

## Os desacertos da política fiscal gaúcha – 1999-2002\*

Roberto Calazans\*\*

Os teóricos da Escolha Pública sustentam que os partidos políticos têm como o objetivo primordial a manutenção do poder político. As recorrentes crises políticas em Brasília têm demonstrado que a versão se sobrepõe aos fatos e que falsear a realidade é um dos expedientes utilizados para a preservação do poder, já que ajuda a manter a assimetria de informação entre os eleitores.

Em 2005, fiz a leitura de alguns textos de parlamentares do PT defendendo a política fiscal do governo Olívio Dutra (1999-2002). Essa posição paradoxal frente aos fatos demonstra que, na disputa política entre partidos políticos, os números e fatos atendem a determinados fins que são “construídos” estrategicamente para garantir que a assimetria de informação não seja reduzida.

Diante da defesa daquela política fiscal, achei importante expor o presente artigo que sistematiza uma série de informações técnicas que contraditam com números tal avaliação. Assim, o presente texto avalia os desacertos e as consequências dessa política fiscal assumida no período em questão, demonstrando que não houve um ajustamento fiscal consistente. Os problemas que afetam o déficit estrutural do Estado permaneceram intocados e foram empurrados para o governo seguinte.

Na primeira seção, discutem-se as motivações da política convencional assumida e as contradições do modelo adotado. Na segunda seção, expõem-se os números que demonstram os desacertos da política fiscal, enfatizando a forma de financiamento do déficit nominal no período e o processo de utilização das empresas estatais gaúchas para financiar esse déficit. Por fim, é feita uma breve consideração sobre os principais problemas estruturais das finanças estaduais.

\*. O autor agradece a Darcy F. Carvalho dos Santos a colaboração na seção sobre as empresas estatais e igualmente a Júlio Brunet na análise do desempenho do ICMS. Isenta-os de qualquer responsabilidade pelo conteúdo da versão final.

\*\* . Economista e Agente Fiscal do Tesouro do Estado.

## 1. A opção pela ortodoxia e suas contradições

Em 1994, o Plano Real acabou com a forma de financiamento inflacionário por parte dos estados. De forma paradoxal, a estabilidade econômica pressionou o endividamento subnacional, uma vez que as taxas de juros reais cresceram substancialmente. Embora pressionados por idênticas demandas da sociedade, os governadores não mais contavam com ganhos financeiros. A opção de alguns entes estaduais foi o financiamento do déficit mediante as privatizações.

Restaria aos estados realizarem o ajuste fiscal em suas contas públicas. Entretanto isso não aconteceu até 1998. O Governo Federal manteve uma política monetária de juros reais elevados, o que fez com que a dívida mobiliária crescesse de forma exponencial no período, sem que os governadores encontrassem novas formas de financiamento. Em parte, a fragilidade financeira dos estados, no final de 1994, deveu-se à forte pressão por aumentos salariais, o que levou alguns estados a elevarem os gastos com pessoal e com custeio (o caso gaúcho, por exemplo).

O Governo Federal ampliou o controle sobre a gestão macroeconômica do País, reduzindo a autonomia dos entes estaduais e municipais. Os estados adotaram a política de corte de gastos e perderam margem de manobra para sustentarem sua política fiscal. Com um forte poder concentrado na União, os programas de renegociação das dívidas assinados com os estados impuseram, além do ajuste fiscal das contas públicas, um novo arranjo institucional de reforma patrimonial nos estados e a redução do pacto federativo.

A Lei n.º 9.496/97 determinou formalmente aos estados a execução de um programa de reestruturação e ajuste fiscal que estipulava metas e compromissos quanto: à dívida financeira em relação à receita líquida real; ao resultado primário; às despesas com o funcionalismo público; à arrecadação de receitas próprias; à privatização; à permissão ou concessão de serviços públicos; à reforma administrativa e patrimonial; e às despesas de investimento em relação à RLR. Além disso, condicionou a emissão de títulos públicos estaduais à relação dívida financeira/RLR; estabeleceu que os empréstimos externos junto a organismos internacionais deveriam estar sujeitos ao cumprimento de metas relativas à dívida financeira; desvinculou a administração da emissão de títulos públicos estaduais com as suas instituições financeiras; e exigiu a oferta de garantias adequadas.

A partir de 1999, os novos governadores passaram a ocupar grande parte de suas agendas com a resolução do problema previdenciário e, em alguns casos (RS e MG, por exemplo), a propor a revisão dos acordos de dívida<sup>1</sup>. Portanto os governos subnacionais passaram a depender quase exclusivamente do Tesouro Estadual para resolver sua crise fiscal (Lopreato, 1997).

Em 1999, assume o governo Olívio num Estado importante da Federação, que herda uma crise fiscal estrutural, cuja resolução se tornava mais complexa em

---

1. Até 1996, com o acordo de refinanciamento da dívida mobiliária, não havia programas de ajustes estaduais explícitos e acordados com o Governo Federal. As resoluções do Senado impondo limites de endividamento destinavam-se a determinadas situações e, normalmente, não contemplavam alguns tipos de gastos e financiamentos (extralimite). Enquanto a União reduzia o seu déficit primário, os estados e municípios, ao contrário, permaneciam apresentando resultados negativos. Frente a essa situação, a União elaborou um plano global que associou, pela primeira vez na história das finanças públicas do Brasil, auxílio financeiro federal com reforma do setor público e ajuste patrimonial. As renegociações de dívidas dos estados, anteriormente feitas no Brasil, foram parciais.

virtude da renúncia das receitas de privatização. Dadas essas condições, equilibrar receita e despesa era o trivial a ser perseguido pela política fiscal. Mesmo opondo-se à política econômica do Presidente Fernando Henrique Cardoso, assumindo um discurso de federalismo fiscal, rapidamente o Poder Executivo passou a justificar o aumento de contribuições previdenciárias dos servidores, a propor o controle dos gastos com pessoal, bem como a reduzir o nível histórico dos investimentos públicos.

Na campanha eleitoral, os mentores da política fiscal defenderam, claramente, que bastaria elevar a receita tributária, combater os sonegadores e que não havia a necessidade de alienar bens públicos para se equacionar o desequilíbrio financeiro do Estado. Pouca ênfase foi dada à questão previdenciária, pois os debates centravam-se na renegociação da dívida e na venda das empresas estatais – Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) e Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações (CRT).

No lado do gasto público, prometeram melhorar os vencimentos dos servidores públicos, elevarem o efetivo de servidores, cumprirem todos os contratos pactuados pelo governo Britto (inclusive o contrato da Ford) e alavancar o investimento público. Sugeriram a possibilidade de aumentar a participação do ICMS do RS na arrecadação nacional de 6,7% para 8,1%.

No início de 1999, escrevi um artigo (Calazans, 1999) em que observava que a lógica do modelo de ajustamento proposto se centraria no fundamentalismo econômico, cujo custo seria a renúncia da articulação entre a política fiscal e a estratégia de desenvolvimento. Ainda naquele ano, em outro trabalho (Calazans, et ali, 2001) premiado pela Secretaria do Tesouro Nacional, apontava que, num horizonte de curto prazo, seria ingenuidade supor que o ajuste pelo lado da receita fosse suficiente para debelar o déficit público estrutural. Mesmo que houvesse expansão real da receita, haveria pressão adicional para a elevação do gasto público, fazendo com que o resultado primário tivesse uma trajetória cíclica.

Poderia admitir-se que, por restrição de caixa, seria necessário aumentar a receita tributária para não recorrer à privatização e ser fiel ao discurso pregado durante a campanha eleitoral. Teoricamente, o Estado poderia elevar sua poupança pública, mantendo os gastos públicos reprimidos, sobrando alguns recursos para financiar os pequenos e médios empresários e melhorar a distribuição de renda em nossa sociedade. As contas públicas passariam a ser equilibradas de forma gradual. Não se gastaria mais do que se arrecada, e se redistribuiriam as funções orçamentárias no setor público em favor da área social. Todavia a execução da política fiscal incorreu em um equívoco fundamental ao não buscar uma saída para a crise estrutural das finanças estaduais.

Os gestores da política fiscal buscaram realizar o saneamento das contas estaduais, fazendo da folha de pessoal e do investimento público as variáveis de ajuste para declinar o déficit primário. A sustentação dessa estratégia dependeu, fortemente, da **não-execução** do Orçamento Público.

A opção pela austeridade fiscal seria aceitável para resolver as necessidades de caixa no curto prazo, todavia não deveria ser o único quesito para a consistência da política fiscal num Estado em crise estrutural. Registre-se que, ao final de 2001, mudou-se a orientação da política fiscal com a concessão de reajustes salariais para algumas categoriais do funcionalismo e acelerou-se a contratação de servidores públicos, agravando o quadro financeiro do Estado em 2003. Na prática, essa mudança acabou com o ajuste fiscal pretendido pelo governo, pois elevou-se a

despesa com pessoal em 2002 e também em 2003<sup>2</sup>.

