

Análise das contas estaduais de 2011 comparada com o período de 2006-2010

Março/2012

Darcy Francisco Carvalho dos Santos

Contador e economista

Estudos e trabalhos sobre Finanças Públicas

Análise das contas estaduais de 2011 comparada com o período de 2006-2010

Sumário

1. Introdução	3
1.1 Abrangência inadequada das demonstrações contábeis	4
1.2 Discrepâncias na despesa com pessoal e em ODC	5
2 Análise das receitas	7
2.1 Receitas próprias e de transferências	9
2.1.1 O ICMS	12
3 Análise das despesas	14
3.1 Despesa com pessoal	14
3.2 Outras despesas correntes (ODC)	16
3.3 Serviço da dívida	16
3.4 Investimentos e margem para investimentos	18
4 Resultados, dívida e investimentos	20
4.1 Dívida estadual	22
4.1.1 Limite de endividamento	24
4.1.2 Investimento e resultados primários	26
5 Vinculações constitucionais	27
5.1 MDE (educação)	27
5.2 Vinculações com ações de serviço de saúde pública	29
5.3 Reflexo das demais vinculações no pagamento do piso do magistério	31
5.4 A volta dos orçamentos irrealis	32
6 Sistema Integrado de Administração do Caixa (SIAC)	33
Síntese final	36

1. Introdução

Esta análise tomou como base o período 2006-2011, em alguns casos estendendo-se a um período maior. O indexador utilizado é o IPCA, por ser o índice oficial de inflação do País. Os valores considerados, a menos que esteja expresso em contrário, serão sempre constantes, atualizados pelo IPCA para o último ano da série, 2011.

A receita corrente líquida – RCL considerada como parâmetro, é aquela parte da receita que efetivamente pertence ao Estado. Para diferenciar da RCL utilizada pela LRF, damos a denominação da RCLe – receita corrente líquida econômica, sendo apurada pela seguinte fórmula:

$RCLe = \text{receita corrente} - \text{perdas do Fundeb} - \text{transferências constitucionais e legais aos municípios (distribuição da receita)} - \text{receita de anulação de restos a pagar, conforme Tabela 1.1.}$

ANO	Receita corrente	Receitas intra	Distribuição da receita	Receita Anul.RP	RCLe	RCLe ajustada	Variação anual
	A	B	C		D	(*)	
2006	22.856.481	-	4.470.055	79.536	18.306.889	18.306.889	
2007	24.188.243	842.661	4.517.902	90.437	18.737.244	18.737.244	2,4%
2008	27.178.183	1.033.434	5.123.636	43.611	20.977.503	20.977.503	12,0%
2009	31.728.780	5.474.403	5.186.402	229.322	20.838.653	20.838.653	-0,7%
2010	35.914.673	6.501.742	5.716.636	206.060	23.490.235	22.873.299	9,8%
2011	35.234.701	6.000.015	5.867.418	166.828	23.200.440	23.200.440	1,4%
2007/2010 (taxa média anual)							5,9%
Fonte dos dados brutos: CAGE-Sefa.RS							
(*) Com a retirada em 2010 de R\$ 578.544 mil (R\$ 616.936 mil em valores de 2011) do IRRF de exercícios anteriores, conforme PP/TCE 2010, p.60.							

Fazendo-se em 2010 o ajuste decorrente da regularização do IRRF de exercícios anteriores, a RCLe cresceu 5,9% ao ano no período 2007-2010, o que correspondeu a um excelente crescimento, fruto do excepcional desempenho dos exercícios 2008 e 2010, porque em 2007 o crescimento desse parâmetro foi de apenas 2,4%, tendo decrescido 0,7% em 2009.

Em 2007 o valor das alíquotas do ICMS, que haviam sido majoradas em 2005 e 2006, voltaram aos patamares anteriores. Em 2009 o motivo foi a crise financeira internacional.

Em 2011 o crescimento real da RCLe foi de apenas 1,4%. O crescimento nominal, no entanto, foi de 7,88%, tendo em vista a variação média do IPCA no ano ter sido de 6,36%.

O período 2007-2010 com uma taxa média de 5,9% apresentou o maior crescimento da RCLe a contar de 1995, quando cessou a influência da inflação na arrecadação. Os percentuais de crescimento foram de 2,1% (1995-1998), 4,9% (1999-2002) e 3,5% (2003-2006). Esse desempenho de 2007-2010 deve-se ao excepcional crescimento da economia brasileira e à modernização de processos fazendários que implicaram aumento na arrecadação do ICMS.

1.1 Abrangência inadequada das demonstrações contábeis

Não é admissível que doze anos após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabeleceu que os balanços devessem incluir as autarquias e fundações, o Estado continue a publicar suas demonstrações contábeis com abrangência somente da Administração Direta.

O surreal é o balanço orçamentário ser com a abrangência citada, quando o orçamento que lhe dá origem (ou deveria dar) engloba autarquias e fundações. Quer dizer, o confronto entre o orçado e o realizado toma como base universos diferentes. O realizado é apenas uma parte do orçado, sem se estar tratando de amostra.

Uma pessoa desinformada (que é a maioria, para não dizer a quase unanimidade dos contribuintes) que examinar um balanço da Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul sairá fazendo conclusões que não refletem sua realidade financeira.

A análise de balanço, que é divulgada em 15 de abril, nos últimos anos passou a englobar todo o setor governamental, abrangência essa que o Tribunal de Contas já utiliza em suas análises há muito mais tempo.

1.2 Discrepâncias na despesa com pessoal e em ODC

Mais grave ainda é o tratamento dado à despesa com pessoal e também às outras despesas correntes (ODC), já que a omissão ou adição de valores em um desses grupos refletir-se-á no outro. Isso, no entanto, começou em 2009 e deve-se principalmente ao lançamento das aposentadorias e pensões do Poder Executivo pagas pelo IPE/RPPS com recursos de transferências do Tesouro Estadual. Mas não é só isso, há outras diferenças que decorrem do critério de classificação de despesas como sentenças judiciais e outros itens, que uns consideram pessoal, e outros, ODC. A origem de grande parte dessa discrepância está na STN, atendendo o que dispõe a Portaria MPS 916/2003.

Tomando-se a Tabela 1.2, relativa aos exercícios de 2010 e 2011, constata-se que a despesa com pessoal constante do RREO-LRF do 6º bimestre é igual à da publicação da Internet e à da Análise de Balanço para 2010 e também em 2011, nos casos onde o dado já é disponível.

Pela importância dos documentos citados, tudo leva a crer que os dados neles expressos como despesa de pessoal são os verdadeiros, como os valores de R\$ 13,705 bilhões em 2010 e R\$ 14,414 bilhões em 2011. Ocorre que nesses valores estão contidas duplas contagens, embora sejam menores que os que não as contêm. Mas dupla contagem quer dizer contar duas vezes. Pode?

Por outro lado, há os demonstrativos do denominado cubo da CAGE (de divulgação restrita), no quais tais valores foram de R\$ 13,431 bilhões e R\$ 14,893 bilhões, que são os mais representativos da realidade, embora também diverjam dos dados do TCE.

Em 2011, a diferença entre a despesa com pessoal publicada no RREO-LRF e na internet (R\$ 14,414 bilhões) e a do demonstrativo da CAGE (R\$ 14,893 bilhões) foi de R\$ 478,6 milhões, praticamente meio bilhão de reais.

Segundo a Secretaria do Planejamento, conforme Proposta Orçamentária para 2012 – Mensagem, p. 49, o valor da despesa de

peçoal (despesa empenhada) para 2010 foi de R\$ 13.582.539 mil, também diferente. O ano de 2011 é prejudicado por não existir o dado real, quando da elaboração da proposta.

Além disso, o balanço publicado no “site” da Secretaria da Fazenda é **da Administração Direta**, em que a despesa com pessoal foi de R\$ 13,031 bilhões e de R\$ 13,625 bilhões nos exercícios citados, com variação nominal e real de 4,6% e -1,9%. Isso serve para gerar mais confusão para quem não é bastante familiarizado com o assunto.

Especificação	2010	2011	Variação	
			Nominal	Real (IPCA)
1. Setor governamental				
a) RREO (LRF) - 6º bimestre				
Pessoal e Enc.socias (PES)	7.616.663.624,81	8.426.287.812,48	10,6%	3,7%
Despesas intraorçamentárias -PES	6.089.308.459,73	5.987.896.608,08	-1,7%	-7,8%
Soma	13.705.972.084,54	14.414.184.420,56	5,2%	-1,4%
b) Análise da balanço	13.705.972.084,54	nd		
c) Internet	13.705.972.084,54	14.414.184.420,56	5,2%	-1,4%
d) Demonstrativos CAGE	13.431.852.075,80	14.892.838.924,60	10,9%	4,0%
e) Proposta orçamentária 2012 Mensagem	13.582.539.000,00	Prej.		
f) Parecer Prévio TCE (ajustado)	13.625.536.782,00	nd		
Diferença ente "a", "b" ou "c" e "d" (*)	274.120.008,74	- 478.654.504,04		
2. Administração Direta				
Balanço Geral Administração Direta	13.031.315.400,25	13.626.095.912,69	4,6%	-1,9%
Constante do Demonstrativo das Variações Patrimoniais, constante no "site" da Secretaria da Fazenda/CAGE.				
Fonte: Documentos citados na tabela.				
OB>: A partir de 2009, as despesas de aposentadoria do Poder Executivo passaram a fazer parte do orçamento do IPE/RPPS, como outras despesas correntes.				
(*) Todos oriundos da Secretaria da Fazenda.				

