

# **Por que não é possível cumprir na íntegra as vinculações da receita**

**Agosto/2011**

Darcy Francisco Carvalho dos Santos

Contador e economista

**Estudos e trabalhos sobre Finanças Públicas**

## 1. Comentários iniciais

Denominam-se vinculações da receita a obrigatoriedade de aplicar, em certas funções, compromissos ou políticas governamentais, determinados percentuais da receita.

Isso, se por um lado, garante ou tenta garantir recursos para as finalidades referidas, por outro, gera alguns inconvenientes como o de inverter o conceito de produtividade, por considerar que realiza mais aquele que gasta mais, quando o inverso que é verdadeiro.

Além disso, consideram as ações de governos imutáveis no decorrer do tempo, porque fixam percentuais em caráter permanente como se as situações sociais, econômicas, políticas, ambientais, etc., não fossem cambiantes.

Fabio Giambiagi, no seu livro *Brasil Raízes do Atraso*, apresenta um capítulo sob o título “A Vinculação Preguiçosa”, onde analisa os efeitos maléficos das vinculações, considerando uma das dez vacas sagradas que acorrentam o país.

O estudo em causa foi desenvolvido com base no Estado do Rio Grande do Sul, mas o que ocorre nos demais estados é semelhante. O que há de mais grave no Rio Grande do Sul, é o fato de ser o estado que mais gasta com previdência em relação à receita. Além disso, sua constituição estabelece maior percentual de comprometimento da receita com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A Constituição Federal determina a aplicação de 25% da receita líquida de impostos mais transferências (RLIT) nessa finalidade. No Estado do Rio Grande do Sul esse percentual é de 35%, no que é seguido por Goiás, Mato Grosso, São Paulo, Pernambuco e Piauí que estabelecem 30%. Mas de todos os estados que estabeleceram percentual maior que o federal, apenas São Paulo o cumpre<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> O Estado do Rio de Janeiro também estabeleceu 35%, mas está amparado por uma ADIN que reestabelece o percentual de 25%.

Além disso, ao lado da rigidez da despesa decorrente principalmente do alto gasto com inativos, as vinculações da receitas constituem o maior empecilho ao equilíbrio orçamentário, como veremos no desenvolver deste texto.

## 2. Vinculações e dificuldade de seu cumprimento

Na Tabela 2.1 estão demonstradas todas as vinculações da receita corrente, constando o percentual de cada uma delas e sua base de incidência, como também sua participação na receita corrente e na receita corrente líquida<sup>2</sup>. O percentual de vinculação é de 65,5% da receita corrente<sup>3</sup>. Arredondando-se para 66%, sobram livres 34% para atender às demais despesas.

As diversas bases de incidências das vinculações levam as pessoas não familiarizadas com o assunto a fazerem confusões, ao comparar quocientes calculados com denominadores diferentes. É o caso do serviço da dívida (intra-limite) do Acordo Geral da dívida de 1998, que é limitado a 13% da receita líquida real. Na realidade, ele representa 10,3% da receita corrente líquida e 8% da receita corrente.

Tabela 2.1. Demonstrativo das vinculações da receita orçamentária em 2009  
Em R\$ 1.000,00

Finalidade <- base de incidência	Receita líquida real	Receita líquida de impostos e transf.(RLIT)	Receita líquida de imp.próprios	Receita proveniente do SUS	RCL Critérios LRF	Receita corrente e deduções (*)	% da receita corrente	% RCL
<b>Classificações de receitas</b>	13.728.122	14.523.872	13.061.173	811.251	17.387.287	<b>22.260.086</b>	<b>100,0</b>	
Transferências aos municípios - TCLM						4.630.321	20,8	
Perdas do Fundeb						302.616	1,4	
<b>Receita corrente líquida (econômica)</b>						<b>17.327.149</b>	<b>77,8</b>	<b>100,0</b>
<b>Vinculações principais</b>						<b>7.087.443</b>	<b>31,8</b>	<b>40,9</b>
Manutenção do ensino		35%				5.083.355	22,8	29,3
Ensino superior			0,5%			65.306	0,3	0,4
Ciência e tecnologia			1,5%			195.918	0,9	1,1
Saúde (EC 29/2000 - Federal)		12%				1.742.865	7,8	10,1
<b>Outras vinculações</b>						<b>2.862.756</b>	<b>12,9</b>	<b>16,5</b>
Aplicação receita do SUS				100%		814.691	3,7	4,7
Dívida intra-limite	13%					1.787.256	8,0	10,3
Precatórios judiciais					1,50%	260.809	1,2	1,5
<b>LÍQUIDO</b>						<b>7.376.949</b>	<b>33,1</b>	<b>42,6</b>
(+) FUNDEF contado em dobro						302.616	1,4	1,7
(+) Outras apropriações MDE						939	0,0	0,0
<b>Recursos corrente livres</b>						<b>7.680.504</b>	<b>34,5</b>	<b>44,3</b>
(-) Demais Poderes						3.018.930	13,6	17,4
<b>Rec.correntes livres do P.Executivo</b>						<b>4.661.574</b>	<b>20,9</b>	<b>26,9</b>
<b>Vinculações da receita orçamentária</b>						<b>14.579.582</b>	<b>65,5</b>	

