

O Caixa Único do Estado e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Roberto B. Calazans

CALAZANS, Roberto B. O Caixa Único e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível na Internet via WWW <http://www.revistadigital.com.br/artigo>, da Agência de Desenvolvimento – Polo RS, dia 13.09.01. Transcrito no Diário da Assembleia do dia 30/08/01.

O objetivo desse texto, dentro do princípio da transparência da Lei de Responsabilidade Fiscal, é contribuir para demonstrar o uso irregular de recursos públicos vinculados e de empresas no Caixa Único, o que prejudica as demonstrações financeiras no Balanço do Estado Rio Grande do Sul.

No Estado, parte do Ativo Financeiro é administrado mediante o Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado, conhecido como SIAC. O Decreto n.º 33.959, de 31.05.91, que instituiu esse sistema, determinou que as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e das Entidades da Administração Indireta do Estado e suas controladas fossem centralizadas em conta bancária única do Governo do Estado. Excetuaram-se desta norma as instituições financeiras e de seguros, direta ou indiretamente controladas pelo Estado. Conforme o referido Decreto:

“Art. 1º - Fica instituído o “Sistema Integrado de Administração de Caixa no Estado do Rio Grande do Sul – SIAC”, destinado a centralizar em conta bancária única “Governo do Estado” as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e das Entidades da Administração Indireta do Estado e suas controladas, que será regida pelo Regulamento Anexo.”

O parágrafo terceiro, do art. 1º, observa:

§ 3º - A conta única, desdobrada em subcontas próprias, representativas de órgãos, entidades, fundos, contratos, convênios, evidenciará a movimentação e o saldo de seus integrantes.

Percebe-se, pois, que a composição do Caixa Único do Estado é feita por subcontas de natureza heterogênea, formadas por saldos de empresas controladas e com recursos livres do Tesouro Estadual.

O art. 3º deu competência à Secretaria da Fazenda para gerenciar os saldos disponíveis diários na “Conta-Única – Governo do Estado”. Assim, as disponibilidades financeiras dos Órgãos e das Entidades da Administração Direta e Indireta do Estado seriam diariamente transferidas para Conta Única existente na instituição financeira do Estado (Barrisul). Cada entidade (inclusive fundos e convênios) participantes do Sistema teria uma conta centralizadora dos recursos disponíveis.

Em suma, a Conta Única-Governo do Estado consiste no somatório das disponibilidades diárias apresentadas nas contas centralizadoras de cada órgão ou das entidades integrantes do sistema. Os saldos existentes na Conta Única seriam transferidos ao Fundo para Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública do Estado (FGLTDPE).

* Mestre em Economia UFRGS e Agente Fiscal do Tesouro Estadual

Em 1996 e em 1997, foi acrescentado ao conjunto de subcontas que compõem o Caixa Único uma conta resgate denominada “Depósito do SIAC a Individualizar”. Em 1996, seu saldo era de R\$ 402.543.219,08, permanecendo zerado em 1997 e 1998. Em 1999, passou-se a denominar “Resgates do SIAC”, registrando o montante de R\$ 767.307.404,12. Em 2000, os resgates alcançaram R\$ 1.040.328.202,30 (Tabela 1). Este último montante refere-se ao saque total de recursos financeiros oriundos dos órgãos e entidades que compõem o Caixa Único.

Tabela 1

Depósitos do SIAC na Administração Direta do RS, em 31.12.00

CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA	R\$
5.60.00.0000 - Depósitos do SIAC	1.519.200.453,83
5.61.000.000 - Depósitos SIAC Adm.Direta	-
5611 - Depósito SIAC não vinculado	-
5612 - Depósito SIAC Fundos especiais	-
5613 - Depósito SIAC vinculado	-
5.62.000.000 - Depósitos SIAC Autarquias	58.140.097,36
5.63.000.000 - Depósitos SIAC Fundações	14.205.533,67
5.64.000.000 - Depósitos SIAC Empresas	406.526.620,50
5.65.000.000 - Resgates do SIAC	1.040.328.202,30
5.66.000.000 - Rendimentos	-

FONTE: SECRETARIA DA FAZENDA/ CAGE- Sistema AFE

Este foi o mecanismo encontrado para a utilização dos recursos vinculados e de empresas, sem que tais resgates fossem registrados diretamente nas subcontas específicas de cada entidade componente do sistema. Com isso, os saldos escriturais das subcontas acabaram não refletindo a existência de saldos financeiros efetivos ou reais.