É inadmissível que as demonstrações oficiais do Estado ofereçam ao público informações que não expressem a realidade dos dados, como ocorre tanto em pessoal como em outras despesas correntes.

No RREO 6º bimestre, para se chegar ao valor de R\$ 14,414 bilhões em 2011 tem que se somar o que consta em despesa com pessoal e encargos sociais (R\$ 8,426 bilhões) com o constante do item **despesas**

intraorçamentárias, subtítulo despesas de pessoal e encargos sociais (R\$ 5,988 bilhões).

Essas despesas com pessoal são a que título? No caso de serem transferências internas para pagar pessoal e ODC, deveriam constar os elementos de despesa onde esses recursos foram aplicados e não as transferências em si, que deveriam desaparecer num balanço consolidado.

Todos os demonstrativos contábeis do Estado deveriam coincidir e refletir a realidade. Poder-se-ia dizer que o responsável maior para todo esse disparate é a STN, porque o procedimento adotado segue sua orientação. Isso, no entanto, não impediria a CAGE de esclarecer essas dúvidas em notas explicativas. Do jeito que está, para se saber quanto o Estado gasta com pessoal e ODC, é necessário ter acesso a dados que não são de livre acesso e ainda ser versado na área.

2 Análise das receitas

As receitas totais do período 2006-2011 constam da Tabela 2.1. Passaram de R\$ 23,3 bilhões em 2006 para R\$ 35,6 bilhões em 2011. Deve ser destacado que nesse montante estão as receitas correntes intraorçamentárias, que devem ser excluídas por constituírem duplas contagens, o que foi feito na Tabela 2.2.

Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA para 2011					
Anos	Receitas correntes	Correntes intraorçam.	Total Correntes	Receita capital	Receita total
2006	22.856.481	0	22.856.481	436.428	23.292.909
2007	23.345.583	842.661	24.188.243	1.685.036	25.873.279
2008	26.144.749	1.033.434	27.178.183	1.538.267	28.716.450
2009	26.254.377	5.474.403	31.728.780	267.285	31.996.065
2010	29.412.931	6.501.742	35.914.673	1.113.504	37.028.178
2011	29.234.686	6.000.015	35.234.701	375.208	35.609.909

Fonte: CAGE/Secretaria da Fazenda.

Pela Tabela 2.2, com a exclusão das duplas contagens, a receita total passou de R\$ 23,3 bilhões em 2006 para R\$ 29,6 bilhões em 2011, fruto de grande crescimento nas receitas correntes, que se expandiram 27,1% no período, com dois anos de excelente desempenho, de 12% (2008 e 2010).

A utilização de receita de capital tem sido reduzida em qualquer um dos anos do período em causa. Em 2007, **o ingresso de R\$ 1,685 bilhão deve-se basicamente à operação Banrisul** (R\$ 1,287 bilhão em 2007, correspondendo a R\$ 1,598 bilhão em 2011). Os ingressos de 2008 e 2010 foram basicamente operações feitas com o BID para rolar a dívida extralimite. Na prática, houve muito pouco ingresso de dinheiro novo para o governo estadual nesse período como receita de capital, com exceção de 2007. E grande parte desse recurso foi usada para a realização de investimentos em 2010, especialmente na construção de estradas.

Tabela 2.2. Receitas totais sem as intraorçamentárias, 2006-2011							
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA de 2011							
Anos	Receitas	Receitas	Total	Taxas Rec.	Composição percentual		
	Correntes (*)	Capital	Receitas	Correntes	Corrente	Capital	Total
2006	22.856.481	436.428	23.292.909		98,1%	1,9%	100,0%
2007	23.345.583	1.685.036	25.030.619	2,1%	93,3%	6,7%	100,0%
2008	26.144.749	1.538.267	27.683.016	12,0%	94,4%	5,6%	100,0%
2009	26.254.377	267.285	26.521.662	0,4%	99,0%	1,0%	100,0%
2010	29.412.931	1.113.504	30.526.435	12,0%	96,4%	3,6%	100,0%
2011	29.234.686	375.208	29.609.894	-0,6%	98,7%	1,3%	100,0%

Fonte: CAGE/Secretaria da Fazenda.
 (*) Exclui as receita intraorçamentárias.

O total da receita de capital atingiu o montante de R\$ 4.604.092 mil (Tabela 2.2). Desse total, R\$ 2.239.471 mil teve origem na Operação BIRD e R\$ 1.597.835 mil na Operação Banrisul. A diferença de R\$ 766.786 mil (16.7%) foi oriunda de outras fontes, tudo em valores de 2011, o que representou uma média de R\$ 192 milhões anuais (Quadro 1).

Nesse valor, não há recursos de operações de crédito, porque só foram realizadas as operações do BIRD para rolagem de dívida. Em 2011 houve operações de crédito no valor de R\$ 247.605 mil.

O atual governo pretende contrair diversas operações de crédito, que vão ultrapassar a atual margem de endividamento, conforme tratado no item 4.1.1 e expresso na Tabela 4.2.

Quadro 1. Composição das receitas de capital, 2007-2010			
Em R\$ 1.000,00 atualizados para 2011 pelo IPCA.			
Anos	Especificação	Valor	%
2007-10	Total	4.604.092	100,0%
Menos:			
2007	Ações Banrisul	1.597.835	34,7%
2008	BIRD 1a. Parcela	1.400.429	30,4%
2010	BIRD 2a. Parcela	839.042	18,2%
	Demais	766.786	16,7%
	Média anual	191.696	
Fonte: Tabela 2.2 e Finanças 2007-2010 em doze anos de ajuste fiscal, citado no texto.			

2.1 Receitas próprias e de transferências

Ao longo dos anos vem reduzindo a participação das receitas de transferências no total das receitas estaduais. Tomando-se apenas os últimos seis anos, já se constata o fenômeno, pois as receitas de transferências correntes baixaram de 12,6% do total das receitas correntes do Estado para apenas 9,99%. Se fosse mantido o percentual de 2006 (12,6%), o total das transferências seria em 2011 R\$ 3.680 milhões, ou seja, 761 milhões, superior ao valor que ingressou naquele ano. As perdas do Fundef/Fundeb contribuíram para isso com R\$ 150 milhões. O resto, ou mais de 80%, foi redução de ingresso de recurso federal, o que é tratado em seguida (Tabela 2.3).

Tabela 2.3. Receitas correntes próprias e de transferências, 2006-2011						
Em R\$ 1.000,00 constantes pelo IPCA de 2011						
Anos	Próprias	Transferências	Correntes (*)	Composição percentual		
				Próprias	Transferências	Correntes (*)
2006	19.978.298	2.878.182	22.856.481	87,4%	12,59%	100,0%
2007	20.394.590	2.950.993	23.345.583	87,4%	12,64%	100,0%
2008	23.034.066	3.110.684	26.144.749	88,1%	11,90%	100,0%
2009	23.382.096	2.872.281	26.254.377	89,1%	10,94%	100,0%
2010	26.471.909	2.941.022	29.412.931	90,0%	10,00%	100,0%
2011	26.315.600	2.919.086	29.234.686	90,0%	9,99%	100,0%

Fonte: CAGE/Secretaria da Fazenda.
 (*) Exceto as intraorçamentárias.

Tomando-se os dois últimos anos, constata-se que o crescimento real das transferências correntes foi de apenas 0,4%, passando para -0,7%, quando se inclui as perdas do Fundeb. **Se acrescermos as transferências de capital, a redução total das transferências em 2011 sobre 2010 foi de 5,2% em valores constantes** (Tabela 2.4).

Apresentaram crescimentos reais as transferências constitucionais que são repassadas automaticamente ao Estado: a Cota-parte do FPE (15,5%), a CIDE (9,9%), o Salário-educação (9,7%) e a Cota-parte IPI Estados Exportadores (2,8%). E também as perdas do Fundeb (6,6%), resultantes de um ingresso com mais 2,2% e um repasse com mais 2,9% (Tabela 2.4).

Já aquelas transferências que não resultam de disposição constitucional apresentaram grande redução, como: Transferências do SUS – Gestão Plena (-17,2%), Demais transferências (-16,9%), Auxílio financeiro, Fomento às exportações (-10,5%) e Transferências LC 87-96 (-6,2).