Fonte: Balanço Geral do Estado 2008.

(\*) Exceto receita de contribuição

Elaboração: Darcy Francisco Carvalho dos Santos.

<sup>2</sup>Considera-se receita corrente líquida a receita corrente deduzida das transferências constitucionais e legais aos municípios, das perdas do Fundeb e da receita de anulação de restos a pagar. Difere um pouco do conceito da LRF, que está descaracterizada como parâmetro.

<sup>3</sup>Sempre quando do texto falar de receita corrente está se referindo a seu valor bruto, diferentemente da receita corrente líquida, que é considerada com suas deduções próprias.

Então, se forem cumpridas todas as vinculações da receita, o montante automático de despesa para essas finalidades ficará em torno de 66% da receita corrente<sup>4</sup>.

Passemos a demonstrar por que não há equilíbrio orçamentário no atual mecanismo de formação de despesa.

Pela Tabela 2.2 constata-se que o montante da **despesa não vinculada** no exercício era de 46,7% da receita corrente. Tomemos 46%, com arredondamento para baixo, já que o grau de vinculação, 65,5%, o arredondamento foi feito para cima, para 66%.

Tabela 2.2. Demonstrativo do resultado potencial em 2009			
ESPECIFICAÇÃO	R\$ 1.000,00	RCO	RCLe
<b>1. Receita corrente</b>	<b>23.537.289</b>		
2. Receita de contribuições proporcional	1.277.203		
<b>3. Receita corrente ajustada (RCO)</b>	<b>22.260.086</b>	<b>100,0</b>	
4. Transferências C.L. municípios	4.630.321	<b>20,8</b>	
5. Perdas do Fundeb (*)	302.616	<b>1,4</b>	
<b>6. RCL (econômica) (3-4-5)</b>	<b>17.327.149</b>	<b>77,8</b>	<b>100,0</b>
6. Demais vinculações	9.646.645	43,3	55,7
<b>7. Recursos correntes livres do Estado (4-5)</b>	<b>7.680.504</b>	<b>34,5</b>	<b>44,3</b>
<b>8. Despesa não vinculada do Estado</b>	<b>10.389.237</b>	<b>46,7</b>	<b>60,0</b>
8.1. Poder Executivo	7.370.307	33,1	42,5
8.2. Outros Poderes	3.018.930	13,6	17,4
<b>9. Resultado potencial do Estado (7-8)</b>	<b>-2.708.733</b>	<b>(12,2)</b>	<b>(15,6)</b>
12. Investimentos sentido amplo (**)	617.147	2,8	3,6
<b>13. Total das vinculações (4+5+6)</b>	<b>14.579.582</b>	<b>65,5</b>	
Fonte: Tabela analítica 3.1 e balanço do Estado 2009.			
(*) Deduzido do valor total das vinculações.			
(**) Exceto os realizados com recursos vinculados.			

A despesa do estado, no curto prazo, pode ser expressa por uma equação simples, formada por uma variável independente, que é a **despesa fixa**, isto é, não vinculada à receita, e uma variável dependente, que acompanha o crescimento da receita, no caso, **as vinculações da receita**.

<sup>4</sup>Na realidade, esse número pode ser um pouco maior, porque existem outras vinculações menos significativas, como o incentivo à cultura (1% do ICMS) e os recursos de convênios, que devem ser aplicados nas finalidades neles estipuladas, embora possam reduzir as aplicações com recursos do Tesouro nessas mesmas finalidades.

A **receita corrente de equilíbrio** será aquela que, após deduzidos os gastos automáticos com as vinculações, seja suficiente para pagar toda a despesa fixa ou não vinculada.

