, conforme já citado (Tabela 8.2).

Tabela 8.2 - Resgates do Sistema de Caixa Único - SIAC
Em valores constantes de 2009 pelo IPCA

ANO	VALOR	%	Por governo	Relativo
1999	1.488.546.456	194,0		
2000	1.885.386.853	245,7		
2001	2.293.064.476	298,8		
2002	2.703.903.987	352,4	2.703.903.987	100,0%
2003	2.267.881.131	295,6		
2004	2.986.660.045	389,2		
2005	3.266.961.285	425,8		
2006	3.724.548.517	485,4	1.020.644.530	37,7%
2007	5.250.597.420	684,3		
2008	4.863.571.091	633,8		
2009	4.636.916.272	604,3	912.367.755	33,7%

Fonte: Balanços do Estado.

Segundo o Parecer Prévio do TCE do exercício 2009 (p.243), em dezembro de 2009, o montante aplicado no SIAC era de R\$ 5,410 bilhões, dos quais estavam resgatados (sacados) R\$ 4,636 bilhões, **restando um saldo livre de R\$ 773,216 milhões (14,29%)**, com expressiva elevação em relação ao exercício anterior, quando alcançava R\$ 251,806 (5,15%).

O mesmo documento discrimina a composição do SIAC, sendo os três principais itens os **Depósitos Judiciais não tributários, com R\$ 2,043 bilhões (37,76%)**, o **Fundo FE-Estradas, com R\$ 676,6 milhões** e o **Salário-Educação, com 583,4 milhões**.

Os depósitos judiciais só foram utilizados até 2007. Em 2009 havia disponível o montante de R\$ 275,608 milhões.

O recurso FE-Estradas tem origem num dos fundos previdenciários criados com recursos da venda de ações do Banrisul, instituído pela Lei 12.763/2007, que foi transferido para a construção de estradas pela Lei 13.28/2009. Diga-se de passagem, que esse fundo não é o destinado à previdência complementar, que segue aplicado e rendendo juros, apresentando um saldo em dezembro de 2009 de R\$ 163 milhões.

Resumindo, havia em 31/12/2009 **R\$ 773.216 milhões**, que devem existir até hoje, porque não houve saques a partir de 2008, **de saldo no caixa único**, dos quais R\$ 275,608 referem-se a depósitos judiciais.

9. Dívida fundada e situação líquida financeira

9.1 – Dívida fundada

A dívida fundada da Administração Direta do Estado passou de R\$ 732,5 milhões em 1970 para R\$ 37,1 bilhões em 2009. Até 1998, ela cresceu 27,4 vezes a preços constantes (Tabela 9.1).

Tabela 9.1 - Evolução da dívida fundada do Estado, 1970-2009
Em R\$ 1.000,00 atualizado para 2009 pelo IGP-DI

Anos	Valor	Relativo	Variação %	% PIB
1970	732.497	100,0		2,2
1974	1.694.643	218,8	118,8%	3,0
1978	4.897.159	400,5	83,1%	4,2
1982	8.586.389	717,2	79,1%	8,4
1986	11.353.818	995,7	38,8%	8,3
1990	13.022.275	993,9	-0,2%	15,5
1994	16.331.388	1.230,9	23,8%	14,1
1998	36.303.916	2.736,2	122,3%	19,0
2002	36.209.059	2.729,1	-0,3%	23,3
2006	36.898.080	2.781,0	1,9%	20,3
2009	37.108.188	2.796,8	-1,6%	18,2

Fonte: Balanços do Estado.

Em 1998 ocorreu a Operação Proes de R\$ 8.166.709 mil e grande crescimento dos juros, entre 1995-1998.

Nesse período de 28 anos ocorreram sistemáticos déficits primários que conjugados com os juros altos das operações de rolagem da dívida formaram esse enorme passivo, que passou de 2,2% do PIB em 1970 para 19% em 1998, o ano do acordo geral, para 18,2% em 2009 (Tabela 9.1).

A finalidade do acordo da dívida de 1998 era reduzir a relação estoque da dívida/receita, o que não está ocorrendo na dimensão esperada por diversas razões.

A primeira delas é que quando do acordo a dívida era tão grande que a prestação decorrente da aplicação da Tabela Price para um prazo de 30 anos e juros de 6% ao ano, seria impagável pelo Estado. Em função disso, foi estabelecido que o Estado pagaria somente 13% da receita líquida real (RLR), ficando o excedente para ser pago no final dos 30 anos em igual número de parcelas. Os excedentes são denominados “resíduos”.