Portanto, o saldo efetivamente aplicado na Conta Única – Governo do Estado é o somatório das disponibilidades financeiras das entidades integrantes do sistema deduzido o montante de resgate efetuado.

Em outras palavras, para se verificar o saldo efetivamente aplicado no FGLTDPE, no Barrisul, não se deve proceder ao simples somatório dos saldos de cada uma das subcontas dos órgãos e entidades que compõem o sistema, pois o saque é realizado por meio da conta resgate, não sendo possível individualizar em qual das respectivas contas foram sacados os valores. Dessa forma, os extratos das subcontas apresentam apenas saldos escriturais, não demonstrando o seu saldo financeiro efetivo.

É importante salientar que os recursos financeiros vinculados que ingressam no Estado, por dispositivos legais, convênios ou contratos, deveriam ser aplicados em fins específicos, todavia são utilizados com desvios de finalidades e geram passivos potenciais sem correspondentes financeiros. A principal finalidade do uso indevido de recursos vinculados é suprir as deficiências de caixa do Tesouro Estadual. O Tribunal de Contas de Estado, na Prestação de Conta do Governo do Estado, assinalou essa situação para os exercícios de 1995, 1996 e 1997, conforme Diário Oficial do Estado, de 26.09.96, 10.10.97 e 27.10.98.

A Lei Estadual n.º. 11.235, de 26.11.98, veio corrigir parte das irregularidades apontadas pelo TCE-RS, referentes à utilização de recursos vinculados no Fundo de Reforma do Estado. Foram convalidados os atos praticados pelo governo anterior para o suprimento de insuficiências do Tesouro do Estado e para permitir ao Poder Executivo o cancelamento, até 31.12.98, do saldo escritural do recurso 167 (Fundo de Reforma do Estado). Na legislação vigente, somente o inciso VII do art. 10 da Lei 10.607, de 12.12.97, permite a utilização de recursos do Fundo de Reforma do Estado para suprimento transitório de insuficiências do Tesouro Estadual.

No próximo item, será explicada, de forma mais simples, a apuração do saldo financeiro efetivamente aplicado através do Caixa Único no Barrisul.

1. Apuração do saldo financeiro efetivamente aplicado em 31.12.00

O Ativo Financeiro do ente público é caracterizado pelo conjunto de bens e direitos de grande mobilidade e por ele passam as entradas e saídas financeiras da entidade. Os bens que compõem o Ativo Financeiro estão agrupados em Disponíveis, Vinculados e Realizáveis.

Os Disponíveis são bens numerários, o dinheiro em cofre, os depósitos bancários livres, as aplicações em bancos com liquidez imediata e outras. Nos Vinculados também estão os bens numerários, representados por depósitos em bancos que estão vinculados para serem aplicados em fins específicos, enfim, pendentes de alguma providência. As aplicações financeiras vinculadas em conta-corrente bancária são originárias de recursos vinculados às receitas da Administração Direta, que, em decorrência de dispositivos constitucionais e legais ou contratuais, se obriga a aplicar em determinados fins, tais como: salário-educação, Fundopimes e o Fundo de Reforma do Estado.

Nos Realizáveis estão créditos de curto prazo, aplicações financeiras e outros créditos perante outras entidades (inclusive pessoas físicas).

Portanto, para a apuração do saldo contábil saldo financeiro efetivamente aplicado no SIAC, deve-se proceder ao levantamento as seguintes contas do Ativo e Passivo do Balanço Patrimonial do Estado (Quadros 1 e 2):

Quadro 1

Aplicações financeiras realizadas através do Caixa Único

CONTA	CONTA	SUBGRUPO ATIVO
2.03.03.0026	Aplicações Financeiras SIAC	Disponível
2.03.04.0026	Aplicações Financeiras SIAC	Vinculado em c/c bancária
2.03.25.8814	FGLTDPE – Valores Realizáveis	Realizável
	Fundopimes	
SOMA	Aplicações Financeiras no SIAC	

Quadro 2

Montante resgatado através do Caixa Único do Estado

CONTA	CONTA	SUBGRUPO DO PASSIVO
5.65.00.0000	Resgates do SIAC	Depósitos

Conforme o Balanço Patrimonial do Estado, em 31.12.00, o Ativo Financeiro importava em R\$ 1.818.796.374,23. Desse total, R\$ 41.816.656,70 eram do Ativo Disponível, e R\$ 601.239.958,81 do Vinculado em conta corrente bancária eram aplicações através do SIAC, além de R\$ 480.700.053,06 classificados no Realizável, referentes a FGLTDP - Valores Realizáveis. No Passivo Financeiro, no subgrupo Depósitos, além dos depósitos de Autarquias, Fundações e Empresas da Administração Indireta do Estado, cujo total importava em R\$ 478.872.251,50, há o registro de R\$ 1.040.328.202,30 de Resgates do Sistema Integrado de Administração de Caixa.