Tabela 2.4. Transferências correntes e de capital 2010 e 2011			
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA para 2011			
ESPECIFICAÇÃO	2010	2011	Var.real
CIDE	107.907,33	118.579	9,9%
Cota-parte do FPE	1.224.905,47	1.414.946	15,5%
Cota-parte IPI-Estados exportadores	469.224,32	482.594	2,8%
Transferência LC 87-96	156.649,19	146.900	-6,2%
Auxílio financeiro fomento as exportações	125.385,19	112.267	-10,5%
Transferências do SUS - Gestão Plena Saúde	943.907,27	781.837	-17,2%
Salário educação	221.455,05	242.925	9,7%
Demais transferências	221.211,55	183.777	-16,9%
Subtotal	3.470.645,36	3.483.826	0,4%
FUNDEB			
Recebido	2.897.519,26	2.961.018	2,2%
Transferido	- 3.427.142,34	- 3.525.758	2,9%
Perdas	- 529.623,08	- 564.740	6,6%
Total correntes	2.941.022,29	2.919.086	-0,7%
Transferências de capital federal (*)	227.736	84.268	-63,0%
Total geral	3.168.757,87	3.003.354,17	-5,2%
Fonte: CAGE/Secretaria da Fazenda.			
(*) Pequena parcela trata-se de outras receitas de capital.			

As transferências da Lei Kandir estão congeladas em R\$ 146,9 milhões desde 2006, não recebendo sequer o reajuste da inflação. Em 2011, seu valor corresponde a 21,7% do que era em 1998, quando foi de R\$ 676,2 milhões, em valores constantes do último ano da série.

Todos os anos apresentam decréscimos reais, com exceção de 2002, que apresentou leve crescimento de 1,8%. Entre 2002 e 2011, o decréscimo real foi de 72%, de forma que, mantido o valor de 2002, o ingresso adicional seria de R\$ 375 milhões anuais e mantido o de 1998 seria de R\$ 530 milhões anuais.

Tabela 2.5. Transferências da Lei Kandir, 1998-2011
Em R\$ 1.000,00 atualizados para 2011 pelo IPCA.

Ano	Valor	Relativo	Taxa anual
1998	676.200	100,0	
1999	609.930	90,2	-9,8%
2000	591.527	87,5	-3,0%
2001	512.625	75,8	-13,3%
2002	521.667	77,1	1,8%
2003	488.083	72,2	-6,4%
2004	366.962	54,3	-24,8%
2005	343.374	50,8	-6,4%
2006	189.026	28,0	-45,0%
2007	182.386	27,0	-3,5%
2008	172.585	25,5	-5,4%
2009	164.542	24,3	-4,7%
2010	156.649	23,2	-4,8%
2011	146.900	21,7	-6,2%

Fonte: CAGE/Secretaria da Fazenda.

2.1.1 O ICMS

O ICMS é o maior item de arrecadação, chegando a atingir 65% das receitas correntes (excluindo as duplas contagens).

O ICMS considerado como tal o arrecadado a qualquer título (tributo, dívida ativa, juros e multas) cresceu em 2011 sobre o ano anterior 9,47% nominalmente, o que correspondeu a 2,63% em termos reais, pelo IPCA.

A Tabela 2.5 traz a evolução do tributo desde 1995, primeiro ano completo após o Plano Real que acabou a inflação de dois dígitos mensais.

No período 1995-1998 houve decréscimo real de 1,3% médio ao ano, período em que a economia brasileira passou por crise, com queda do PIB e apreciação cambial.

O período de 1999-2002 apresentou o melhor desempenho por período governamental desde 1995, com 7,8%, o que foi atribuído à época ao aumento de preço dos combustíveis e o aumento de consumo da

energia elétrica e telefonia, cujas tarifas também aumentaram. O aumento do consumo da telefonia teve origem no aumento do número de telefones, favorecido pela privatização feita no período governamental anterior.

Já no período 2003-2006, a arrecadação foi prejudicada pelas constantes secas, tendo o governo da época aumentado as alíquotas dos chamados “blue-chips” (combustíveis, energia elétrica e telefonia), propiciando um crescimento da arrecadação de 10,4% em 2005, mas ficando a média do período em 4,1%.

Tabela 2.5. Evolução do ICMS (*) no período 1995-2011

ANOS	VALORES CORRENTES	VARIÇÃO NOMINAL	CRESCIMENTO % (**)		Cresc.p/IPCA p/governo
			NOMINAL	IPCA	
1995	3.509.484.465		66,40%	0,24%	
1996	4.015.924.251	506.439.786	14,43%	-1,24%	
1997	4.006.765.710	(9.158.541)	-0,23%	-6,53%	
1998	4.232.062.917	225.297.207	5,62%	2,34%	-1,3%
1999	4.659.522.820	427.459.903	10,10%	4,88%	
2000	5.646.813.277	987.290.457	21,19%	13,25%	
2001	6.706.353.428	1.059.540.151	18,76%	11,18%	
2002	7.441.505.283	735.151.854	10,96%	2,05%	7,8%
2003	8.988.841.628	1.547.336.346	20,79%	5,56%	
2004	9.637.938.267	649.096.638	7,22%	0,50%	
2005	11.369.302.489	1.731.364.222	17,96%	10,40%	
2006	11.813.299.091	443.996.602	3,91%	-0,13%	4,1%
2007	12.277.685.274	464.386.183	3,93%	0,23%	
2008	14.825.153.674	2.547.468.400	20,75%	14,28%	
2009	15.086.676.571	261.522.897	1,76%	-2,99%	
2010	17.816.426.131	2.729.749.560	18,09%	12,44%	6,0%
2011	19.502.930.376	1.686.504.244	9,47%	2,63%	

Fonte: Site Secretaria da Fazenda.

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

(**) Crescimento tomando como base o valor anual.

O período 2007-2010 apresentou o segundo desempenho desde 1995, com um crescimento de 6%, fruto de dois excelentes anos, 2008 e 2010, decorrente do crescimento excepcional da economia e também da adoção de uma série de medidas tendentes à redução da sonegação,

como o aumento do número de produtos sujeitos à substituição tributária e à nota fiscal-eletrônica, política essa iniciada no governo precedente.

Por outro lado, houve dois anos ruins: o de 2007, embora com grande crescimento do PIB, não se refletiu no aumento da arrecadação, porque as alíquotas que haviam sido majoradas em 2005 voltaram aos patamares originais, com uma perda de arrecadação que, segundo o governo da época, atingia a R\$ 700 milhões anuais; já o ano de 2009 a causa está na crise financeira internacional.

Para 2012, a proposta orçamentária foi elaborada tomando como base um PIB de 5,5%, inflação de 4,5% e uma elasticidade de 2%, de forma que o incremento nominal foi de 12,5% sobre a previsão do exercício anterior, cuja arrecadação foi 3% superior. Na prática, esse incremento nominal passa para 12,1%, porque serão 12,5% sobre 103 e não mais sobre 100.

A inflação deve ser maior, mas o crescimento do PIB dificilmente atinge essa taxa, devendo ficar bem aquém, em virtude da crise internacional e da seca que resultou na perda de receita por parte dos agricultores. A primeira amostra do exercício, o mês de janeiro, no entanto, apresentou um crescimento menor, mas não muito distante do referido, pois foi de 10,9% em relação a igual mês do ano anterior (R\$ 1.815/R\$ 1.637 bilhão).

3 Análise das despesas

3.1 Despesa com pessoal

A **despesa com pessoal** cresceu em 2011 4% reais, sendo o segundo crescimento nos últimos seis anos, só sendo menor que o exercício anterior, quando alcançou 7,2%.

A diferença está no fato de em 2010 a RCLe ter crescido 9,8% e em 2011 apenas 1,4%. Com isso, a relação pessoal/RCLe passou de 62,6% em 2010 para 64,2% em 2011.

Esse percentual nada tem a ver com o relativo à Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos critérios deixam de fora alguns itens da despesa com pessoal, sendo o principal as pensões. Na apuração da RCL é feita a exclusão da contribuição dos servidores para a previdência e do IRRF sobre salários. Algumas dessas diferenças decorrem da própria LRF e outras, de decisão do Tribunal de Contas do Estado.

No período 2007-2010, a relação pessoal/RCLe passou de 67,3% em 2007 para 62,6% em 2010, subindo para 64,2% em 2011. Em 2011, a RCLe cresceu 1,4% e a despesa com pessoal 4%.