A outra razão é que o indexador da dívida, o IGP-DI, cresceu 35% acima do IPCA, que na época do acordo (1998) apresentaram igual variação, 1,7%.

Outra razão é que a RLR foi reduzida de valor no decorrer do tempo, o que, se por um lado reduziu a prestação, por outro, ajudou a aumentar o estoque da dívida.

A outra razão é a taxa de juros real de 6% aa., que pode ter sido adequada para a época, está alta para os padrões hoje.

Por isso urge uma revisão do acordo, no mínimo para obter o desconto sobre a variação excessiva do IGP-DI sobre o IPCA, com vistas à redução do estoque, mesmo que não influa na prestação. Os “resíduos” estão formando nova dívida, que no final do acordo será igual ou maior ao valor inicial.

Essa revisão, ao contrário do que possa parecer, é condição para o cumprimento do acordo, pois somente assim a relação dívida/RLR declinará e a finalidade do acordo será atingida. O crescimento a maior do IGP-DI sobre o IPCA foi um fato que provocou o desequilíbrio econômico-financeiro do acordo, portanto passível de revisão.

A dívida consolidada líquida vem se reduzindo muito lentamente em relação à RCL, conforme Tabela 9.2. Desde 2001, quando começou esse controle por disposição da LRF, somente em 2008 e 2009 é que o índice efetivo ficou abaixo do limite, mesmo assim em dimensão muito reduzida.

Tabela 9.2 - Comprometimento da dívida consolidada líquida em relação à RCL

Especificação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Percentual efetivo	2,7	3,0	2,8	2,8	2,6	2,5	2,5	2,3	2,2
Limite de endividamento	nd	2,7	2,6	2,6	2,5	2,5	2,4	2,4	2,3

Fonte: Proposta Orçamentária para 2011- Mensagem, p.42

9.1 – Situação líquida financeira

A Tabela 9.3 mostra a situação líquida financeira, que mede a relação entre ativo e passivo financeiros, apresentou sensível melhora em relação a 2006, o que pode ser expresso sinteticamente pelo índice de liquidez corrente, que passou de 0,13 para 0,46.

O índice de liquidez corrente é formado pelo quociente entre o ativo financeiro real e o passivo financeiro real, informando quanto de recursos há em caixa e a receber para cada R\$ 1,00 a pagar. A Tabela 9.3 informa que em 1998, para cada R\$ 1,00 a pagar, havia 1,15, descendo para 0,29 em 2002, 0,13 em 2006 e subindo para 0,46 em 2009.

Essa deterioração da situação líquida financeira foi mais um reflexo dos déficits históricos e recorrentes. No ativo financeiro estavam os depósitos de recursos vinculados que constituíam e constituem o caixa único estadual, que passaram a ser utilizados em 1999, sem a necessária devolução posterior.

A partir de 2008, com os recursos dos fundos previdenciários e com a não utilização do caixa único, o ativo financeiro passou a crescer com o conseqüente aumento da situação líquida real e do coeficiente de liquidez corrente.

9.3 - Evolução do patrimônio financeiro - Administração Direta, 1998-2009
Em R\$ milhões

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)	(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 2011, Mensagem, p.31.

A Figura 9.1 serve para ilustrar melhor o comportamento do índice de liquidez corrente de 1998 até 2009.

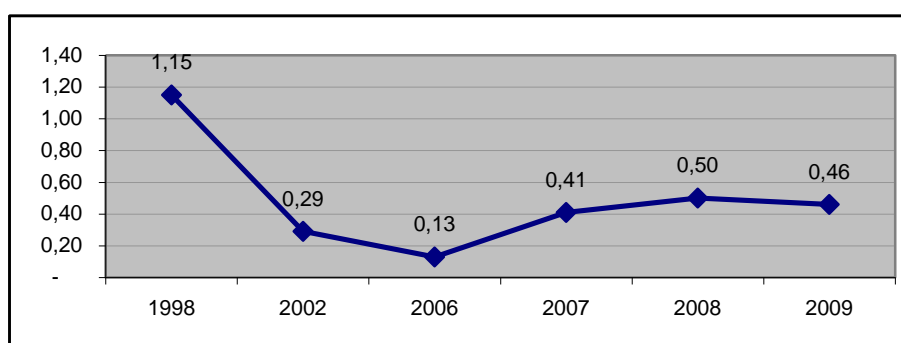


Figura 9.1 - Índice de liquidez corrente

Fonte: Tabela 9.3.