Matematicamente, a equação referida pode ser assim expressa:

$$RCO = DF + i RCO \quad (1)$$

Onde:

RCO = Receita corrente de equilíbrio

DF = Despesa fixa no curto prazo

'i = Grau de vinculação da receita, ou seja, a relação entre receitas vinculadas e a receita corrente, assim RV/RCO

Onde: RV = Conjunto das receitas vinculadas

Substituindo-se as variáveis da equação (1), pelos seus respectivos valores, tem-se:

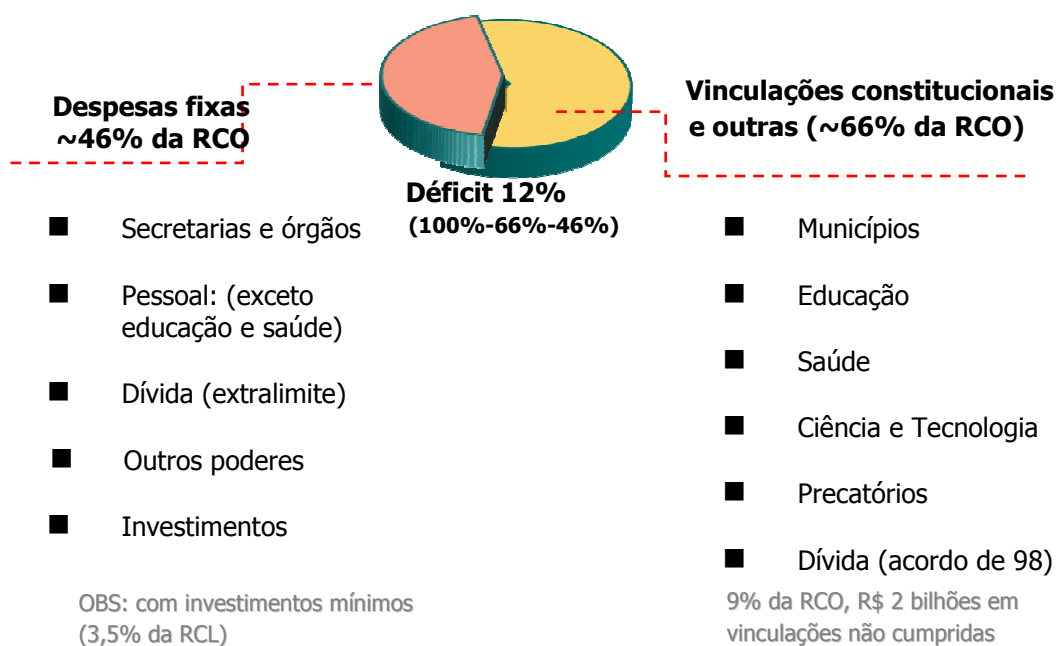
$$RCO = 46 + 0,66 RCO \quad (2)$$

Resolvendo-se a equação, tem-se:

$$RCO = 46/0,34 = 135,3 \quad (3)$$

Então, a receita corrente de equilíbrio (RCO) teria que ser acrescida de um valor em torno de 35%. Mas isso enquanto a **despesa não decorrente de vinculação** permanecer fixa, o que só pode ocorrer no curto prazo, entendido como tal o período de um exercício financeiro. E o montante de investimentos considerado, além dos realizados com recursos vinculados, foi de apenas 2,8% da receita corrente, que corresponde 3,6% da receita corrente líquida.

A Figura 2.1 mostra como se compõem as despesas do estado.



**Figura 1 – Despesas fixas e vinculações constitucionais**

De toda receita corrente arrecadada, 66% são destinados ao cumprimento das vinculações constitucionais e outras cujos percentuais e base de incidência constam da Tabela 2.1.

Constituem vinculações as transferências constitucionais aos municípios, os percentuais obrigatórios em manutenção de desenvolvimento do ensino (MDE), em serviços da saúde pública, em ciência e tecnologia, no ensino superior comunitário, em precatórios judiciais e a parcela denominada intralimite do acordo geral da dívida com a União assinado em 1998. Também são vinculadas na sua totalidade as transferências recebidas para aplicar no Sistema Único de Saúde (SUS).

Uma parcela de vinculação correspondente a R\$ 2 bilhões ou 9% da receita corrente não foi cumprida em 2009, conforme se observa na Tabela 2.3, porque para isso, como vimos, a receita teria que ser em torno de 35% maior. Foram deixados de aplicar R\$ 1,064 bilhão em educação e R\$ 691,5 milhões em saúde, entre outros casos. Não é demais repetir que a receita necessária para aplicar essa despesa é o triplo de seu valor. A situação em 2010 não é muito diferente da constatada em 2009, porque as causas desse fenômeno são estruturais.