A Tabela 2 descreve a apuração do saldo do Caixa Único efetivamente aplicado no Bannisul em 31.12.00

Tabela 2

Apuração do saldo do Caixa Único aplicado no banrisul, em 31.12.00	
CLASSIFICAÇÃO	R\$
2.03. ATIVO FINANCEIRO	
2.03.03 - Disponível	
2.03.03.0026 - Aplicações Financeiras SIAC	41.816.656,70
2.03.04 - Vinculado em c/c bancária	
2.03.04.0026 - Aplicações Financeiras SIAC	601.239.958,81
2.03.25.00 - Realizável	
2.03.25.8814 - FGLTDPE - Valores Realizáveis	480.700.053,06
Fundo Patrimoniais (Fundopimes)	109.777.143,50
1. Aplicações financeiras no SIAC	1.249.543.824,43
2. (-) 5.65.000.000 - Resgates do SIAC (passivo)	1.040.328.202,30
3. Saldo do Caixa Único aplicado no banco (1-2)	209.215.622,13
FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RS.	
Sistema AFE- Secretaria da Fazenda .	
www.sefaz.rs.gov.br.	

Pela leitura da Tabela 2, nota-se que a atual sistemática contábil não deixa transparente as efetivas disponibilidades existentes nas subcontas do SIAC e superestima o Ativo Financeiro do Estado. Ao final do ano 2000, o saldo disponível para aplicação no Caixa Único era de apenas R\$ 209.215.622,13.

Dessa forma, os valores registrados no Balanço Geral do Estado, no Ativo Financeiro, nas contas Aplicações Financeiras do SIAC (2.03.03.0026 e 2.03.04.026) e FGLTDP- Valores Realizáveis (2.03.25.8814) e Fundopimes, são muito superiores ao que realmente consta no Balanço Analítico do Fundo para Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública, na contabilidade do Banco do Estado do Rio Grande do Sul.

Consta, no Balanço Geral do Estado, de 31 de dezembro, na conta FGLTDPE – Valores Realizáveis, o montante de R\$ 480.700.053,06, sendo muito superior ao do Balanço do FGLTDPE no Banrisul, de R\$ 211.043.423,46. Inclusive, o total do ativo do FGLTDPE, nessa mesma data, era de apenas R\$ 215.194.294,92. Isso parece demonstrar que a integralidade do ativo financeiro do Estado, constante no Balanço Geral do Estado, estaria prejudicada.

Além disso, outra situação preocupante pode ser apontada a partir da análise das demonstrações contábeis. Apurado o saldo efetivamente aplicado no SIAC, pode-se dimensionar se houve ou não utilização de recursos financeiros das empresas controladas pelo Estado. Em termos numéricos, de acordo com o Balanço Patrimonial da Administração Direta do RS, tem-se que:

Saldo do Caixa Único aplicado no banco	209.215.622,13
(-) Depósitos SIAC Empresas	406.526.620,50
(=) Montante sacado junto às empresas	(197.310.998,37)

Percebe-se que, ao final do ano 2000, foi utilizado das empresas, em especial da CEEE e da Agência de Fomento, o montante de recursos de R\$ 197.310.998,37, o que fere a norma legal da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que isso se constitui numa operação financeira que visa financiar as insuficiências de caixa do Tesouro Estadual.

No caso da utilização de recursos de empresas a legislação não deixa dúvida. No inciso II, do art. 37, da Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se:

“Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

.....
II – recebimento antecipado de valores de empresas em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação.”

De outra parte, no inciso I, do art. 3º, da Resolução n.º 78 do Senado Federal, é dito que:

“É vedado aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às suas respectivas autarquias e fundações, que pleitearem autorização para contratar as operações de crédito regidas por esta Resolução:

I – captar recursos por meio de transferências oriundas de entidades por eles controladas, inclusive empresas nas quais detenham, direta ou indiretamente, maioria do capital social com direito a voto, ainda que a título de antecipação de pagamento ou recolhimento de tributos.”