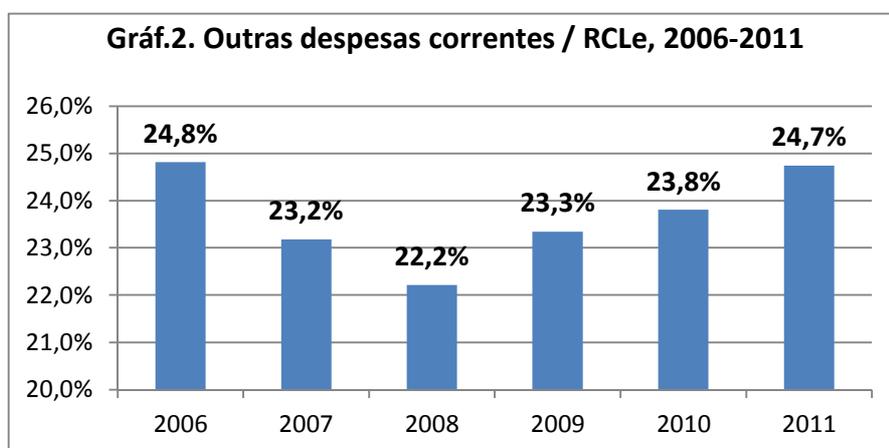
Tabela 3.1. Despesas com pessoal e encargos sociais, 2006-2011					
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA para 2011.					
ANO	Valores anuais	Taxa anual	RCL (ajustada)*	Taxa anual	Em % da RCL
2006	12.298.190		18.306.889		67,2%
2007	12.610.828	2,5%	18.737.244	2,4%	67,3%
2008	12.924.858	2,5%	20.977.503	12,0%	61,6%
2009	13.366.185	3,4%	20.838.653	-0,7%	64,1%
2010	14.323.250	7,2%	22.873.299	9,8%	62,6%
2011	14.892.839	4,0%	23.200.440	1,4%	64,2%
2007/2010 (taxa média)		3,9%		5,7%	
Fonte dos dados brutos: CAGE-Sefa.RS				(*) Ver Tabela 1.1.	

O Gráfico 1 mostra a evolução dos gastos com pessoal em percentual da RCLe, onde se constata leve crescimento em 2011, ao passar de 62,6% para 64,2%.



3.2 Outras despesas correntes (ODC)

As **outras despesas correntes**, depois de redução até 2008, passaram a apresentar leve crescimento em relação à RCLe, conforme se observa no Gráfico 2. Aqui se vê um paradoxo, pois ao se aumentar a aplicação de recursos em educação e saúde para se aproximar dos percentuais constitucionais, aumenta-se o comprometimento da receita, o que tende a aumentar o *deficit*.



3.3 Serviço da dívida

No tocante ao serviço da dívida, embora o valor despendido em 2011 tenha atingido R\$ 2,5 bilhões, está havendo declínio dos gastos nesse grupo em relação à receita corrente líquida econômica.



O **serviço da dívida** apresentou um percentual de crescimento entre 2006 e 2011 de apenas 0,3%, portanto muito menor que o da RCLe, que cresceu 5,7% no período 2006-2011, conforme Tabela 3.3.

Apesar de tudo o que é dito sobre o acordo da dívida, o serviço da dívida foi o grupo que mais contribuiu para o ajuste fiscal do Estado. Isso também aconteceu com todos os demais estados no período 1999-2000, conforme monografia premiada pelo Tesouro Nacional, já referida. Contribuiu um pouco para o crescimento menor deste item as operações feitas junto ao BIRD a juros menores para rolagem, embora tenham atingido uma parcela reduzida do estoque da dívida.

Tabela 3.3. Serviço da dívida, 2006-2011 (**)					
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA para 2011.					
ANO	Valores anuais	Taxa anual	RCL (ajustada)*	Taxa anual	Em % da RCL
2006	2.284.604		18.306.889		12,5%
2007	2.272.528	-0,5%	18.737.244	2,4%	12,1%
2008	2.338.619	2,9%	20.977.503	12,0%	11,1%
2009	2.366.001	1,2%	20.838.653	-0,7%	11,4%
2010	2.312.866	-2,2%	22.873.299	9,8%	10,1%
2011	2.504.159	8,3%	23.200.440	1,4%	10,8%
2007/2010 (taxa média)		0,3%		5,7%	
Fonte dos dados brutos: CAGE-Sefa.RS				(*) Ver Tabela 1.1.	
(**) Descontada da operação BID para rolagem em 2008 e 2010, em valores da época, de R\$ 1.192.010 mil e R\$ 786.825 mil, respectivamente.					

3.4 Investimentos e margem para investimentos

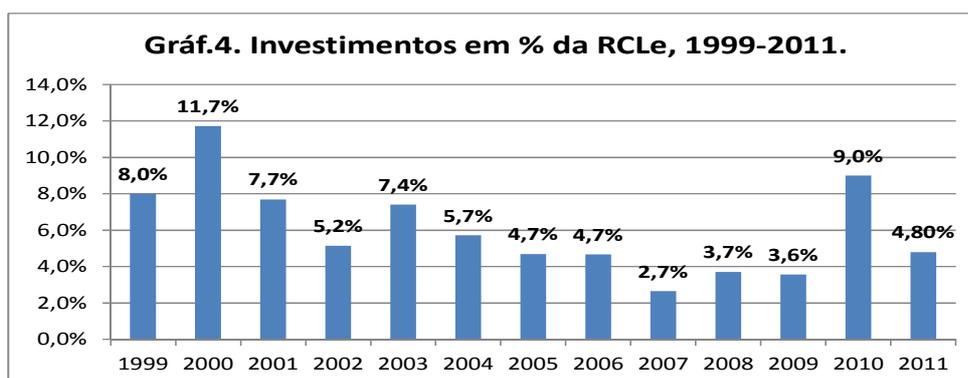
Os investimentos nos três primeiros anos do governo anterior situaram-se numa média de R\$ 672 milhões anuais ou 3,3% da RCLe, um pouco menor que em 2006, quando alcançaram R\$ 855 milhões ou 4,7% da RCLe. Já em 2010 o montante de investimentos foi de R\$ 2,065 bilhões ou 9% da RCLe, valor esse que só foi possível com a utilização de parte dos recursos da venda das ações do Banrisul, que estava destinada a complementar os dispêndios com previdência no RPPS, sistema de repartição simples. Ao contrário do que dizem, os R\$ 185 milhões destinados à previdência complementar não foram mexidos nessa ocasião, tendo ficado depositado no Banrisul na mudança de governo, aguardando a criação do fundo correspondente.

A Tabela 3.4 traz os investimentos do período 2006-2011, prazo esse que foi expandido no Gráfico 4, para 1999-2011.

Também não foi contraído nenhum empréstimo para utilização em investimentos e o caixa único só foi utilizado em 2007, ainda com uma devolução de R\$ 100 milhões em 2008.

Em 2011, os investimentos atingiram o montante de R\$ 1,104 bilhão ou 4,8% da RCLe. Houve aumento, mas com ocorrência paralela de déficit de R\$ 480 milhões e, ainda, operação de crédito de R\$ 247,6 milhões.

Tabela 3.4. Investimentos (sentido amplo), 2006-2011 (**)					
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA para 2011.					
ANO	Valores anuais	Taxa anual	RCL (ajustada)*	Taxa anual	Em % da RCL
2006	854.897		18.306.889		4,7%
2007	497.298	-41,8%	18.737.244	2,4%	2,7%
2008	776.340	56,1%	20.977.503	12,0%	3,7%
2009	741.391	-4,5%	20.838.653	-0,7%	3,6%
2010	2.065.426	178,6%	22.873.299	9,8%	9,0%
2011	1.104.504	-46,5%	23.200.440	1,4%	4,8%
2007/2010 (taxa média)		24,7%		5,7%	
Fonte dos dados brutos: CAGE-Sefa.RS				(*) Ver Tabela 1.1.	
(**) Em 2010 foi transferido ao DAER o valor de R\$ 609,8 milhões em valores de 2011, cuja origem foi a vendas das ações do Banrisul em 2007.					



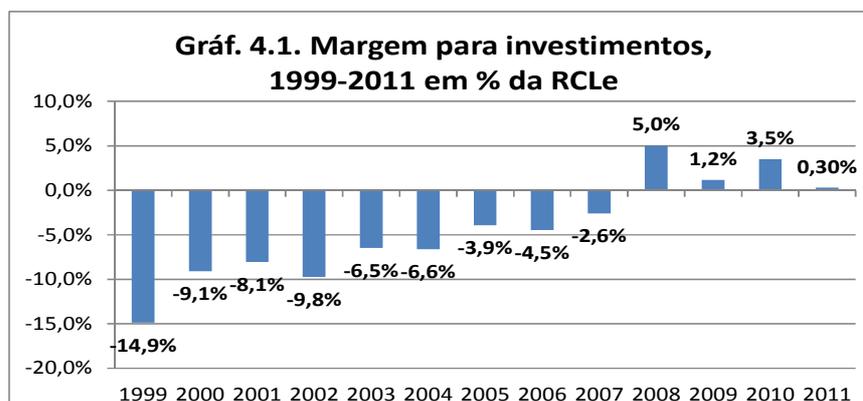
O indicador mais importante, no entanto, é a **margem para investimentos**(RCL_e – despesas exceto investimentos), que é a capacidade de realizar investimentos com recursos próprios correntes, o que o Estado, depois de décadas, atingiu em 2008. Isso pode ser facilmente constatável, comparando os gráficos 4 e 4.1.

Até então os investimentos feitos eram financiados por *deficits* correntes ou por financiamentos de curto ou longo prazo, destacando, neste último caso, o caixa único.

Os valores da margem de investimentos e sua relação com a RCL_e estão na Tabela 3.5 e no Gráfico 4.1, trazendo os dados desde 1999.