Tabela 2.3. Demonstrativo do cumprimento das vinculações constitucionais em 2009  
Em R\$ 1.000,00 correntes

Descrição	Normal	Efetivo	Diferença	RCO %
Municípios	4.630.321	4.630.321	-	-
MDE Constituição Estadual	5.082.417	4.018.443	1.063.974	4,8%
Ensino superior	65.306	-	65.306	0,3%
Ciência e tecnologia	195.918	8.964	186.954	0,8%
Saúde Constituição Federal	1.742.865	1.051.331	691.534	3,1%
Aplicação da receita do SUS	814.691	814.691	-	-
Dívida intralimite	1.787.256	1.787.256	-	-
Precatórios judiciais (*)	260.809	260.809	-	-
<b>Total</b>	<b>14.579.582</b>	<b>12.571.815</b>	<b>2.007.767</b>	<b>9,0%</b>

Fonte: CAGE e RREO/LRF/Sefaz.RS.

(\*) O valor realizado foi maior que a vinculação de 1,5% da RCL.

Como se observa na Figura 2.1, as **vinculações constitucionais** correspondem 66% da receita corrente. Sendo despendidos 66 em cada 100 arrecadados **“restam” 34 para o atendimento das despesas fixas.**

Do lado esquerdo da Figura citada estão as **despesas fixas**, que correspondem a 46% da receita corrente. São elas as relativas ao custeio das secretarias e órgãos, ao pagamento de pessoal ativo e inativo (exceto o com educação e com a saúde, que fazem parte das vinculações), à dívida (exceto a intralimite, referente ao acordo com a União), aos Outros Poderes, aos investimentos (exceto os vinculados) e aos outros gastos.

Como restam 34% e os compromissos correspondem a 46%, **ficam a descoberto 12%** da receita corrente.

O grande **nó estrutural** está no seguinte:

- 1) Para gerar os 12% que ficam a descoberto, o incremento de receita deve ser em torno de 35% ou, arredondando, 36%, três vezes maior.
- 2) Para gerar um incremento de receita dessa dimensão leva anos, quando as despesas não vinculadas, que só são fixas no curto prazo, já terão crescido.

E por que crescem as despesas não vinculadas?

Porque elas são compostas, em sua maioria, pela folha de pessoal, que apresenta um crescimento vegetativo em torno de 3% ao ano e pelos

Outros Poderes, cuja despesa apresenta um crescimento superior ao da receita corrente, embora tenha reduzido seu ritmo nos últimos anos.

### **Diante disso. o que fazem os governos?**

Como não dá para deixar de repassar a parcela de participação dos municípios, nem deixar de pagar a dívida, porque o contrato prevê sanções sérias caso isso ocorra, nem deixar de repassar a parcela dos Outros Poderes, aos governos resta reduzir os investimentos e não cumprir as vinculações, sendo mais expressivas as com educação e saúde. As vinculações com ciência e tecnologia e ensino superior há muito tempo não vêm sendo cumpridas.

Quanto aos precatórios judiciais, trata-se de uma vinculação recente para o pagamento de uma obrigação de dimensão muito maior que 1,5% da RCL estipulado pela Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009. Por isso, acredita-se que os governos cumprirão, pelo menos, essa parcela.

A vinculação com o **serviço da dívida**, mesmo que socialmente seja a menos importante, apresenta um aspecto positivo, porque é a única que estabelece um **teto** para uma despesa que, sem ela, seria muito maior. Em 2009, o valor calculado das prestações atingiu R\$ 1.799.490 mil, tendo sido pagos R\$ 1.432.744 mil, restando como **resíduos R\$ 346.746 mil, ou 20,3%** (FLORES e CALAZANS, 2010). As demais vinculações constituem pisos de despesa.

Esse descumprimento das vinculações não decorre de falta de vontade política, como se ouve seguidamente, mas de total impossibilidade orçamentária. As despesas do estado não cabem na sua receita. Além disso, tendem a crescer automaticamente, como se fossem unhas, em decorrência da vinculação excessiva da receita e de sua natureza, a maioria com pessoal, com alto crescimento vegetativo.