A proposição econômica era por um modelo de “*desenvolvimento integrado e integrador*”, vocacionado à economia tradicional gaúcha. Porém, como se mostrará adiante, os resultados de sua política fiscal ficaram abaixo das promessas eleitorais. Com as devidas proporções, pode-se dizer que a crise financeira do Tesouro Estadual pressiona a redução dos serviços públicos prestados e poderá levar a uma situação de “Estado Mínimo”.

“O Estado está mínimo, não por força ideológica, mas pela disponibilidade de Caixa. É um constrangimento só, diário, mensal, anual, decenal. Já não é mais o Estado que dirige o Caixa; é o Caixa que dirige o Estado. Transformou-se num fetiche com poder total e incerto, com força inclusive para exigir um Caixa Único, espécie de monoteísmo administrativo, reclamando fé e submissão.” (Accurso, 2002, p.22).

A política tributária acabou centrada quase exclusivamente na busca do aumento de impostos. Por sua vez, a política orçamentária direcionou recursos para área social (em especial a rural), sem a preocupação com a atração de investimentos privados. A aderência à política de disciplina fiscal aconteceu por pragmatismo e ocorreu entre 1999 e 2001. Do ponto de vista fiscal, a novidade foi a forma de financiamento dos déficits orçamentários de 1999-02. Esses foram financiados mediante a utilização de recursos vinculados do Sistema Integrado de Caixa Único (SIAC)<sup>3</sup>, de onde foi sacado, até 28.12.02, a importância de R\$ 1.728.728.202,30.

---

2. Ao final de 2001, houve a concessão de uma série de reajustes salariais ao funcionalismo, que elevaram a folha de pessoal em 16,20%, em 2002 e 7,59% em 2003. Em 2001, a folha de pessoal atingiu R\$ 5.401,6 milhões, passando para R\$ 6.276,9 milhões em 2002 e para R\$ 6.753,0 milhões em 2003.

3. O Sistema Integrado de Administração do Estado (SIAC), conhecido como Caixa Único, foi criado em maio de 1991, com o objetivo de aumentar os ganhos financeiros do Estado e diminuir os custos de carregamento da dívida mobiliária. A partir de agosto de 1995, foi alterada a contabilização mediante a criação da conta Resgate do SIAC, passando o Caixa Único a ser instrumento de endividamento de curto prazo para financiar o déficit do Tesouro Estadual. No governo Britto, houve saques no Caixa Único, mas estes foram zerados, e havia R\$ 1,047 bilhão aplicado efetivamente no Banrisul, em dezembro de 1998. No governo Olívio, os saques chegaram a R\$ 1,728 bilhão, e não houve a reposição. A atual sistemática de utilização dos recursos do Caixa Único determina um endividamento potencial. As contas legalmente vinculadas ficaram engessadas, e sua aplicação represada, enquanto os recursos foram drenados para outra finalidade de interesse da administração. Com relação à utilização dos recursos das entidades da Administração Indireta, pode caracterizar operação de crédito, o que é vedado em lei. O que representa a ilegalidade é o desvio de recursos vinculados utilizando-se o sistema do Caixa Único. Mesmo que o decreto que instituiu o SIAC autorizasse os saques de recursos vinculados para suprir insuficiências de caixa, isso evidencia a crise financeira do Estado.

## **2. Os desacertos da política fiscal**

Nesta seção, demonstrar-se-á que alguns dos resultados da política fiscal executada no governo Olívio foram a deterioração do patrimônio financeiro do Estado, a queda do nível de investimento público, a redução de cobrança da dívida ativa, o saque sem reposição de recursos no Caixa Único e a utilização de recursos vinculados à área social para pagar despesas de custeio.

### **2.1 - O déficit estrutural do RS**

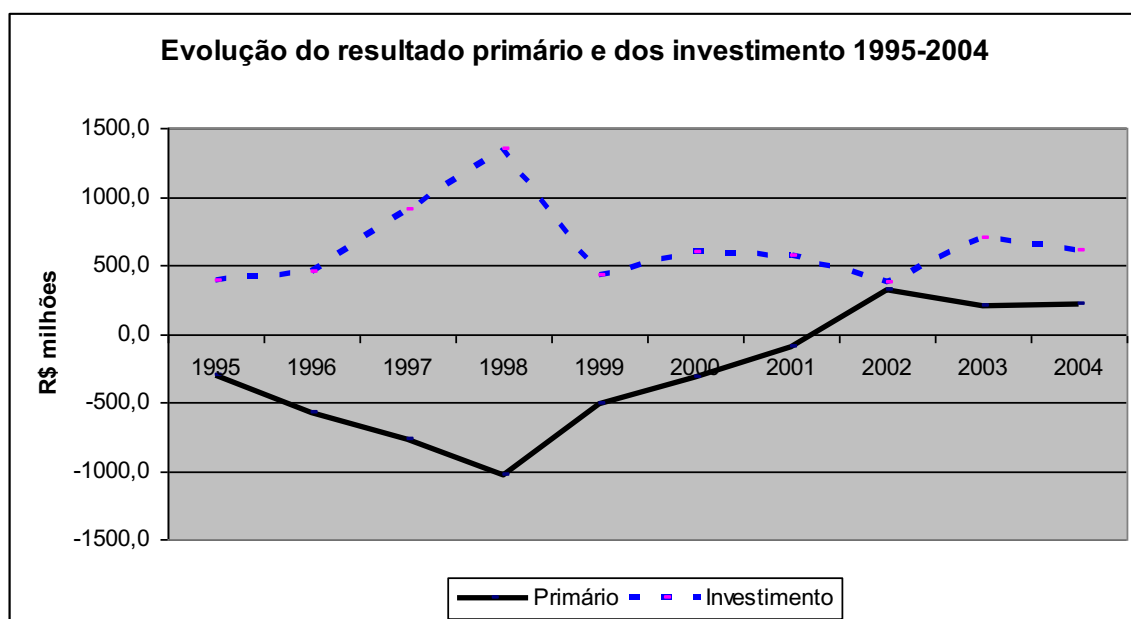
As medidas de mensuração das contas públicas, principalmente do déficit público, são instrumentos que sinalizam a direção e a eficácia das políticas fiscais, principalmente no que concerne à contribuição do governo na demanda agregada. Assim a dimensão do déficit público estadual merece maior aprofundamento quanto aos conceitos utilizados para sua mensuração.

Os formuladores da política fiscal da Administração Olívio Dutra agarraram-se na única medida do déficit público (resultado primário) que mostraria alguma ação consistente de política de ajustamento das contas públicas. O resultado primário tem por objetivo apurar o montante capaz de suportar os encargos da dívida, sendo, por isso, calculado antes das operações de crédito e do serviço da dívida. É um indicador muito importante, à medida que a ausência de resultados primários conduz a uma situação de endividamento insustentável.

Em 1998 havia na Administração Direta um déficit primário de R\$ 1 bilhão, que foi reduzido para R\$ 96 milhões em 2001, tornando-se positivo em 2002 no valor de R\$ 289 milhões. Ainda que aceito pela Secretaria do Tesouro Nacional, o resultado primário de 2002 é escritural, pois não houve o registro de R\$ 672 milhões de despesa na contabilidade do Estado.

O Gráfico 1 mostra a trajetória do resultado primário no período 1995-2004, indicando que os anos de altos déficits primários (1997 e 1998) coincidem com os de altos investimentos. Os altos investimentos ocorridos no biênio 1997-98 foram devidos às privatizações realizadas. A receita de privatização é desconsiderada no cálculo do resultado primário, todavia os investimentos com ela realizados são considerados no cômputo desse resultado. Observa-se também que a redução do déficit primário entre 1999-01 decorre, em parte, da queda do nível de investimento.

Gráfico 1



Se a trajetória do resultado primário indicasse tendência ao equilíbrio financeiro das contas públicas estaduais, outros indicadores de política fiscal também deveriam indicar a melhoria das contas públicas. No entanto o saldo financeiro ajustado<sup>4</sup> piorou, passando de R\$ 836 milhões negativos em 1998 para R\$ 3.417,6 milhões negativos ao final de 2002. Os determinantes desse retrocesso foram os saques a descoberto no SIAC, os quais atingiram R\$ 1.728,7 milhões, as despesas não registradas na Contabilidade do Estado, que totalizaram R\$ 672,5 milhões e os R\$ 169 milhões de estornos de empenhos (Tabela 1 do Anexo).