Tabela 3.5 - Margem para investimentos, 2006-2011				
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA para 2011.				
Ano	Despesa exceto investimentos	RCLe ajustada	Margem para investimentos	Margem inv./RCLe
2006	19.125.531	18.306.889	-818.642	-4,5%
2007	19.225.523	18.737.244	-488.279	-2,6%
2008	19.923.449	20.977.503	1.054.054	5,0%
2009	20.595.749	20.838.653	242.904	1,2%
2010	22.080.559	22.873.299	792.740	3,5%
2011	23.137.694	23.200.440	62.745	0,3%

Fonte: Balanços do Estado.



4 Resultados, dívida e investimentos

A Tabela 4.1 mostra a evolução dos resultados orçamentários e primários desde 1999, quando começa o ajuste fiscal decorrente do acordo da dívida de 1998. O resultado orçamentário só veio a ser positivo em 2007 e, assim mesmo, em virtude do ingresso de receitas extras da venda de ações do Banrisul.

Em 2008, o resultado apurado foi operacional, mantendo-se positivo, embora reduzido, no exercício seguinte. Em 2010 voltou a ocorrer *deficit*, embora de pequena monta. Deve ser destacado, no entanto, que nesse ano houve investimentos de R\$ 2,065 bilhões, conforme se observa na Tabela 3.4. Embora tenha havido recursos das ações do Banrisul na

realização desses investimentos na ordem de R\$ 609,8 bilhões em valores de 2011, a maioria foi realizada com recursos próprios.

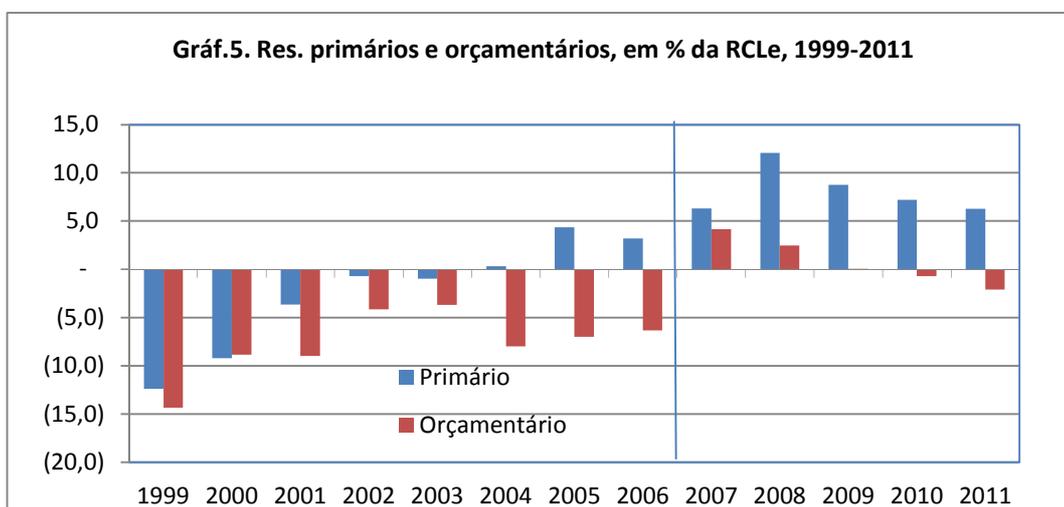
Tabela 4.1. Resultados primários e orçamentários, 1999-2011				
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados para 2011 pelo IPCA.				
Ano	Resultado primário	Resultado orçamentário	Primário/RCL	Orçamentário/RCL
1999	-1.636.494	- 1.895.624	(12,39)	(14,35)
2000	-1.311.708	- 1.257.933	(9,22)	(8,84)
2001	-559.817	- 1.376.544	(3,65)	(8,96)
2002	-113.049	- 665.711	(0,70)	(4,13)
2003	-152.080	- 584.007	(0,96)	(3,68)
2004	51.546	- 1.317.621	0,31	(8,00)
2005	767.000	- 1.231.140	4,36	(7,00)
2006	584.446	- 1.157.574	3,20	(6,34)
Méd 99-06	-296.270	- 1.185.769		
2007 (*)	1.184.760	773.684	6,34	4,14
2008	2.526.837	520.048	12,06	2,48
2009	1.822.986	11.640	8,75	0,06
2010	1.687.226	- 166.907	7,18	(0,71)
2011	1.454.147	- 487.604	6,27	(2,10)
FONTE: Finanças Estaduais Verdade Mito e Balanços do Estado.				
OBS.: Resultados consolidados a partir de 2001.				
(*) O resultado orçamentário de 2007 seria negativo na ordem de R\$ 911.352 mil não fosse a operação Banrisul.				

A Tabela 4.1.1 mostra os resultados médios anuais por período governamental, quando se verificam os resultados primários que atingiram uma média de -R\$ 905 milhões no período 1999-2002, passaram a positivos com mais de R\$ 300 milhões no período seguinte e R\$ 1,8 bilhão no governo passado. Em 2011, o valor foi de R\$ 1,454 bilhão.

Tab. 4.1.1. Resultados primários e orçamentários médios por período governamental, 1999-2011				
Valores em R\$ 1.000,00 atualizados para 2011 pelo IPCA.				
PERÍODO	PRIMÁRIO	ORÇAMENTÁRIO	PRIM./RCLe	ORÇAM./RCLe
1999-2002	-905.267	-1.298.953	-6,49	-9,07
2003-2006	312.728	-1.072.586	1,73	-6,25
2007-2010	1.805.452	284.616	8,58	1,49
2011	1.454.147	-487.604	6,27	-2,10
Fonte: Tabela 4.1.				

Quanto aos resultados orçamentários que foram negativos com valor em torno de R\$ 1,2 bilhão entre 1999 e 2006, atingiram uma média de R\$ 284 milhões positivos no governo passado, voltando a ficar negativos na ordem de R\$ 488 milhões em 2011.

Superavit primário positivo significa formação de poupança para o pagamento da dívida, o que passou a ocorrer a partir de 2004, conforme se observa no Gráfico 5 e na Tabela 4.1.1.



4.1 Dívida estadual

Muito se diz do acordo da dívida estadual, chegando até haver afirmativas de que ele é a causa do desequilíbrio das contas públicas, quando o

contrário que é verdadeiro. Sem ele teria havido o total colapso das finanças estaduais e até do País.

Isso não quer dizer que ele não possa ser modificado. Pode e deve, até para readaptá-lo às novas situações.

A maior parte da dívida estadual foi renegociada com a União em 1998, e sua expansão pode ser expressa pela equação seguinte.

$$D_n = D_{(n-1)} \times (1 + \text{IGP-DI}_{n-1}) - \text{SP}_{(n)}$$

Onde:

D_n = Estoque da dívida do período n

IGP-DI = Indexador da dívida

SP_n = Superávit primário do período n

O estoque da dívida, no entanto, reduz muito pouco, mesmo fazendo *superavit* primário, porque o IGP-DI, seu indexador, com raras exceções, como em 2011, sobe mais que o IPCA, acumulando mais de 35% após o acordo de 1998. Além disso, na ocasião do acordo, visando tornar a prestação mais suportável, colocou-se dentro do limite de 13% cinco outras operações anteriores, o que tornou muito reduzida a parcela efetivamente paga do valor negociado em 1998. Isso fez com que, 13 anos após o acordo, ainda haja 20% de resíduos, que, por sua vez, são corrigidos pelo IGP-DI.

Quando do acordo geral havia seis estados que deviam mais que duas vezes a receita corrente líquida e em 2011 há somente o Rio Grande do Sul. Isso deve-se ao fator acima descrito. Dezoito estados reduziram sua dívida entre 50 a 87% no período. Na realidade, os que reduziram menos suas dívidas foram os estados que deviam tanto que não foi possível pagar toda a prestação calculada, mas um determinado percentual

da receita líquida real, geralmente 13%. Os quatro principais estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul) tomaram 90% do valor do financiamento das dívidas estaduais.

Ver a monografia “Situação financeira dos estados após dez anos da lei de responsabilidade fiscal”, p. 35: <http://bit.ly/qg9t2s>.

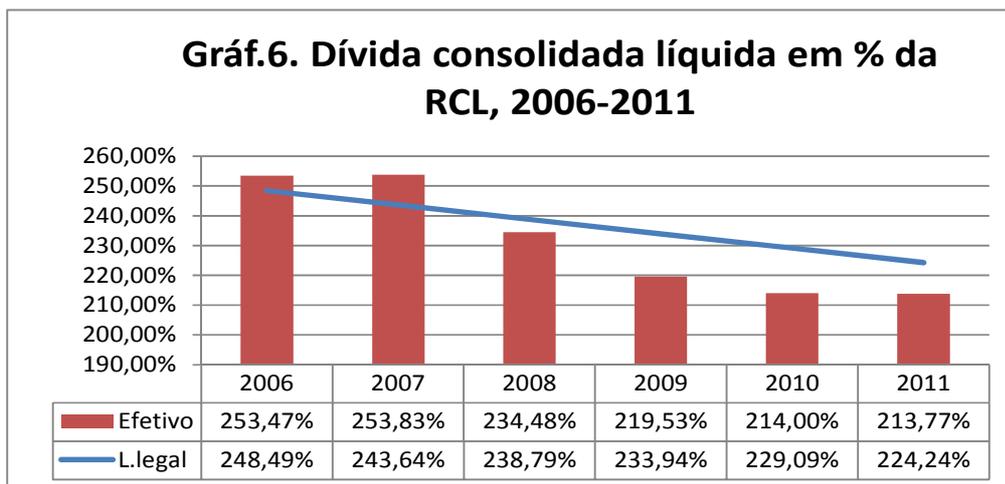
4.1.1 Limite de endividamento

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu que o limite de endividamento dos estados, medido pela dívida consolidada líquida (DCL), era duas vezes a RCL, tendo como base o ano de 2001. O excedente deveria ser reduzido em quinze anos, para o que foi estabelecida uma trajetória.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, a relação DCL/RCL em 2001 era de 272,74%, devendo o excedente 72,74% ser eliminado em 15 anos, em 4,85 pontos percentuais anuais.