Depois de anos de estudo das finanças estaduais, afirmo com toda a convicção que, na atual estrutura de formação da despesa pública, com o cumprimento integral das vinculações constitucionais **não há equilíbrio das contas públicas.**



Eventualmente, num exercício ou noutro, em virtude de ingresso de receita extra, pode haver equilíbrio orçamentário com cumprimento integral das vinculações, mas isso não se sustenta de forma continuada, nem mesmo num único período governamental. Pode haver também cumprimento em algum exercício isolado com a utilização de recursos do caixa único, mas com a ocorrência de déficit orçamentário.

Alguém dirá que isso é uma posição ideológica de direita, neoliberal e outros adjetivos ou que é uma insensibilidade com o social. Tudo o que desejo é que eu esteja errado, mas quanto mais passa o tempo, mais aumenta minha convicção nessa afirmativa.

Quanto à insensibilidade social, ela existiria se conhecesse o problema e não propusesse soluções para ele. Acontece que as soluções para ele também não são bem aceitas, porque mexem com expectativas de direito, muitas delas privilégios que ninguém quer deixar de um dia usufruir.

### 3. Algumas simulações variando o grau de vinculação

Conforme referido no item anterior, no atual nível de receita corrente as despesas fixas (DF) (não decorrentes de vinculação) correspondem a 46% da receita corrente (RCO). Por serem fixas, com o crescimento da receita, as despesas fixas vão perdendo participação até atingirem 34% no ponto de equilíbrio.

Tabela 3.1. Simulações sobre diversas situações de vinculação da receita  
Em relativos

Receita corrente	Despesas Fixas (DF)	Grau de vinculação da receita	Despesas decorrentes de vinculação	Total despesas	Resultado potencial	Nova estrutura das DF - % RCO
1	2	3	4 = 1 x 3	5 = (2+4)	6 = 1-5	7
100,00	46,00	0,66	66,00	112,00	(12,00)	46,0%
135,33	46,00	0,66	89,32	135,32	-	34,0%
100,00	34,00	0,68	68,00	102,00	(2,00)	34,0%
106,25	34,00	0,68	72,25	106,25	-	32,0%
100,00	34,00	0,70	70,00	104,00	(4,00)	34,0%
113,33	34,00	0,70	79,33	113,33	-	30,0%

Fonte: Elaboração própria.

DF: Não decorrentes de vinculação.

Estando no equilíbrio (resultado zero), um aumento do grau de vinculação de 2 pontos percentuais, resultará num aumento necessário de receita de 6,25%. Se esse aumento for de 4 pontos, o aumento necessário de receita será de 13,3% (Tabela 3.1).

Ocorre que quanto mais aumenta o percentual de vinculação, maior é o aumento da receita necessário para atender à despesa dele decorrente. É o que se observa na situação hipotética da Tabela 3.2 e da Figura 3.1, quando se aumenta gradativamente dois pontos percentuais no grau de vinculação, de 66% para 74%.

Tabela 3.2 . Receita necessária para cobrir a despesa decorrente do aumento de 2 pp no grau de vinculação da RCO

Grau de vinculação	Rec.corrente de equilíbrio	Aumento da Receita - %	Aum. do grau de vinculação	Relação
1	2	3	4	5=3/2
66,0%	294,12			
68,0%	312,50	6,3%	2,0%	3,13
70,0%	333,33	6,7%	2,0%	3,33
72,0%	357,14	7,1%	2,0%	3,57
74,0%	384,62	7,7%	2,0%	3,85

Fonte: Elaboração própria.

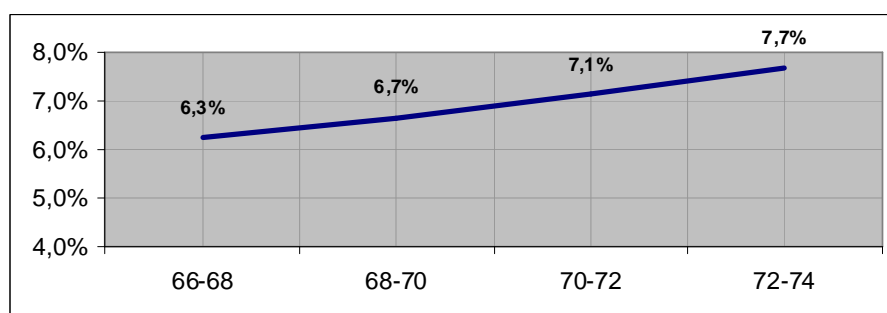


Figura 3.1. Aumento necessário de receita para cobrir 2 pp de aumento de vinculação  
Fonte: Tabela 3.2.