No montante total do saldo financeiro de R\$ 3.417,6 milhões, estão incluídas as despesas não registradas pela Contabilidade do Estado, relacionadas ao pagamento de promoção dos servidores estaduais e às diferenças de pensões a integralizar, além de estornos de empenhos<sup>5</sup>.

4. É conveniente estabelecer os conceitos de déficit nominal, saldo financeiro real, saldo financeiro potencial e saldo financeiro ajustado. (a) **déficit nominal** é a diferença entre a receita arrecadada e a despesa empenhada. É também chamado de déficit orçamentário, pois as referidas receitas e despesas executadas são, respectivamente, previstas e autorizadas por meio do orçamento; (b) **saldo financeiro real** é a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro; a variação do saldo financeiro real, de um exercício para outro, corresponde, exatamente, ao resultado financeiro (déficit ou superávit orçamentário) daquele exercício; (c) **saldo financeiro potencial** é a diferença entre o ativo potencial e o passivo potencial; o passivo potencial corresponde ao saldo ainda não aplicado das receitas arrecadadas, que, em decorrência de disposições constitucionais e legais, destinam-se a determinadas finalidades. Essas receitas são denominadas recursos vinculados; o ativo potencial são as despesas que foram feitas se utilizando recursos vinculados ainda não arrecadados; e (d) **saldo financeiro ajustado** é a soma dos valores relativos ao saldo financeiro real e ao saldo financeiro potencial.

5. Pelo Decreto n.º 42.022, publicado no Diário Oficial do Estado de 17.12.2002, observou-se que os empenhos emitidos até 31.12.97 desapareceram todos por prescrição. Mesmo tratamento foi dado a todos os empenhos cujos credores sejam órgãos da administração direta, autarquia e fundação, não interessando a época da emissão do empenho. Os empenhos emitidos entre 01.01.98 e 31.12.01 foram anulados, se não liquidados. Permaneceram aqueles empenhos vinculados à educação e à saúde e precatórios judiciais, liquidados ou não, e os dos demais credores, se liquidados. Para os empenhos emitidos em 2002, foram inscritos em restos a pagar todos aqueles liquidados e os relativos à educação

Aliado à queda no nível de investimentos públicos, houve a contenção da folha salarial dos servidores no período 1999-01. Enquanto a receita tributária cresceu 58,1% em termos nominais, a folha de pessoal aumentou apenas 24,8%, abaixo da inflação de 39,8%, no período 1999-01. Em 2002, houve um crescimento expressivo da máquina pública, proveniente de contratações e de nomeações de cargos de confiança, em plena vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que tange ao déficit nominal, verificou-se que a necessidade de financiamento anual do Tesouro Estadual permaneceu num patamar elevado, uma vez que o montante das receitas normais não foi suficiente para cobrir as despesas públicas. A Tabela 1 demonstra que a necessidade de financiamento do Tesouro Estadual permanece no patamar superior a R\$ 1 bilhão no período 1999-2004. No último ano, o resultado orçamentário (nominal) positivo (R\$ 145 milhões) é uma ficção contábil. Esse somente ocorreu devido às antecipações do ICMS e IPVA em dezembro, à receita extraordinária oriunda da transferência de domínio das rodovias federais (R\$ 258,4 milhões), à anulação de restos a pagar (R\$ 594,7 milhões) e ao não-registro de despesas na Contabilidade do Estado (R\$ 672,5 milhões). Computados esses valores, verifica-se que, sob a aparência de um resultado superavitário escritural, existia uma necessidade de financiamento (ou déficit financeiro efetivo) igual a R\$ 1,5 bilhão em 2002.

Tabela 1

Déficit nominal e necessidade de financiamento do Tesouro Estadual – 1998-2004

							R\$1.00
ANOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>1. Déficit nominal no Balanço Geral</b>	373.764.382	-767.652.761	-561.669.804	-555.203.392	145.019.190	-63.198.438	-755.594.198
(-) Anulação de restos a pagar	-	225.617.165	-	-	594.762.109	633.749.034	62.651.205
(-) Alienação de bens	1.851.995.500	241.518	426.261.903	313.010.100	185.587.470	131.356.582	155.843.448
(-) Antecipação Bruta do ICMS				99.999.354	168.728.881	181.477.925	197.744.649
(-) Indenização das estradas					258.414.000		
(-) Juros sobre capital próprio			89.163.616	50.880.466	74.201.424	75.693.510	75.677.769
(-) Despesas não registradas na Contabilidade					672.510.336		
<b>2. Necessidade de financiamento</b>	<b>1.478.231.118</b>	<b>993.411.444</b>	<b>1.057.095.323</b>	<b>1.019.093.312</b>	<b>1.809.185.029</b>	<b>1.085.475.488</b>	<b>1.247.511.268</b>
(-) Resgates extra-orçamentário -SIAC		767.307.404	273.020.798	311.500.000	376.900.000	(65.408.836)	671.680.634
<b>4. Necessidade de financiamento sem SIAC</b>		<b>226.104.040</b>	<b>784.074.525</b>	<b>707.593.312</b>	<b>1.432.285.029</b>	<b>1.150.884.324</b>	<b>575.830.634</b>

FONTE: Balanço Geral do Estado (1998-2004).

## 2.2 - O Caixa Único: a forma de financiamento do déficit nominal

No segundo semestre de 2001, o meio político e a imprensa do Estado foram sacudidos com a notícia de que, por trás da aparente calma reinante na gestão das finanças estaduais, havia operações no Caixa Único do Estado. À época, descobriu-se que vinham sendo efetuados, sistematicamente, saques dos recursos do Caixa Único do Estado, depositados ali transitoriamente e com destino certo. Esses recursos seriam aplicados em saúde, educação, segurança e outras áreas, mas foram drenados para cobrir despesas de custeio da máquina pública.

Vários deputados denunciaram as operações como ilegais, exigindo a

e à saúde e os precatórios, liquidados ou não. Os dos demais empenhos não-liquidados foram inscritos no limite das disponibilidades de caixa. As despesas não inscritas em restos a pagar foram estornadas.

imediate devolução dos recursos para serem aplicados nos projetos e nas áreas aos quais originariamente estavam vinculados. No entanto, a política fiscal continuou a se valer desse tipo de operação para “empurrar com a barriga” a crise financeira que os saques do Caixa Único evidenciavam.

Como as despesas públicas excedem as receitas – e para ser coerente com o compromisso do governador de “não privatizar” –, a administração estadual se viu diante do seguinte dilema: não pagar as contas, ou lançar mão de recursos vinculados, “como se fossem empréstimos internos”, mesmo sabendo que não teria condições de devolvê-los para serem aplicados corretamente, conforme as vinculações legais. Na impossibilidade de aumentar os impostos, escolheu-se esse caminho.

A administração Olívio Dutra valeu-se de três alternativas para enfrentar o déficit estrutural: o corte nos investimentos e a contenção salarial, os resgates de recursos do Sistema do Caixa Único e a venda do patrimônio público. No fim de 1998, o então governador Britto deixou R\$ 1,047 bilhão no Caixa Único, dos quais R\$ 108 milhões eram recursos disponíveis para livre movimentação. Em 30 de dezembro de 2002, o saldo efetivo do Caixa Único foi de apenas R\$ 173.381,26.

A Tabela 2 descreve a movimentação do Caixa Único do Estado no período 1991 a 2002, indicando os resgates verificados e o saldo financeiro efetivo em cada ano.

Tabela 2

Posição do Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado - 1991-02					
ANOS	GOVERNOS	MOEDA	SALDO NO SIAC	RESGATES	SALDO EFETIVO
1991	Collares	Cr\$	9.657.053.630	0	9.657.053.630
1992	Collares	Cr\$	16.074.860.414.954	0	16.074.860.414.954
1993	Collares	CR\$	5.993.169.133	0	5.993.169.133
1994	Collares	R\$	72.571.154	0	72.571.154
1995	Britto	R\$	62.057.698	0	62.057.698
1996	Britto	R\$	658.738.981	402.543.219	256.195.762
1997	Britto	R\$	1.968.960.809	0	1.968.960.809
1998	Britto	R\$	1.047.658.554	0	1.047.658.554
1999	Olívio	R\$	1.031.338.446	767.307.404	264.031.042
2000	Olívio	R\$	1.249.543.824	1.040.328.202	209.215.622
2001	Olívio	R\$	1.421.013.762	1.351.828.202	69.185.559
2002	Olívio	R\$	1.728.901.584	1.728.728.202	173.381

FOITE: SECRETARIA DA FAZENDA

Ao final de 2002, mesmo que fossem liquidadas todas as despesas empenhadas, essas não teriam como ser pagas, sobretudo pela falta de disponibilidade de caixa. E se fossem empenhados todos os recursos vinculados, também não haveria modo de pagá-los devido à carência de recursos no SIAC para resgatar todos os valores aplicados, uma vez que o Tesouro Estadual efetuou o resgate antecipadamente para pôr em dia seus compromissos.