Conforme se observa no Gráfico 6, a partir de 2008 o índice de endividamento efetivo passou a ficar abaixo do limite legal e vem caindo lentamente. Na medida em que se obtiverem novos financiamentos, passamos a nos aproximar mais da trajetória marcada pela curva azul do gráfico citado. Na realidade, estamos abaixo da trajetória, mas ainda acima do limite principal da LRF.

Por isso, o ideal é que não contraíssemos novos empréstimos enquanto não for eliminado integralmente o excedente citado. Os dados foram obtidos no Relatório de Gestão Fiscal do Estado.



Pela Tabela 4.2 verifica-se que o endividamento estadual ainda está R\$ 3.018 milhões acima do limite principal da LRF. Em relação à trajetória de redução do excedente de dívida existente em 2001 é que existe uma margem de R\$ 2.297 milhões, margem essa que só começou ocorrer em 2008, depois de sete anos de eliminação do referido excedente.

Tabela 4.2. Limites de endividamento segundo a LRF

Especificação	R\$ milhões	RCL - %
1. Dívida cons. Líquida	46.874	213,77%
2. RCL	21.928	100,00%
3. Limite principal	43.856	200,00%
4. Trajetória	49.171	224,24%
5. Diferença 3-1	-3.018	-13,76%
6. Diferença 4-1	2.297	10,47%

Fonte: RGF 3º quadrimestre de 2011 - Sefaz.

Se forem obtidos todos os empréstimos noticiados pela imprensa toda a margem citada (R\$ 2.297 bilhões) será atingida e ultrapassada, pois os empréstimos a serem obtidos somarão R\$ 2.867 milhões, sem contar os recursos da CEEE, que usado fora da empresa também constituem dívidas (Tabela 4.3).

Tabela 4.3. Origem dos recursos para investimentos no governo Tarso até o final do mandato

Especificação	R\$ milhões
BNDES	1.200
BIRD	800
PAC Mobilidade	633
PEF 1 ^a	94
PEF 2 ^a	140
Total	2.867
Dívida da CEEE	2.300
Total	5.167

Fonte: Zero Hora, 5/2/2012, p.10.

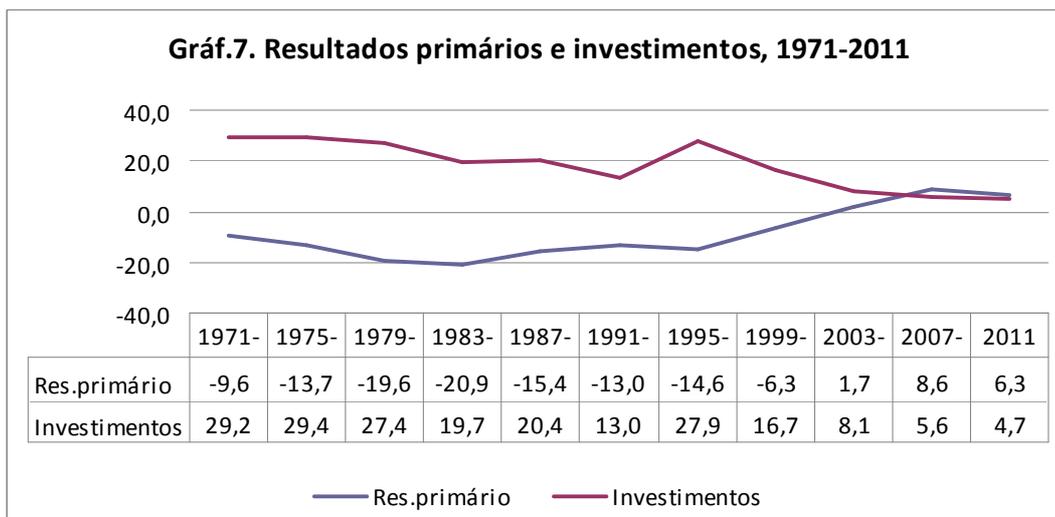
4.1.2 Investimento e resultados primários

É importante destacar que no caso do RS sempre houve uma relação inversa entre resultados primários e investimentos, conforme se observa no Gráfico 7.

É muito comum se ouvir dizer que nas décadas de 70 e parte da de 80 do século passado os investimentos correspondiam 30%, ou próximo disso, da receita corrente líquida. E isso é verdade, mas é um lado da moeda. O outro lado é que paralelamente a isso havia altos *deficits* primários.

Isso formou uma dívida que foi multiplicada por 27,3 vezes em termos reais, durante 28 anos, entre 1970 e 1998. Cresceu praticamente uma vez ao ano. O acordo geral a dívida tornou-se inevitável em 1998 e com ele a formação de *superavit* primário. Com isso, trocou-se o investimento por *superavit* primário, que passou a ser positivo a partir de 2003.

Já em 1994, com o advento do Plano Real, reduziu sensivelmente a receita financeira, que atingia 20% da RCL, o que foi compensado com a receita de privatização, que acabou em pouco tempo, como é normal.



Daí em diante, além da redução dos investimentos, houve uso do caixa único (sem devolução posterior do recurso) o que é tratado no item 6 e redução do grau de cumprimento das vinculações com educação e saúde.

5 Vinculações constitucionais

As principais vinculações constitucionais e que ao mesmo tempo não estão sendo cumpridas na íntegra são as com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e ações de serviços de saúde pública (ASP). As destinadas ao ensino superior comunitário e à ciência e tecnologia nem se fala mais nelas (2% da receita líquida de impostos próprios – RLIP).

5.1 MDE (educação)

A Constituição Federal manda aplicar 25% da receita líquida de impostos e transferências (RLIT) na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O Rio Grande do Sul e mais seis estados estabeleceram percentuais diferentes, sendo Rio de Janeiro, Goiás e Mato Grosso (35%), São Paulo, Pernambuco e Piauí (30%).

O Estado do Rio de Janeiro, mediante uma ADIN, voltou aos 25%. E dos demais estados apenas São Paulo cumpre o valor superior, que é 30%. A média brasileira no triênio 2007-2009 foi inferior a 28%.

No Rio Grande do Sul vem caindo o percentual em cada governo, conforme se observa na Tabela 5.1. O atual governo, em 2011, aplicou 28,3%¹ acima da média do governo anterior, que ficou com 27,6%.

No tocante ao governo passado, embora ficasse bem distante dos 35%, houve crescimento real dos valores aplicados em educação e o salário do magistério cresceu 34,6% nominais ou 10,1% reais nos quatro anos, embora seja ainda muito baixo (Tabela 5.2).

Com o novo piso nacional do magistério, a tendência será aumentar os dispêndios com educação, embora acredite que sem mexer nas carreiras nenhum governo no Rio Grande do Sul o cumprirá na íntegra. O resultado será uma avalanche de precatórios judiciais, a exemplo do que já existe no caso das pensões integrais e da Lei Britto.

Foi muito acertada a política adotada pela Governadora Yeda de conceder seus reajustes salariais a título de pagamento da referida lei. O mesmo está acontecendo com o atual governo em relação à parcela autônoma, que tinha ficado sem reajustes ao longo do tempo.

¹ Percentual provisório, que será comprovado ou não pelo TCE no Parecer Prévio.

Tabela 5.1. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em % da receita líquida de impostos e transferências

Ano	Governo	MDE	Média
1999	Olívio	35,0	
2000	Olívio	33,3	
2001	Olívio	32,0	
2002	Olívio	33,4	33,4
2003	Rigotto	32,7	
2004	Rigotto	32,6	
2005	Rigotto	29,5	
2006	Rigotto	31,2	31,5
2007	Yeda	30,1	
2008	Yeda	25,6	
2009	Yeda	27,7	
2010	Yeda	27,0	27,6
2011 (*)	Tarso	28,3	

Fonte: Balanços do Estado.

(*) Fonte RREO, ainda não confirmado pelo Parecer do TCE.