A utilização de recursos das empresas pelo Tesouro do Estado pode ser entendida como adiantamento, operação de crédito, ou simplesmente empréstimo, amparada no Decreto n.º 33.959. Se essa operação financeira for interpretada como adiantamento, haveria a vedação pela interpretação da Resolução n.º 78 e pelo art.37 da LRF, com as implicações penais previstas no art. 2º, da Lei n.º 10.028, de 19.10.00 (Lei dos Crimes de Responsabilidade). Essa operação financeira também pode ser definida como um contrato de mútuo, isto é, contrato de obrigações recíprocas. Sendo considerado mútuo é uma operação crédito, precisando, pois, de autorização legislativa.

2. O uso indevido de recursos vinculados em 29.06.01

Pela análise acima exposta, percebe-se que o Tesouro do Estado vem utilizando recursos vinculados e de empresas para saldar seus compromissos, face ao problema estrutural de déficit na execução orçamentária. Isso fica evidenciado quando se verifica o saldo da subconta Resgates do SIAC (5650.00.001), que eram os seguintes nas datas abaixo:

Tabela 3

Montante de resgates realizados em 31.12.00 e 29.06.01

R\$		
SALDO 31.12.00	SALDO 29.06.01	VARIAÇÃO
1.040.328.202,30	1.174.828.202,30	134.500.000,00

FONTE: www.sefaz.rs.gov.br

As principais subcontas que são aplicadas no Caixa Único são apresentadas na Tabela 4.

Tabela 4

Saldo escritural de algumas subcontas do SIAC em 31.12.00 e 29.06.01

			(R\$ mil)	
ENTIDADES			SALDO 31.12.00	SALDO 29.06.01
CEEE			210.757	155.174
Caixa	Estadual	S/A –Agência de Fomento	180.274	183.721
Salário educação			207.101	245.722
Fundopimes			109.777	115.700
Fundo Reforma do Estado			184.567	184.567

FONTE: www.sefaz.rs.gov.br.

Nas datas citadas na Tabela 4, o saldo efetivamente disponível para aplicação no Bannisul eram os que estão demonstrados na Tabela 5.

Tabela 5

Saldo efetivamente disponível no Caixa Único em 31.12.00 e 29.06.01
(R\$ milhões)

ITENS	31.12.00	29.06.01
Total aplicado	1.225	1.175
Valores em caixa	23	69
Subtotal	1.249	1.245
Resgates do SIAC	(1.040)	(1.174)
Saldo disponível	209	70

FONTE: www.sefaz.rs.gov.br.

A Tabela 5 evidencia que, nas datas acima, seria impossível que apenas duas daquelas entidades acima resgatassem todo o valor aplicado. Esse problema financeiro inviabiliza a utilização efetiva dos recursos para os objetivos a que eles foram destinados.

Como exemplo, pode se citar o não funcionamento da Caixa Estadual S/A, Agência de Fomento, conforme divulgado na imprensa, e a não-utilização dos recursos do salário-educação para sanar os graves problemas no ensino fundamental do Estado.

No caso do salário-educação, tem-se que, para uma dotação inicial de R\$ 139 milhões, incluindo a parcela dos municípios, foram aplicados (empenhado), até maio de 2001, somente R\$ 25 milhões, não obstante existir na conta vinculada do mesmo, aplicada no SIAC, a importância de R\$ 245 milhões em 29.06.01 (Tabela 4).

Considerações finais

A idéia original do Caixa Único do Estado consistia numa centralização de recursos financeiros, de forma a reduzir o custo financeiro da administração de caixa do Estado. Ao aplicar, transitoriamente, os recursos das entidades públicas, o Tesouro Estadual poderia aplicar em títulos da dívida estadual, garantindo a sua liquidez e reduzindo, com isso, os custos de carregamento desses títulos pelo Sistema Financeiro Estadual.

No entanto, a finalidade original do Caixa Único foi desvirtuada em relação à concepção inicial, chegando ao patamar crítico em que hoje se encontra. Para enfrentar essas distorções, é necessário impor novas regras de responsabilidade fiscal e transparência ao Caixa Único. Com o advento da LRF, é preciso adequar a legislação do Caixa Único aos ditames dessa norma legal, bem como apresentar um plano de reposição dos recursos utilizados de forma indevida pelo atual Governo.