Os saques a descoberto junto ao Caixa Único foram (**e são**) um dos mais sérios problemas da administração financeira do Estado, pois não há como enxergar uma solução em curto prazo. A gestão financeira do Estado movimentou recursos do Caixa Único, porém não levou em conta que eles possuem restrições de uso: são os recursos vinculados, pois chegam na conta do Estado com destino certo e, por Lei, não podem ser utilizados para outros fins.



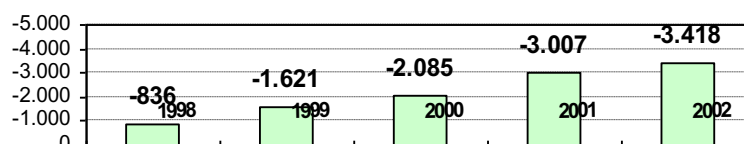
Essa prática impede que os recursos vinculados, embora tenham saldo orçamentário, sejam usados para os fins específicos, pois se fossem empenhados, quando chegasse o momento do pagamento, não haveria disponibilidade financeira. É o que ocorreu, por exemplo, com o salário-educação<sup>6</sup>, com os fundos da segurança, com o Fundopimes, dentre outros. Isso significa que os recursos que foram vinculados por lei não estão, em sua totalidade, sendo utilizados nos fins legalmente determinados.

### 2.3 – O comprometimento do patrimônio financeiro

O comprometimento do patrimônio financeiro do Estado pode ser demonstrado claramente ao se analisar o Balanço Geral do Estado de 2002. O **saldo financeiro ajustado apresentou um montante negativo de mais de R\$ 3,4 bilhões** (Gráfico 2). Isso significa que, mesmo se o Estado utilizasse todo seu ativo financeiro, ainda estaria faltando o referido valor para pagar todas as obrigações constantes em seu passivo financeiro e as despesas a empenhar que compõem seu passivo potencial (Tabela 1 do Anexo).

Gráfico 2

**Evolução do saldo financeiro ajustado do Estado 1998-2002  
(R\$ milhões)**



FONTE: Balanço Geral do Estado (1998-02).

Ao final de 2002, a composição da dívida fluante do Estado constituiu-se da seguinte forma: Restos a Pagar Processados (R\$ 512,2 milhões); Restos a Pagar-Processados (R\$ 778,9 milhões); e Resgates do SIAC (R\$ 1.728,7 milhões). Esses três itens somaram 78,0% da dívida fluante do Estado.

### 2.4 - O desempenho do ICMS

A principal proposta efetivada para enfrentar o quadro de crise fiscal foi a chamada mudança da matriz tributária. Essa opção de ajuste (elevação das alíquotas

<sup>6</sup>. Segundo a Legislação Federal e o art. 204 da Constituição Estadual, o salário-educação só pode ser aplicado no ensino fundamental de acordo com plano aprovado pelo Conselho Estadual de Educação. Além disso, deverá ficar em conta especial de rendimento administrada pela Secretaria de Educação.

de ICMS sobre gasolina, álcool, energia elétrica, cigarros, bebidas e serviços de telefonia) foi rejeitada pela Assembleia Legislativa do Estado ao final de 1999, 2000 e 2001 sob a alegação de que teria um impacto negativo na economia gaúcha em termos de PIB. O ponto importante dessa proposição foi demonstrar que, se não sendo possível um ajuste pelo lado da despesa, a única solução viável, no curto prazo, é o ajuste pelo lado da receita <sup>7</sup>.

Quanto ao desempenho do ICMS total no período em análise, este cresceu 75,8% em termos nominais e 10,5% quando deflacionado pelo IGP-DI. Tratou-se de um fenômeno nacional que teve como causa o extraordinário desempenho dos setores de combustíveis, telefonia e energia elétrica, decorrente do aumento das tarifas e ampliação da oferta desses produtos e serviços. Esses três setores foram responsáveis por 42,3% da arrecadação total do ICMS, estando concentrado em apenas 24 empresas (Santos, 2002).

Ao excluir os grandes setores, a Tabela 3 mostra que o crescimento nominal do ICMS foi de 53,1%, apresentando uma queda real de 6,2% no período 1998-02. Do total de R\$ 3.209 milhões de incremento do ICMS no período, R\$ 1.721 milhões devem-se aos três setores, sendo R\$ 508 milhões à telefonia, que passou de R\$ 311,0 milhões em 1998 para 819,1 milhões em 2002; ou seja, 163,3% de expansão. Os combustíveis apresentaram um crescimento de arrecadação de R\$ 936 milhões, cuja razão, além do aumento de preço, está na excessiva alíquota nominal, que se situou na casa dos 28% ou 29%. No que tange à participação do ICMS gaúcho na arrecadação nacional, este alcançou 7,1% ao final de 2002, bem distante do 8,1% pretendido no início do governo.

Tabela 3

Comparativo da arrecadação do ICMS do RS - 1998-2002							
ESPECIFICAÇÃO	1998	2002	INCREMENTO	VARIAÇÃO %		PARTICIPAÇÃO RELATIVA	
	R\$ mil	R\$ mil		R\$ mil	Nominal	Real (1)	1998
<b>1. ICMS total</b>	<b>4.232.063</b>	<b>7.441.513</b>	<b>3.209.450</b>	<b>75,8</b>	<b>10,5</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>2. Grandes setores</b>	<b>1.428.503</b>	<b>3.149.582</b>	<b>1.721.079</b>	<b>120,5</b>	<b>42,1</b>	<b>33,8</b>	<b>42,3</b>
Combustíveis	668.850	1.604.942	936.092	140,0	56,5	15,8	21,6
Telefonia	311.066	819.187	508.121	163,3	66,6	7,4	11,0
Energia elétrica	448.587	725.453	276.866	61,7	2,5	10,6	9,7
<b>3. Diferença (1 - 2)</b>	<b>2.803.560</b>	<b>4.291.930</b>	<b>1.488.371</b>	<b>53,1</b>	<b>-6,23</b>	<b>66,2</b>	<b>57,7</b>
FONTE: SECRETARIA DA FAZENDA.							
1. Deflator IGP-DI mensal.							

## 2.5 - Os gastos nas áreas sociais: educação e saúde

Embora as vinculações<sup>8</sup> de receita assegurem recursos para áreas

7. Existe uma enorme pressão das entidades empresariais e sindicais contra a elevação das alíquotas do ICMS. O fato é que a relação ICMS/PIB estadual é mais baixa do que outros estados importantes da Federação. Em 2004, numa votação apertada, o governo Rigotto elevou as alíquotas do ICMS de 25% para 30%, da energia elétrica (exceto para pequenos consumidores), combustíveis (exceto para óleo diesel) e telecomunicações.

8. Das despesas estaduais vinculadas por força da Constituição Estadual ou Federal: (a) 35% da receita líquida de impostos destinam-se ao ensino público (art. 202, CE); (b) 1,5% da receita líquida de impostos próprios destinam-se à Fapergs (art. 236, CE); (c) 0,5% da receita líquida de impostos próprios direciona-se ao ensino superior (art. 201, §3, CE); (d) 12% da receita líquida de impostos e transferências destinam-se a ações e serviços de saúde (art.198, § 2º, II, e art. 77 do ADCT da Constituição Federal) e 10% da receita tributária líquida, excluídos os repasses federais ao SUS devem ser aplicadas em ações e serviços de saúde (art. 244, §3º, da Constituição Estadual).

fundamentais, elas dificultam a redução do déficit orçamentário, na medida em que quase todo o incremento de receita deve apresentar correspondência semelhante na despesa. Até 2002, a destinação de recursos estabelecida em norma constitucional para manutenção e desenvolvimento do ensino e para ações e serviços públicos de saúde eram calculadas com base na despesa empenhada no exercício. A partir de 2003, o Parecer 01/2003 do Tribunal de Contas modificou o procedimento, definindo como base a despesa liquidada no exercício.

Levando-se em conta a rigidez do gasto público, a política orçamentária do governo Olívio adotou procedimentos diversos para alcançar o cumprimento de disposições legais e aparentar boa gestão pública.