Tabela 5.2. Nível A1 do Magistério no final de cada governo, 1994,2010

MÊS/ANO FINAL	VALOR NOMINAL	CRESCIMENTO NOMINAL	VALOR REAL (*)	CRESCIMENTO REAL
dez/90	-		332,36	
dez/94	59,44		186,89	-43,8%
dez/98	129,10	117,2%	282,94	51,4%
dez/02	206,24	59,7%	323,13	14,2%
dez/06	265,00	28,5%	323,85	0,2%
dez/10	356,62	34,6%	356,62	10,1%

Fonte: Tabela Final 1 (Diários Oficiais do Estado)

(*) Valor atualizado para dez/2010 pelo IPCA.

5.2 Vinculações com ações de serviço de saúde pública

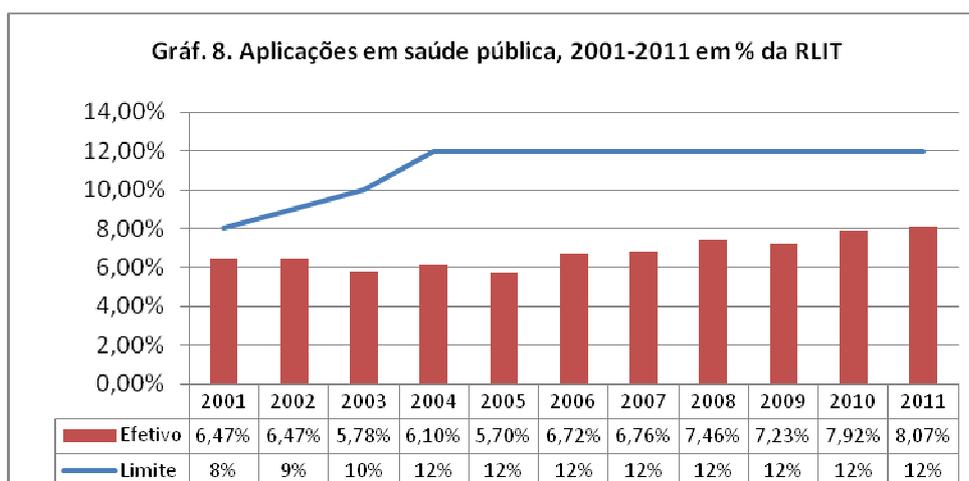
Pelo Gráfico 8 constata-se que nunca foi cumprido na íntegra o dispositivo constitucional que manda aplicar 12% da RLIT (receita líquida de impostos e transferências) em serviços de saúde pública, nem mesmo quando a exigência legal era menor, como 8% , 9% ou 10%.

O problema está no fato de que se somarmos todas as vinculações, considerando a com educação estabelecida pela Constituição Estadual, que é 35% da mesma RLIT, o total vai a 65% ou 66% da receita corrente. Com isso, os 34 ou 35% que “sobram” não cobre o restante da despesa que está em torno de 45%, sem investimentos.

Contribuiu, em parte, para esse aumento de despesa ocorrido em 2011, o disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 141 de 2012, que regulamenta o art. 198 da Constituição Federal (aplicação dos recursos em saúde pública).

Pelo citado artigo, não são consideradas despesas com saúde uma série de situações, com destaque para as constantes dos incisos I (aposentadorias e pensões) e o II (ausência de acesso universal). Isso, na prática, aumenta entre 3 a 4% os dispêndios com saúde. O constante do inciso II elimina os repasses ao IPE para atendimento da saúde dos servidores estaduais.

Nem é feita referência ao saneamento básico, que também não pode ser considerado, por ser mantido com recursos proveniente de tarifas, não sendo financiado com recursos da RLIT.



5.3 Reflexo das demais vinculações no pagamento do piso do magistério

Uma despesa qualquer implica num acréscimo de despesa equivalente às vinculações totais. E toda vinculação gera sua própria vinculação. O total das vinculações está em torno de 65 ou 66%, que tornam necessário um incremento de receita de quase três vezes, conforme demonstrado nas equações abaixo².

Para todo o incremento despesa é necessário um crescimento de receita bem superior, que cubra todas as vinculações, inclusive as geradas por esse incremento de despesa.

No entanto, quando se trata de uma despesa financiada por receita vinculada e não se está objetivando cumprir integralmente as vinculações, pode ser considerado apenas o acréscimo decorrente das demais vinculações.

Tomando o caso do piso nacional do magistério, tem-se que excluir as vinculações com educação, se a preocupação for de atender a esse objetivo (pagamento do piso), independente do cumprimento dos 35% estabelecidos pela Constituição Estadual.

No caso, o percentual de vinculação poderá ser reduzido para:

- a) demais vinculações com 8% para a saúde: 39,9%³
- b) demais vinculações com 12% para a saúde: 42,5%

$$\Delta RCO = \Delta G + i\Delta RCO$$

Isolando-se ΔRCO tem-se:

$$\Delta RCO = \Delta G / (1 - i)$$

²Sinteticamente, o acréscimo decorrente das vinculações é assim calculado $\Delta = [(1 / (1 - 0,34)) - 1] = 2,94$.

³ Hipótese de não cumprimento integral do que dispõe a emenda 29/2000.

$\Delta\text{RCO} = \Delta\text{G}/(1-0,399) = 1,6639 \Delta\text{G}$, na hipótese “a”

Para a hipótese “b” o resultado seria **1,73913 ΔG**

Onde:

ΔRCO = Acréscimo de receita corrente necessário para atender um acréscimo de gasto ou despesa;

ΔG = Acréscimo de gasto;

i = Grau de vinculação de receita para o caso em tela.

Então: para um incremento de mais ou menos R\$ 1,7 bilhão para implantação do piso do magistério, o custo total seria de R\$ 2,83 bilhões ou R\$ 2,96 bilhões, conforme fosse considerada a vinculação com saúde.

Esse valor de R\$ 1,7 é hipotético e ainda para o caso do reajuste do piso pelo INPC. Se o reajuste for pela variação do Fundeb unitário, será muito maior. O cálculo exato só a Secretaria da Fazenda pode fazer, porque ela é que detém os dados.

Isso se torna mais difícil, porque a situação atual do Estado é deficitária, o que torna esse valor muito maior, se quisermos eliminar o *deficit*.

5.4 A volta dos orçamentos irreais

Segundo a Lei Complementar nº 141/2012, que regula a aplicação de recursos em saúde pública, em seu artigo 30, as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) devem ser feitas de modo a cumpri-la, isto é, destinando 12% da RLIT para saúde, sem as inclusões que eram feitas anteriormente.

O percentual de 35% em educação é impossível de cumpri-lo concomitante com os 12% da saúde, mas se o governo incluí-lo no orçamento, a soma das despesas será muito superior ao total da receita corrente, mesmo sem investimentos.

Para fechar esse *deficit* com receita de impostos e transferências (vinculada) é impossível, porque ela teria que ser aumentada em mais de 30%. Então a saída será o procedimento utilizado antes do Governo Yeda, que era a inclusão de **receitas fictícias**.

E mesmo que não seja considerado o percentual estadual para educação, dependendo do grau de cumprimento do piso do magistério na atual carreira, também vai precisar de receitas fictícias para o fechamento do orçamento.

6 Sistema Integrado de Administração do Caixa (SIAC)

O SIAC ou caixa único vem sendo desde muito tempo o financiador das insuficiências de recursos do Tesouro Estadual. Até 1998, as importâncias dele retiradas eram devolvidas, o que deixou de acontecer a partir de 1999, primeiro ano do Governo do Sr. Olívio Dutra.

Isso passou a ser considerado um procedimento normal, mas na formação do caixa único estão receitas como o Salário-educação que só pode ser aplicado no ensino fundamental e ainda com parecer aprovado pelo Conselho Estadual de Educação.

O principal item que compõe o caixa único são os depósitos judiciais, cuja utilização implica pagamento de juros de mercado. Seu esgotamento não ocorre porque a conta recebe muito mais recursos do que despense e quanto mais lentos forem os julgamentos dos processos judiciais, mais recursos se acumularão no citado caixa.

A Tabela 6.1 traz a evolução dos saques ao caixa único em valores correntes nos últimos quatro governos. Deve ser destacado que o Governo Yeda só sacou em seu primeiro ano, tendo devolvido R\$ 100 milhões no ano seguinte (2008).

Tabela 6.1 - Resgates do Sistema de Caixa Único - SIAC				
Em valores correntes				
ANO	VALOR	GOVERNO	%	SACOU
1999	767.307.404		100,0	
2000	1.040.328.202		135,6	
2001	1.351.828.202		176,2	
2002	1.728.728.202	OLÍVIO	225,3	1.728.728.202
2003	1.663.319.366		216,8	
2004	2.335.000.000		304,3	
2005	2.729.600.000		355,7	
2006	3.242.116.272	RIGOTTO	422,5	1.513.388.070
2007	4.736.916.272		617,3	
2008 (*)	4.636.916.272		604,3	
2009	4.636.916.272		604,3	
2010	4.636.916.272	YEDA	604,3	1.394.800.000
2011	4.819.916.272		628,2	183.000.000
Fonte: Balanços do Estado.				
(*) Houve devolução de R\$ 100 milhões.				