Conclusão

O Estado do RS, depois de décadas de déficits históricos e recorrentes, conseguiu aprofundar e completar o ajuste fiscal que extinguiu esses déficits, ajuste esse iniciado em 1999 em decorrência do acordo geral da dívida assinado no exercício anterior.

Depois de ocupar os primeiros lugares, quando não o primeiro, em déficit primário, o Estado do RS conseguiu o maior superávit entre os estados no ano de 2008, mantendo esse indicador alto em 2009, a despeito da crise financeira internacional, que reduziu as receitas públicas.

Os investimentos, depois de alçarem 30% da receita corrente líquida na década de 1970 e no início da de 1980, alcançaram tão somente 3,5% em 2009.

Deve ser destacado ainda que, desde 2000, os investimentos embora mais altos, eram realizados com recursos de terceiros, déficits orçamentários e financiados por recursos do caixa único. A partir de 2008, embora baixos, foram realizados com recursos próprios correntes e sem a utilização do caixa único. Para 2011 estão previstos 7,7% da RCL, que acrescidos dos que estão a cargo das empresas estaduais, atingem R\$ 2,9 bilhões.

Mas apesar desse desempenho positivo, deixaram de ser cumpridos R\$ 2,4 bilhões em vinculações constitucionais com educação e saúde. Como para cada R\$ 3,00 de receita, são gastos automaticamente R\$ 2,00, para cumprir todas as vinculações, o acréscimo necessário de receita seria de R\$ 7,2 bilhões. O incremento necessário de receita para o equilíbrio seria 26% da RCL sem investimentos, elevando-se para 41% para investimentos de 5% e para 56% para investimentos de 10%.

O problema não está somente nas vinculações, mas também no alto montante de despesas não vinculadas no atendimento de mais de 20 secretarias e o outro tanto de órgãos da administração indireta, com participação alta e crescente da despesa com inativos.

Finalizando, pode-se dizer que, na atual estrutura de despesa do Estado, dificilmente poderão ser cumpridos os atuais percentuais de vinculação de receita e, ao mesmo tempo, manter um nível de investimentos adequado.

Resumo final

1. O orçamento para 2011 importa em R\$ 35,2 bilhões. Retirando-se as duplicidades fica em R\$ 29,4 bilhões. As receitas com a composição de 98,2 correntes e 1,8% de capital, foram estimadas tomando como base a variação do IPCA de 4,5% e o crescimento do PIB de 5%, com algumas variações em alguns itens, totalizando um crescimento nominal de 10,1%.
2. Na previsão da receita não foi considerado nenhum adicional em virtude da elasticidade - PIB dos tributos, que tem ocorrido nos últimos anos e, principalmente, quando a taxa de crescimento do PIB é alta. Por isso, pode-se dizer que houve subestimação da receita o que, como precaução, pode ser considerada uma boa medida. Por outro lado, se ela fosse mais bem estimada, poderiam ser destinados mais recursos para certas finalidades, como educação, saúde e investimentos.
3. O crescimento do ICMS no período 2000-2009 foi de 2,4% pelo IGP-DI e 4,4% pelo IPCA, com alguns anos excepcionais em virtude de causas específicas, como o crescimento econômico, que deve ocorrer em 2011.
4. Além disso, mesmo que as transferências federais venham perdendo importância no orçamento, a participação de 8,2% nas receitas correntes para 2011 é muito tímida, já que elas representaram 12,2% no último exercício encerrado (2009).
5. As despesas sem as duplicidades também foram estimadas em R\$ 29,4 bilhões, sendo 85,8% para as correntes, 13,5% para as de capital e 0,7%, para a reserva de contingência.
6. O montante de investimentos constante da proposta orçamentária para 2011 é de R\$ 1,776 bilhão, representando um incremento nominal de 9,3% sobre o orçamento do corrente exercício (4,6% reais e 7,7% da RCL). Quando se agregam as empresas, o total vai para R\$ 2,911 bilhões.
7. Quanto à despesa com pessoal, mesmo que tenham sido considerados os reajustes concedidos anteriormente, não foram contemplados os possíveis reajustes no exercício a que se refere à proposta.
8. A despesa dos outros Poderes continuou a tendência de baixa em relação à RCL iniciada em 2007.