Na área da educação, um expediente utilizado para tentar alcançar o limite constitucional foi empenhar altos volumes de recursos no mês de dezembro, caracterizando uma espécie de “conta de chegada” ao limite pretendido. Em dezembro de 2000, foram empenhados recursos no montante de R\$ 87,7 milhões para promoções do magistério, dos quais foram pagos, em 2001, apenas R\$ 16,2 milhões, enquanto o saldo permaneceu em restos a pagar. Em dezembro de 2001, foram novamente empenhadas promoções do magistério no montante de R\$ 83 milhões, sem levar em conta que o pagamento estava projetado até 2004.

Na área da saúde, o quadro também não foi diferente. Só que, além dos empenhos de fechamento em dezembro, foi utilizada a estratégia de estorno do empenho no final do exercício seguinte. Convém registrar, ainda, o aumento do montante de empenhos não pagos na área da saúde. Em 1998, eram R\$ 33,7 milhões, saltando para R\$ 318,6 milhões em 2001, sendo lançados em Restos a Pagar.

Segundo o Balanço Geral do Estado (2004, p.71-72), a aplicação dos recursos orçamentários na área de educação, em conformidade com o dispositivo constitucional (art. 202 da Constituição Estadual), deveria alcançar 35% da receita líquida de impostos. Considerando-se a despesa liquidada nos exercícios 1999-2004, verificou-se que não se conseguiu atingir o percentual constitucional. Na área da saúde, também não foi atingido o percentual definido na Constituição Federal no período 2000 a 2004.

## 2.6 - A queda dos investimentos públicos

A redução dos investimentos públicos foi a alternativa em uma situação em que o governo não poderia se endividar, não tinha como auferir ganhos financeiros e não concordava com a venda de patrimônio público. Cabe registrar que o discurso de campanha foi de não vender nenhum parafuso público – acabou sendo revisto na prática (Ver item 2.7).

A queda dos investimentos motivou a redução do déficit primário, todavia isso não justificaria a afirmação de que houve saneamento financeiro das contas públicas. Como bem observa Santos (2000):

“Embora tenha sido necessário o corte dos investimentos para reduzir o déficit, isso não deve ser exaltado como um grande feito, pois um **governo deve ser avaliado pelo que fez e não pelo que deixou de fazer**. Assim como uma política de privatização não acaba com o déficit

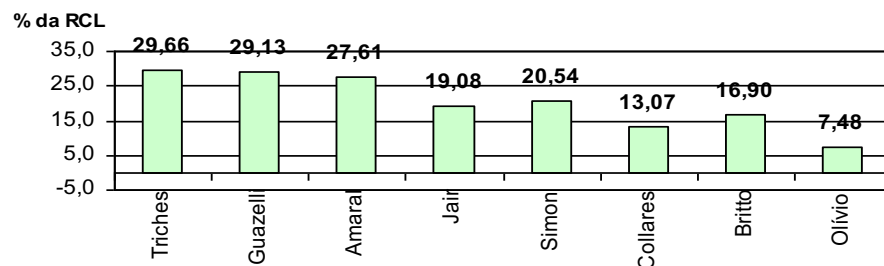
crônico, o efeito da redução dos investimentos sobre as finanças públicas é efêmero, cessando tão logo os programas que foram suspensos voltem a ser executados (**grifo nosso**)”.

O mais preocupante nesse processo é o que o Estado do Rio Grande do Sul tem enfrentado sucessivos ciclos de redução de gastos públicos, identificados nos governos Jair, Collares e Olívio. Ou seja, a trajetória da política fiscal tem seguido o clássico modelo de *stop and go*. A partir dos anos 90, somente na gestão Britto houve um período de expansão dos investimentos, cujos recursos vieram das privatizações.

No período 1999-2002, iniciou-se a queda vertiginosa do investimento público na Administração Direta do RS. Em média, nesse período o investimento público alcançou 7,5% da receita corrente líquida contra 16,9% do governo Britto e 28,8%, em média, nas gestões Triches, Guazelli e Amaral (Gráfico 3).

Gráfico 3

**Percentual dos investimentos públicos, por governo, em relação à RCL da Administração Direta do RS - 1971-02**



FONTE: Balanço Geral do Estado (1971-02).

## 2.7 - A venda do patrimônio público

No período em análise, adotaram-se engenharias financeiras que envolveram a alienação do patrimônio público. Em 1999, houve receitas de anulação do empenho da Ford no valor de R\$ 225,8 milhões, representado receita meramente contábil e um resíduo de receita de privatização. Em 2000, foram R\$ 426,2 milhões de alienação referente à Carteira Imobiliária da Caixa Estadual (R\$ 226,6 milhões) e créditos decorrentes do Contrato de Concessão de Portos, no valor de R\$ 199,1 milhões.

Em 2001, foi realizada a venda para o Banrisul e para a Agência de Fomento dos créditos da *General Motors* e dos sistemistas do Complexo Automotivo de Gravataí no valor de R\$ 174,4 milhões; dos créditos do Fundopimes no valor de R\$ 87,9 milhões; além dos créditos do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS) no valor de R\$ 49,7 para Caixa Econômica Federal, perfazendo o total anual de R\$ 313,0 milhões. A receita dos créditos da GM e dos sistemistas deveria ser alocada no Fundo Especial de Educação (Feduc), como determina o art. 5º, inciso V, da Lei nº. 11.005/97.

Em 2002, diversas alienações se sucederam no decorrer dos meses; destacando-se a cessão de créditos do FCVS-Fundo previdenciário (R\$ 41,9 milhões) e FCVS Sulcaixa (R\$ 15,4 milhões), a venda dos créditos do Fundo Pró-Guaíba (R\$ 49,3 milhões) e dos créditos junto aos municípios adquiridos da CEEE (R\$ 17,6 milhões).

Em quatro anos, *isso totalizou quase R\$ 1 bilhão em venda de ativos patrimoniais do Estado*. A Tabela 4 demonstra as principais alienações do patrimônio público realizadas, por compradores, durante o período 1999-2002. Esta mostra que o Banrisul foi o principal comprador dos ativos do Estado (R\$ 430,0 milhões), seguido pela Caixa Econômica Federal (R\$ 355,8 milhões).

Tabela 4

Alienação de bens realizadas no Governo Olívio 1999-02, por principais compradores					R\$ 1,00
ATIVOS	COMPRADORES				TOTAL
	BANRISUL	CAIXA ECON. FEDERAL	AGÊNCIA DE FOMENTO	OUTROS	
Carteira crédito imobiliário da CEERGS		234.753.492			234.753.492
Títulos de crédito Deprec e outros	158.700.000	13.959.198		40.400.000	213.059.198
Créditos junto à <i>General Motors</i> e sistemistas	130.066.297		44.369.271		174.435.568
FCVS da Caixa Estadual		65.175.292			65.175.292
FCVS oriundo do IPERGS		41.905.559			41.905.559
Créditos do fundopimes junto aos municípios	57.872.884		30.003.375		87.876.259
Créditos junto ao DMAE oriundos do Fundo Pró-Guaíba	49.368.549				49.368.549
Créditos junto aos municípios adquiridos da CEEE	17.594.835				17.594.835
Cessão direitos depósitos bancário da FUCAE	16.487.254				16.487.254
Alienação de ações da CRT aos empregados				21.288.353	21.288.353
<b>TOTAL</b>	<b>430.089.819</b>	<b>355.793.541</b>	<b>74.372.646</b>	<b>61.668.353</b>	<b>921.924.360</b>

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO (1999-2002) E AFE/CAGE.

## 2.8 – Utilização de recursos de financiamentos internacionais

A utilização das contas especiais de contratos com financiamento internacional, com o Banco Mundial (RS Rural e Programa de Restauração de Rodovias) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (Programa de Pavimentação de Rodovias), para fins distintos dos objetivos dos programas foi mais um dos expedientes financeiros usados pela Administração anterior. Em janeiro de 2003, o governo Rigotto foi obrigado a negociar com os organismos multilaterais (Banco Interamericano de Desenvolvimento e Banco Mundial) a recomposição das contas especiais com a apresentação de cronogramas financeiros de execução dos programas.

No caso do Programa RS Rural, durante o governo Olívio, vinha-se adotando o procedimento de sacar os recursos da conta especial (Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. - Banrisul - Agência New York) à medida que ela era realimentada mediante comprovantes de despesas realizadas – denominados de SOE (*Statement of Expenditure*). Esses recursos eram transferidos da conta especial para a conta operativa (Banrisul - Agência Central) e encaminhados ao Caixa Único. Os recursos, embora continuassem intactos nos registros contábeis do Caixa Único do Estado, foram utilizados no esforço para dar cobertura financeira à despesa geral naquele mês, criando-se com isso uma dificuldade potencial de pagamento das despesas do programa, caso a gerência do RS Rural tivesse imediatamente comprovantes de despesa em valor equivalente ao dos recursos sacados da conta do projeto no denominado Caixa Único.