A Tabela 6.2 traz os mesmos saques ao caixa único em valores atualizados para 2011. O período de maior saque foi o de 1999-2002, com R\$ 3,028 bilhões, representando 45,6% dos valores sacados até hoje.

Considerando períodos completos de governo, foi o Governo Yeda que menos sacou, com R\$ 1,487 bilhão, correspondendo a 22,4% do valor total. O Governo Tarso só teve um ano e sacou R\$ 183 milhões, correspondendo a 2,8% do total.

Merece destaque o saldo da conta **depósitos judiciais** registrada no balanço analítico do site da Secretaria da Fazenda, como subconta da conta depósitos, que era em 31/12/2010 (fim do Governo Yeda) de R\$ 2.300.708.240, com um aumento de R\$ 690.171.682 em relação ao final do governo anterior em 2006 (Tabela 6.3).

Tabela 6.2 - Resgates do Sistema de Caixa Único - SIAC					
Em valores atualizados para 2011 pelo IPCA					
ANO	VALOR	GOVERNO	%	SACOU	%
1999	1.667.314.326		100,0		
2000	2.111.813.506		126,7		
2001	2.568.451.415		154,0		
2002	3.028.630.941	OLÍVIO	181,6	3.028.630.941	45,6%
2003	2.540.243.661		152,4		
2004	3.345.344.755		200,6		
2005	3.659.308.939		219,5		
2006	4.171.850.381	RIGOTTO	250,2	1.947.378.831	29,3%
2007	5.881.171.033		352,7		
2008	5.447.664.547		326,7		
2009	5.193.789.483		311,5		
2010	4.944.642.884	YEDA	296,6	1.487.365.199	22,4%
2011	4.819.916.272		289,1	183.000.000	2,8%
TOTAL				6.646.374.971	100,0%
Dados brutos balanços do Estado.					

Tabela 6.3 - Depósitos públicos judiciais				
Em valores correntes				
ANO	VALOR	%	VARIAÇÃO	VAR.%
2002	193.765.496	100,0		
2003	217.314.712	112,2	23.549.216	12,2%
2004	900.443.761	464,7	683.129.049	314,4%
2005	1.059.292.020	546,7	158.848.258	17,6%
2006	1.610.536.558	831,2	551.244.538	52,0%
2007	2.229.374.216	1150,6	618.837.659	38,4%
2008	2.244.542.284	1158,4	15.168.067	0,7%
2009	2.203.556.032	1137,2	(40.986.251)	-1,8%
2010	2.300.708.240	1187,4	97.152.208	4,4%

Fonte: Site sefaz.rs.gov.br. Acessado em 6/10/2010 e 18/02/2012.

Síntese final

Para efeito deste trabalho, adotamos a denominação receita corrente líquida econômica (RCLe) para indicar aquela parcela da receita que efetivamente pertence ao Estado, diferenciando da RCL, adotada pela Lei de responsabilidade Fiscal, que recebeu acréscimos e exclusões que a descaracterizam como parâmetro. Todos os valores estão atualizados pelo IPCA, a menos que expressamente seja dito o contrário.

A RCLe do exercício de 2011 cresceu 1,4% em termos reais e nominalmente 7,88%, porque a variação média dos preços foi de 6,36%.⁴ No período 2007-2010 cresceu 5,9%, percentual esse ajustado⁵, o maior crescimento desde 1995. Isso decorreu de dois anos de excelente crescimento, 2008 e 2010, porque em 2007 o crescimento foi de apenas 2,4% e em 2009 decresceu 0,7%.

O total da receita de capital atingiu o montante de R\$ 4,6 bilhões no período 2007-2010. Desse total, R\$ 2,2 bilhões tiveram origem na Operação BIRD e R\$ 1,6 bilhão na Operação Banrisul. A diferença de R\$ 766,8 milhões (16,7%) foi oriunda de outras fontes, o que representou uma média de R\$ 192 milhões anuais. Nesse valor não há recursos de operações de crédito, porque só foram realizadas as operações do BIRD, para rolagem de dívida. Em 2011 houve operações de crédito no valor de R\$ 247,6 milhões.

Ao longo dos anos vem reduzindo a participação das **receitas de transferências** no total das receitas estaduais. Tomando-se apenas os últimos seis anos, já se constata o fenômeno, pois as receitas de transferências correntes baixaram de 12,6% do total das receitas correntes para apenas 9,99%. Se fosse mantido o percentual de 2006 (12,6%), o total das transferências seria em 2011 R\$ 3.680 milhões, ou seja, 761 milhões superior ao valor que ingressou naquele ano.

⁴ Difere da inflação, que é medida de ponta a ponta. A variação média serve para atualizar variáveis-fluxo.

⁵ Com a exclusão do IRRF de exercício anteriores e lançado em 2010, no valor de R\$ 616,9 milhões.

Tomando-se o último ano em relação ao anterior, constata-se que o crescimento real das transferências correntes foi de apenas 0,4%, passando para -0,7%, quando se inclui as perdas do Fundeb. Se acrescentarmos as transferências de capital, a **redução total das transferências em 2011 sobre 2010 foi de 5,2%** em valores constantes. Só apresentaram crescimento as transferências constitucionais, porque as demais apresentaram grande queda, com destaque para o SUS, com menos 17,2% e para a Lei Kandir, que correspondeu em 2011 a menos de 22% do que era em 1998.

O ICMS cresceu 2,6% reais em 2011, o que representou 9,5% nominais, porque a inflação foi alta. O período 2007-2010 alcançou uma média real anual de 6%, o segundo maior desempenho por período governamental desde 1995, só ficando inferior ao período 1999-2002, cujo índice foi de 7,8%.

Em 2011, todos os grandes grupos de despesa apresentaram crescimento em proporção da RCL, em relação ao governo anterior. Os investimentos, com 4,8% da RCL, apresentam bom desempenho para o primeiro ano de governo, pouco inferior à média do período 2007-2010, que foi de 5,7%.

No entanto, quando se examina a margem para investimentos, constata-se que o governo anterior fez seus investimentos com base em recursos próprios correntes e parte com o produto da venda de ações do Banrisul. Não tomou empréstimos, com exceção das operações contraídas junto ao BIRD para a rolagem da dívida, a juros menores. Com isso, conseguiu colocar o limite da dívida dentro da trajetória de redução do excedente que começou em 2001.

Os *deficits* primários, que eram negativos há quarenta anos, voltaram a ser positivos a contar de 2004 (após o ajuste que começou em 1999) com crescimento expressivo no período 2007-2010. Já os resultados orçamentários passaram a ser positivos sem a ocorrência de receitas extras a partir de 2008, embora em 2010 tenha ocorrido *deficit* (reduzido), mas principalmente em decorrência do alto valor dos investimentos. Em

2011, houve R\$ 1,454 de *superavit* primário, mas o *deficit* orçamentário passou a ficar próximo do meio bilhão de reais.

Os empréstimos que o atual governo pretende contrair, na ordem de R\$ 2,9 bilhões, **supera o limite de endividamento de R\$ 2,3 bilhões.** Este limite, no entanto, é o da trajetória estabelecida em 2001, porque **o limite principal da LRF ainda está ultrapassado em mais de R\$ 3 bilhões.** Também pretende usar os recursos da dívida da CEEE, que receberá do Governo Federal, no valor de R\$ 2,3 bilhões. Com isso, o próximo governo não terá margem para investimentos, nem de endividamento, além de estar com seu maior crédito recebido e gasto. E com alto *deficit* mesmo sem considerar os investimentos!

As vinculações constitucionais, tanto com saúde como educação, tiveram leve melhora em 2011 em relação à média do governo anterior. Em compensação, ressurgiu o *deficit* orçamentário, com tendência a crescimento.

Os prováveis aumentos dos gastos com educação, aliados à regulamentação da Emenda 29, pela Lei Complementar nº 141/2012, tenderão a aumentar os *deficits* financeiros. Pela citada Lei, em torno de 3 a 4% da receita líquida de impostos (inativos e pensionistas e transferências ao IPE) não poderão mais ser incluídos como despesa com saúde para efeito do cumprimento dos 12% constitucionais, o que elevará os gastos nessa área.

Além disso, a exigência de que nas peças orçamentárias constem todos os dispositivos da citada lei fará voltar novamente os **orçamentos irreais**, com a inclusão de receitas fictícias para evitar o *deficit*.

No ano de 2011, houve pouca utilização do caixa único. Deve ser destacado, no entanto, que há três anos não eram feitos resgates a descoberto, depois de nove anos consecutivos de saques sem devolução dos recursos. O governo anterior sacou somente no primeiro ano, mas recebera um *deficit* orçamentário superior a um bilhão e receita reduzida,

decorrente da não majoração de alíquotas do ICMS, cuja receita gerada fora comprometida com despesa de pessoal (irredutível).

Se o governo não alterar o plano de carreira do magistério não terá como cumpri-lo, a menos o que faça parceladamente deixando grande parte para pagamento no próximo governo e ainda passivos trabalhistas.

Tudo isso só será amenizado se houver um grande crescimento da arrecadação, hipótese não muito provável.

Porto Alegre, 10 de março de 2012.