9. No tocante às vinculações com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e serviços de saúde pública (SSP), foram dotados 26,01% da RLIT para o primeiro caso e de 8,73% para o segundo, com uma dotação a menor de R\$ 2,444 bilhões.
10. Ocorre que, na atual estrutura de despesa, para cumprir integralmente as vinculações constitucionais, legais e contratual (caso da dívida intralimite), a RCL precisaria de um incremento de 26% (era 34% em 2006) sem considerar os investimentos. Considerando 10% de investimentos, esse incremento sobe para 54,3%.
11. A vinculação com educação nunca foi cumprida na íntegra, mas aumentou o grau de descumprimento nos dois últimos governos, em primeiro lugar pelo crescimento da despesa com inativos e secundariamente pela exigência da despesa liquidada em vez da empenhada. Em valores absolutos, no mesmo período, houve crescimento real da despesa, ao passar de R\$ 3,8 bilhões em 2002 para R\$ 4 bilhões em 2006, a partir daí permanecendo mais ou menos estável.
12. O que favoreceu também os governos anteriores foi a utilização do caixa único do financiamento das despesas do Tesouro, o que o governo atual só fez em 2007.
13. A despesa com saúde, mesmo que tenha se mantido mais ou menos constante desde 2006 em percentual da RLIT, em valores absolutos apresentou crescimento real.
14. Os estados brasileiros aplicaram em 2008 e 2009, em média, em torno de 27% da RLIT em educação e 6% em saúde. Neste último caso, excluindo-se as subfunções atípicas da Função Saúde.
15. A partir de 2000 houve grande queda dos investimentos, que passaram de 9,1% da RCL para apenas 3,5% em 2009. A margem para investimentos, no entanto, era muito menor, passando de 8,5% negativos no mesmo ano para 3,7% em 2008 e 2,3% em 2009. Ocorre que antes eram feitos investimentos com o financiamento de receitas de capital, déficits orçamentários e com a utilização do caixa único.
16. A deficiência de recursos previdenciário estava em 2009 em R\$ 5,374 bilhões, com um crescimento real de 5,2% a partir de 2004,

- representando 2,6% do PIB, bem superior ao valor despendido com educação e saúde, que juntos alcançam 1,6%.
- 17.** O crescimento da despesa com inativos vem se acentuando, ao passar de 42,8% da despesa com pessoal em 1996 para 53,6% em 2009. O maior crescimento se verifica no plano de carreira do magistério, onde para cada R\$ 100,00 de despesa com ativos há R\$ 148,00 com inativos.
 - 18.** A partir de 2007 houve um sensível crescimento dos resultados orçamentários e primários. O resultado primário que passou de uma média de R\$ 86 milhões entre 2001 e 2006, para uma média de R\$ 1,647 bilhão no último triênio. Em 2008 foi apurado o maior superávit primário entre todos os estados brasileiro, quando medido em percentual da RCL, cobrindo com sobra todo o serviço da dívida. Em 2009, mesmo que tenha decrescido com a crise, ainda atingiu R\$ 1,627 bilhão. O Estado do RS apurou durante anos um dos menores, quando não o menor, resultado primário entre os estados.
 - 19.** Os saques ao sistema de caixa único do Estado que foram costumeiros nos períodos governamentais de 1999-2002 e 2003-2006, no atual só ocorreram em 2007. Em 2008 houve inclusive uma devolução de R\$ 100 milhões.
 - 20.** O saldo atual dos resgates (saques) é de R\$ 4,636 bilhões, havendo um saldo no sistema de R\$ 773,2 milhões, dos quais 275,6 milhões referem-se aos depósitos judiciais.
 - 21.** A dívida fundada, apesar dos altos valores pagos de prestação, apresenta lento processo de declínio do seu saldo, cujas causas estão referidas neste trabalho. Necessita haver uma mudança do acordo para que ele cumpra seu objetivo, que é o de reduzir o estoque da dívida.
 - 22.** A relação dívida consolidada líquida/RCL a partir de 2008 ficou dentro dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.
 - 23.** A situação líquida financeira melhorou consideravelmente no atual período governo, pois o coeficiente de liquidez corrente passou de 0,13 em 2006 para 0,46 em 2009, o que ainda é muito reduzido. Deveria ser, no mínimo, um.

Porto Alegre, 12 de outubro de 2010.