Em 18.10.2002, foi encaminhado o documento SOE n.º 38, no valor de US\$ 1,129,560.30, referente a projetos do Programa, que vieram somar-se ao montante de reembolso em outras despesas efetuadas no valor de US\$ 5,870,428.05, perfazendo um valor próximo a US\$ 7 milhões. Com base nessa comprovação de despesas, o BIRD creditou novamente US\$ 7 milhões na conta especial.

Todavia a Secretaria da Fazenda do Estado não autorizou o pagamento das despesas com projetos pelo Banrisul, ficando a dívida de US\$ 1,129,560.30, regularizada nos primeiros meses da administração Rigotto.

Além disso, nos dias 02 e 03 de dezembro de 2002, foram realizadas duas operações cambiais, internalizando na conta operativa do RS Rural no Banrisul US\$ 6.003.287,63 (R\$ 21.727.698,92) e US\$ 652.140,30 (R\$ 2.392.701,40). Em 30 de dezembro de 2002, o saldo no Caixa Único era de R\$ 38.695.194,07 no Programa RS Rural e R\$ 17.602.376,57 no RS Rural Municípios. Durante os meses de janeiro a abril, ocorreram duas missões do BIRD solicitando a regularização da conta especial, isto é, que o Estado efetuasse despesas no Programa de forma a comprovar a utilização dos recursos internalizados, mais a contrapartida do Estado.

No que concerne ao Programa Restauração de Rodovias, houve a internalização de US\$ 1.146.548.640, em 11 de dezembro de 2002, e de US\$ 847.336.040, em 16 de dezembro de 2002, em um total de R\$ 6.944.701,46 alocados no Caixa Único do Estado. Em 30 de dezembro de 2002, o saldo do Programa no Caixa Único era de R\$ 7.429.250,33.

Já no Programa de Pavimentação Rodoviária evidenciou-se a existência de US\$ 2.179.515,09 de perdas cambiais nas duas contas especiais, sendo que o BID solicitou sua imediata reposição ao final de dezembro de 2002. Em virtude disso, durante as negociações, o BID suspendeu os desembolsos de recursos e sugeriu a redução do Fundo Rotativo de US\$ 10.830.145,98 para US\$ 8.739.903,96.

## 2.9 – A redução da cobrança da dívida ativa

Uma das propostas da administração anterior era elevar a receita da cobrança da dívida ativa do Estado. Comparando-se os quatro últimos períodos governamentais, constatou-se que, entre 1991 e 1994, foi cobrado 8,54% do estoque; entre 1995 e 1998, 4,48%; e, entre 1999 e 2002, apenas 2,44% (Tabela 5).

Tabela 5

Evolução do estoque da dívida ativa e sua cobrança no RS – 1991-2004

INÍCIO DO EXERCÍCIO	VALOR (R\$ milhões)	BASE FIXA 100= 1990	ANOS	RECEITA COBRANÇA	COBRANÇA/ESTOQUE (%)
01.01.91	839.021	100	1991	127.863	15,24
01.01.92	1.329.274	158	1992	117.102	8,81
01.01.93	1.856.501	221	1993	109.426	5,89
01.01.94	2.654.093	316	1994	112.335	4,23
<b>Média</b>					<b>8,54</b>
01.01.95	2.681.546	320	1995	162.581	6,06
01.01.96	3.795.556	452	1996	162.426	4,28
01.01.97	5.554.463	662	1997	245.316	4,42
01.01.98	6.758.660	806	1998	212.944	3,15
<b>Média</b>					<b>4,48</b>
01.01.99	8.435.450	1.005	1999	207.932	2,46
01.01.00	8.911.705	1.062	2000	211.004	2,37
01.01.01	10.691.151	1.274	2001	249.163	2,33
01.01.02	7.117.905	848	2002	183.891	2,58
					<b>2,44</b>
01.01.03	8.462.543	1.009	2003	318.979	3,77
01.01.04	10.456.005	1.246	2004	227.341	2,17

FONTE: Balanço Geral do Estado (1991-2004)

NOTA: Os valores estão a preços de dez./04 e foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual para receita da cobrança e pelo IGP-DI de dezembro para a dívida ativa. A relação cobrança/estoque informa o percentual da dívida cobrada no exercício em relação ao estoque.

## 2.10 – A não-execução do Orçamento do Estado

Examinando-se a execução orçamentária da Administração Direta do RS, no decorrer de 1999-2002, percebem-se duas características marcantes que evidenciam que a não-execução do Orçamento foi um dos elementos determinantes da política fiscal.

Primeiro, observando-se a despesa empenhada em relação à dotação com alteração no período 1999-02, notou-se que as despesas com a manutenção e o investimento não foram de fato executadas. Em 2002, apenas 34,1% dos investimentos planejados e 61,8% da manutenção foram empenhados. Pelo critério pago, a situação é pior, pois apenas 25,8% do investimento foi pago em 2002. As Tabelas 6 e 7 evidenciam nitidamente esta situação em cada um dos grupos de despesas públicas.

Tabela 6

Relação percentual entre a execução orçamentária e a dotação em dezembro de cada ano  
na Administração Direta do RS - Critério empenho

ITENS	%			
	1999	2000	2001	2002
Pessoal	95,5	94,8	91,4	90,0
Manutenção	<b>81,0</b>	<b>83,1</b>	<b>83,6</b>	<b>61,8</b>
Investimento	<b>36,2</b>	<b>67,6</b>	<b>58,5</b>	<b>34,1</b>
Dívida pública	94,9	97,8	92,3	109,7
Transferências constitucionais a municípios	91,9	98,2	94,0	109,0
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>85,9</b>	<b>91,3</b>	<b>88,2</b>	<b>86,4</b>

FONTE: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CAGE

Tabela 7

Relação percentual entre a execução orçamentária e a dotação em dezembro de cada ano  
na Administração Direta do RS - Critério Pago

ITENS	%			
	1999	2000	2001	2002
Pessoal	93,3	90,5	87,6	87,4
Manutenção	<b>53,2</b>	<b>51,2</b>	<b>46,4</b>	<b>44,3</b>
Investimento	<b>18,7</b>	<b>43,6</b>	<b>28,7</b>	<b>25,8</b>
Dívida pública	88,8	91,6	88,0	105,2
Transferências constitucionais a municípios	90,9	96,6	93,1	103,8
<b>TOTAL DA DESPESA</b>	<b>78,9</b>	<b>81,9</b>	<b>78,7</b>	<b>80,7</b>

FONTE: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CAGE

Segundo, verificou-se que a diferença entre a despesa empenhada do exercício e a paga gerou o crescimento expressivo de Restos a Pagar, que passaram de R\$ 667,0 milhões em 1999 para R\$ 1.121, 4 milhões em 2001. Em 2002, esse saldo foi reduzido devido às imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Tabela 8). Em termos financeiros, isso significou a transferência sistemática das obrigações de cada exercício para o seguinte.

Esse grau de afastamento entre o orçamento votado e a execução orçamentária é um problema grave e de difícil resolução, tendo em vista o tamanho do déficit nominal e o excesso de vinculações constitucionais da despesa pública. No entanto fica evidente a necessidade de aproximar o orçamento legal ao efetivo.



Tabela 8

## Execução orçamentária da Administração Direta do RS - Restos a pagar do exercício

ITENS	R\$ mil			
	1999	2000	2001	2002
<b>RESTOS A PAGAR</b>	<b>667.064</b>	<b>964.518</b>	<b>1.121.463</b>	<b>745.287</b>
Pessoal	107.512	227.944	220.170	182.065
Manutenção	290.191	381.154	547.766	308.798
Investimento	203.747	271.603	286.486	90.215
Dívida pública	47.903	53.337	45.930	49.145
Transferências constitucionais a municípios	17.711	30.480	21.111	115.064

FONTE: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CAGE

Outro problema relacionado à gestão do Caixa Único foi que os principais fundos setoriais de desenvolvimento deixaram de ser executados. Analisando-se a movimentação financeira de 17 fundos estaduais, dispostos na Tabela 2 do Anexo, no período entre 1999-02, percebe-se que decaiu a execução das despesas vinculadas aos mesmos.

Em 2000, comparando-se as despesas empenhadas pelos fundos com o somatório das receitas (saldo mais ingresso efetivo), notou-se que foram empenhadas apenas 24,65% das despesas naquele ano. Em 2001, a situação não se modificou, decaindo para 19,67% e, em 2002, alcançou 27,63%. O motivo foi a utilização dos recursos vinculados para outras finalidades, os quais passaram a financiar o déficit nominal do Tesouro Estadual.

## 2.11 – A utilização das empresas estatais pelo Tesouro Estadual

Uma das características mais marcantes da política fiscal adotada foi a utilização das empresas estatais (Barrisul, Agência de Fomento, CEEE e Companhia Riograndense de Saneamento) como instrumento de captação de recursos internos para a Administração Direta, objetivando a criação de lastro financeiro para o Caixa Único do Estado. Os registros no Balanço Geral do Estado não permitem desmentir essa assertiva.

No caso do Barrisul, em 2000, obteve um lucro líquido de R\$ 83,5 milhões e distribuiu a esse título, para o Estado, R\$ 69,2 milhões (82,8% do lucro líquido). Em 2001, o lucro líquido alcançou R\$ 95,6 milhões, e a distribuição para o Estado foi de R\$ 50,9 milhões (53,2% do lucro líquido). Em 2002, foi distribuída para o Estado a importância de R\$ 63,7 milhões. Ou seja, o Estado recebeu do Barrisul, a título de lucro, o montante total de R\$ R\$ 183,7 milhões no período considerado (Tabela 9). Os juros sobre capital próprio são uma forma de distribuição de lucro, e a Lei Federal nº 9.249/95 faculta essa distribuição em valor de até 50% do lucro líquido.

Como se sabe, através da operação Programa de Estímulo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes), o Sistema Financeiro Estadual foi saneado, com o Estado contraindo o empréstimo do Proes no montante de R\$ 2.379,8 milhões em 1998. O serviço da dívida permaneceria intralimite (13% da receita líquida real) por 18 meses após a assinatura do contrato (16.11.98), portanto até maio/00<sup>9</sup>.

9. Conjugando-se a cláusula vigésima, parágrafo único, do Contrato 014/98-STN/COAFI, que trata da renegociação da dívida do Estado com a União, com a Medida Provisória n.º 1612-

Embora o montante das prestações pagas da dívida do Proes tenha atingido R\$ 513,0 milhões no período 1999-2002 e o Estado recebeu de juros sobre o capital próprio do Banrisul o montante R\$ 183,7 milhões (Tabela 9), em virtude da utilização do Banco como fonte de financiamento do Tesouro Estadual.

Tabela 9

Operações relativas ao Proes do Banrisul e aos juros sobre o capital próprio -- 1999-02					
ITENS	1999	2000	2001	2002	SOMA
Pagamento do Proes e contrapartidas	86.252.044	126.374.523	150.722.481	149.697.670	513.046.717
Juros sobre o capital próprio do Banrisul	-	69.163.616	50.880.466	63.716.492	183.760.574
FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado.					

O caso da Agência de Fomento também merece destaque. Em jun./00, o RS recebeu, proveniente do acordo Proes, R\$ 176,2 milhões para utilização na Agência de Fomento, criada em substituição à antiga Caixa Econômica Estadual e voltada ao desenvolvimento social e econômico, principalmente das regiões menos favorecidas do Estado. Ocorre que, a exemplo de outros recursos vinculados, o valor referido foi utilizado no financiamento do déficit do Tesouro Estadual.

Em novembro de 2001, houve uma engenharia financeira, vendendo uma parte do patrimônio público que tinha como destinação específica o Fundo Especial da Educação (Feduc). Na triangulação financeira, foi devolvida à referida Agência a importância de R\$ 182,3 milhões, não em dinheiro, mas em créditos, com a composição descrita na Tabela 10.

Tabela 10

Receita de Cessão de Créditos do Estado – 2001	
ITENS	R\$
Créditos do Fundopimes	30.003.375,08
Créditos junto à <i>General Motors</i> e sistemistas	44.369.271,18
Créditos do Departamento de Desenvolvimento do Banrisul (Desin)	107.990.367,46
<b>Total</b>	<b>182.363.013,72</b>

FONTE: Balanço Geral do Estado (2001, p.49).

Os créditos do Departamento de Desenvolvimento do Banrisul foram adquiridos do Banco mediante créditos junto à *General Motors* (GM) e aos sistemistas, que entraram na operação com um deságio médio de 45%, ou seja, um total de R\$ 274,6 milhões foi transformado em R\$ 152,3 milhões.

Segundo os artigos 3º e 4º da Lei 10.959/97, o Estado estava autorizado a utilizar os créditos do Desin e do Fundopimes para a integralização do capital da Agência de Fomento. No caso, foram vendidos para a referida Agência, não ocorrendo

21, de 05.03.98, art.5º §§ 1º e 2º (ambos anexos), constata-se que, de fato, se o Banrisul não fosse privatizado, o empréstimo Proes-Banrisul sairia da condição intralimite (13% da Receita Líquida Real – RLR). Isso, no entanto, não autoriza a dizer que o Banco seria privatizado, pois o governo poderia assumir esse encargo adicional, como foi assumido pelo atual, utilizando, para tanto, o lucro gerado pelo citado estabelecimento.

a integralização do capital.

Salvo melhor juízo, as consequências dessa engenharia financeira, dentre outras, teve as seguintes consequências: (a) a Agência de Fomento, que trocou dinheiro vivo por créditos cuja maioria tem liquidez a longo prazo; (b) venda ao Bannisul, com deságio, dos créditos junto à GM, que seriam destinados, quando de seu retorno, ao Fundo Estadual de Educação, conforme determina o art.5º, inciso V, da Lei 11.005/97.

Além disso, a Agência de Fomento conseguiu distribuir lucros para o Estado, recursos a título de juros sobre o capital próprio, cuja condição legal (Lei Federal n.º 9.249/95) é a existência de lucro de, no mínimo, duas vezes o valor distribuído. O valor distribuído foi de R\$ 5,3 milhões (Balanço Geral 2001, p.45) e R\$ 10,1 milhões em 2002 (Balanço Geral 2002, p.56). Em síntese, o Estado ficou com o dinheiro que era da Agência e ainda tomou recursos a título de distribuição de lucro.

Por sua vez, a CEEE encerrou o ano com prejuízos de R\$ 103,2 milhões e 108,6 milhões em 2000 e 2001 respectivamente. Mesmo assim, distribui juros sobre o capital próprio ao Estado no valor de R\$ 14,1 milhões em 2001 (Balanço do Estado, 2001, p.45).

A Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan) também apresentou um prejuízo de R\$ 4,395 milhões em 2000. Em 2001, lançou R\$ 100 milhões em debêntures, cujo valor foi canalizado para o Caixa Único. Em dez./01, havia R\$ 84,3 milhões ali depositados. As debêntures foram lançadas no mercado com taxas de juros superiores ao pactuado no Acordo de Renegociação da Dívida do Estado e no Proes.

## Considerações finais

O Estado do Rio Grande do Sul tem enfrentado frequentes ciclos de redução de gastos públicos e não evidencia uma tendência de ajuste fiscal consistente. A política fiscal segue o clássico modelo de *stop and go*. A história das finanças estaduais tem demonstrado que os governos, até 1994, contaram com o endividamento, com as receitas financeiras, com a corrosão do gasto público real e com a postergação de pagamentos para ajudar a financiar o déficit estrutural. Isso elevou os passivos (dívidas mobiliárias, previdenciária e potenciais) e permitiu ao Estado dar continuidade aos serviços públicos e manter determinado nível de investimento.

Em 33 anos (1970-02), ocorreram déficits primários, e, somente em 2002, houve o registro oficial do primeiro resultado positivo, ainda que mereça uma série de ressalvas. Isso põe em relevo o **caráter estrutural** do déficit público gaúcho.

A partir de 1999, houve uma significativa redução do déficit primário na Administração Direta do Estado aliado à queda dos gastos públicos. Não obstante a política financeira adotada aprofundou a crise financeira, levando à utilização do Caixa Único como forma de financiamento do déficit nominal e à redução do grau de liquidez do Estado.

Em 2003-04, retomaram-se as medidas de austeridade fiscal. Inicialmente, houve o corte de 20% no preenchimento de cargos em comissão e o contingenciamento na execução orçamentária. Houve redução das despesas de

custeio e investimento, comparativamente à previsão orçamentária. No entanto as medidas de austeridade não têm sido suficientes para debelar o déficit crônico.

O problema da crise fiscal do RS não é somente de fluxos (déficit nominal), mas fundamentalmente de desequilíbrio de estoques (dívida contratual com a União, previdência e passivos potenciais). Frente ao desequilíbrio entre receitas e despesas, Administração Direta tem sido incapaz de gerar superávit primário sustentável ao longo de vários anos.

O nível global de gastos do setor público recoloca em debate a estrutura orçamentária e sua compatibilidade com o patamar de receitas e a eficiência da gestão pública. As vinculações de receita, ainda que assegurem recursos para áreas fundamentais, atuam no sentido de não permitir o remanejamento das dotações orçamentárias, tornando rígida a execução do orçamento público, além de ampliarem os esforços requeridos para a contenção dos déficits.

Por fim, os mecanismos da gestão da máquina pública precisam ser revistos. No caso gaúcho, a descontinuidade administrativa e as divergências políticas dificultam a modernização da gestão pública. A profissionalização da gestão pública é a alternativa para melhorar o desempenho da máquina pública e alcançar o uso mais eficiente dos recursos disponíveis.

## Referências bibliográficas

ACCURSO, Cláudio Francisco. (2002). **Estratégia de Desenvolvimento para o Rio Grande do Sul**. Mimeo.

BALANÇO GERAL DO ESTADO. (1970-02). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS. (Vários números).

CALAZANS, Roberto B. Ajuste Fiscal e Desenvolvimento. (1999). **Finanças em Linha**. Sindicato dos Auditores de Finanças Públicas do RS. Ano 3/13, ago/set-99. Porto Alegre/RS. Disponível na Internet via WWW <http://www.revistadigital.com.br/artigo>, da Agência de Desenvolvimento – Polo RS, dia 26.08.99; e Gazeta **Mercantil**, dia 31.08.99.

CALAZANS, Roberto B; BRUNET, Júlio F.G.; MARQUES JÚNIOR, Liderau dos S. (2000). Ajuste Fiscal: Modelos Dinâmicos e Aplicação para o Caso do RS. **Finanças Públicas: IV Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília, Secretaria do Tesouro Nacional.

CALAZANS, Roberto B; SANTOS, Darcy. F.C. (2002a) **Governabilidade Financeira: como será 2003**. Disponível na Internet via WWW <http://www.sindaf.com.br/artigos> técnicos. Maio de 2002.

CALAZANS, Roberto B; SANTOS, Darcy. F.C. (2002b). **Nota Técnica sobre a Dívida Estadual**. Junho de 2002.

FRANCO, Gustavo. (1999). Repressão Fiscal. **Estado de São Paulo**. 4 de abril de 1999.

NETTO, Antonio Delfim. (1999). Sacrifícios Inúteis. **Carta Capital**. 7.07.99.

LOPREATO, Francisco Luiz C. (1997). Um Novo Caminho do Federalismo no Brasil. **Economia e Sociedade**. Campinas, (9): 95-114, dez.97.

**Plano Plurianual 2004-2007**. (2003). Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado.

SANTOS, Darcy F. Carvalho dos. (2002). **Cadernos Socialistas**. Contas Públicas do RS: Uma Análise das Finanças do Estado 1999-01. Abril/2002.

## ANEXO

Tabela 1

### Evolução do Patrimônio Financeiro da Administração Direta do RS - 1998-02

ITENS	1998	1999	2000	2001	2002
<b>1- ATIVO FINANCEIRO</b>	<b>1.618.499.686,89</b>	<b>1.497.214.148,44</b>	<b>1.818.796.374,23</b>	<b>2.155.324.992,81</b>	<b>2.341.098.127,61</b>
Disponível	108.094.786,34	37.475.685,50	59.625.364,04	114.877.599,88	93.537.500,92
Vinculado em c/c bancária	918.446.062,35	910.711.173,04	1.001.782.979,37	1.327.369.103,40	1.472.132.084,02
Realizável	591.958.838,20	549.027.289,90	757.388.030,82	713.078.289,53	775.428.542,67
<b>2- PASSIVO FINANCEIRO</b>	<b>1.406.592.685,81</b>	<b>2.052.859.908,00</b>	<b>2.936.111.938,00</b>	<b>3.827.843.948,54</b>	<b>3.868.597.893,17</b>
RESTOS A PAGAR	842.977.057,28	915.346.395,89	1.299.046.258,16	1.801.662.020,33	1.291.185.547,53
Restos a pagar processados	367.579.142,71	416.954.459,68	534.815.628,05	684.842.962,63	512.218.007,12
Restos a pagar não processados	475.397.914,57	498.391.936,21	764.230.630,11	1.116.819.057,70	778.967.540,41
Serviço da dívida a pagar	6.218.677,48	4.150.943,06	52.673.121,54	45.817.226,68	49.140.318,47
Depósitos (*)	549.470.753,97	1.124.782.185,61	1.573.883.082,57	1.963.009.015,31	2.499.826.648,67
Débitos de Tesouraria					
Diversos	7.926.197,08	8.580.383,44	10.509.475,73	17.355.686,22	28.445.378,50
<b>3- SALDO FINANCEIRO REAL (1-2)</b>	<b>211.907.001,08</b>	<b>(555.645.759,56)</b>	<b>(1.117.315.563,77)</b>	<b>(1.672.518.955,73)</b>	<b>(1.527.499.765,56)</b>
4- COEFICIENTE DE LIQUIDEZ CORRENTE (1/2)	1,15	0,73	0,62	0,56	0,61
<b>5- SALDO FINANCEIRO POTENCIAL</b>	<b>(1.047.981.911,78)</b>	<b>(1.065.451.900,36)</b>	<b>(967.391.960,69)</b>	<b>(1.334.841.281,40)</b>	<b>(1.048.702.629,34)</b>
6- DÍVIDAS PENDENTES DE REGISTRO	-	-	-	-	(672.510.335,60)
7- ESTORNOS DE EMPENHO (Decreto 42.022/01)	-	-	-	-	(168.960.374,45)
<b>8- SALDO FINANCEIRO AJUSTADO</b>	<b>(836.074.910,70)</b>	<b>(1.621.097.659,92)</b>	<b>(2.084.707.524,46)</b>	<b>(3.007.360.237,13)</b>	<b>(3.417.673.104,95)</b>

FONTE: BALANÇOS GERAIS DO ESTADO (1998-02).

1. Saldo Financeiro Potencial representa as despesas a empenhar correspondentes aos saldos de recursos vinculados.

Tabela 2

## Movimentação financeira dos principais fundos do RS - 1999-02

FUNDOS SETORIAIS	(% executado)			
	1999	2000	2001	2002
0132 - Fundovitis (1)	10,63%	3,33%	10,51%	6,98%
0141 - FEASP (2)	29,42%	64,55%	54,55%	46,95%
1152 - FESA (3)		38,16%	47,86%	46,37%
1146 - FREAF (4)	0,00%	70,75%	0,00%	0,00%
0148 - FRH-RS (5)	3,54%	6,06%	0,00%	0,00%
0295 - Compensação Financeira para utilização de recursos hídricos	20,37%	5,67%	3,10%	2,52%
0147 - Funterra (6)		53,63%	56,94%	42,31%
0153 - Fundurbano (7)	162,69%	4,56%	0,33%	0,01%
0217 - Cota-parte FPE-Fundurbano	6,56%	0,01%	0,07%	
0161 - Furpge (8)	58,82%	31,08%	27,38%	26,71%
0162 - Fadep (9)	5,25%	47,26%	77,75%	50,75%
0170 - FESP - BM (10)	93,23%	54,46%	93,15%	79,37%
0171 - FESP - PC (11)	106,56%	22,61%	93,24%	33,36%
0174 - FESP - CGP (12)	75,51%	27,94%	54,37%	89,34%
0176 - Fundeflor (13)	0,44%	7,09%	7,29%	1,27%
0177 - FDS (14)	386,94%	87,36%	32,63%	34,02%
0292 - Salário-educação	72,45%	23,08%	10,96%	5,14%
<b>Soma</b>	<b>68,63%</b>	<b>24,65%</b>	<b>19,67%</b>	<b>27,39%</b>

**FONTE: SISTEMA AFE**

Fundovitis - Fundo de Desenvolvimento da Vitivinicultura. (1)  
 FEASP - Fundo Estadual de Apoio ao Setor Primário. (2)  
 FESA - Fundo Estadual de Saúde Animal. (3)  
 FREAF - Fundo Rotativo de Emergência da Agricultura Familiar. (4)  
 FRH-RS - Fundo de Investimentos em Recursos Hídricos do RS. (5)  
 Funterra - Fundo de Terras do Estado do Rio Grande do Sul. (6)  
 Fundurbano - Fundo de Investimentos Urbanos. (7)  
 Furpge - Fundo de Reaparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado. (8)  
 Fadep - Fundo de Reaparelhamento da Defensoria Pública. (9)  
 FESP - BM - Fundo Especial de Segurança Pública - Brigada Militar. (10)  
 FESP - PC - Fundo Especial de Segurança Pública - Polícia Civil. (11)  
 FESP - CGP - Fundo Especial de Segurança Pública - Coordenadoria-Geral de Perícias. (12)  
 Fundeflor - Fundo de Desenvolvimento Florestal. (13)  
 FDS - Fundo de Desenvolvimento Social. (14)