As vinculações orçamentárias só deveriam existir no caso de distribuição da receita a outros entes federados. Nos demais casos trazem muito mais problemas do que benefícios. No tocante ao equilíbrio orçamentário seus efeitos são perversos.

Por exemplo, se o governo pretender aplicar R\$ 500 milhões adicionais em investimentos, a receita necessária terá que ser R\$ 1,5 bilhão, porque 2/3 do valor inicial deve ser despendido nas vinculações.

Além disso, quanto mais aumenta o grau de vinculação mais cresce o percentual da receita necessário para atender à despesa adicional, porque ao aumentar a receita, aumentam também os gastos decorrentes de todas as vinculações. Não há como planejar, porque a despesa está toda indexada às variações da receita.

#### **4. Projeções para o período 2011-2022**

Antes de fazer uma projeção orçamentária para o período em causa, necessário se faz examinar o comportamento das despesas fixas, ou seja, as não decorrentes de vinculação. O principal item é a despesa com pessoal em que uma parte está dentro das vinculações (educação e saúde), mas seu crescimento não vem sendo decorrente desse fato, porque as vinculações não estão sendo cumpridas nas finalidades referidas.

Dois fatores determinam o crescimento da despesa com pessoal. O primeiro deles é a folha de inativos, que avança a uma taxa superior a 5% ao ano a partir de 2004, quando começaram a vigor os dispositivos da Emenda Constitucional nº 41/2003. O segundo são as vantagens funcionais dos servidores ativos. Ambos os fatores conjugados produzem um crescimento vegetativo em torno de 3% ano, exatamente o que cresceu esse item na média móvel de três anos. Esse é o percentual adotado na projeção da Tabela 4.2.

As ODC, embora apresentem um crescimento de 4,3%, o período considerado deve ser a partir de 2007, quando a média móvel de três anos exclui integralmente o período até 2004, quando ainda não corria por esse item as despesas decorrentes do SUS. A média do período 2007-2010 foi de 3%, mas que está contaminada pelo alto valor de 2010. Por isso, na projeção da Tabela 4.2 está sendo utilizado o percentual de crescimento de 2%, índice abaixo do qual ficou a metade dos exercícios do período.

A RCL, embora tenha apresentado uma média de 4,9% pelo critério da média móvel, em nove anos, seis deles ficaram abaixo de 5% e apenas três superaram o crescimento de 6% (Tabela 4.1).

Tabela 4.1. Evolução das despesas com pessoal e ODC, 2000-2010  
Valores originais atualizados pelo IPCA.

Ano	RCL	Pessoal	ODC	Média móvel de três anos		
				RCL	Pessoal	ODC
2000	7,8%	-0,8%	11,3%			
2001	7,9%	5,6%	10,2%			
2002	2,9%	7,9%	-8,9%	6,2%	4,2%	4,2%
2003	0,7%	-1,7%	-7,6%	3,8%	3,9%	-2,1%
2004	3,6%	-2,0%	28,5%	2,4%	1,4%	4,0%
2005	6,7%	2,1%	6,2%	3,7%	-0,6%	9,0%
2006	4,0%	7,4%	0,0%	4,8%	2,5%	11,6%
2007	2,4%	2,5%	-4,4%	4,4%	4,0%	0,6%
2008	12,0%	2,5%	7,3%	6,1%	4,1%	1,0%
2009	-0,7%	3,4%	4,4%	4,5%	2,8%	2,4%
2010	12,7%	7,2%	11,9%	8,0%	4,4%	7,9%
<b>Média</b>	<b>5,5%</b>	<b>3,1%</b>	<b>5,4%</b>	<b>4,9%</b>	<b>3,0%</b>	<b>4,3%</b>
<b>Média das ODC após 2007</b>						<b>3,0%</b>

Fonte: Dados brutos: CAGE-Sefaz RS.

Elaboração: Darcy F.C.Santos.

A média móvel de três anos reduz o nível das flutuações eventuais para mais ou para menos, como as decorrentes da queda da arrecadação devido à cessação da majoração das alíquotas de ICMS em 2007 ou decorrente da crise financeira de 2009 e das flutuações decorrentes das boas e más safras agrícolas.

A Tabela 4.2 traz uma projeção dos grandes agregados de despesa e receita para o período 2011-2022.

Foram consideradas duas situações: a primeira com o crescimento da receita em 5% ao ano e a segunda com 6%. No período 2000-2010, a receita corrente líquida do Estado cresceu 5,5% na média aritmética dos índices anuais do período e 4,9% na média móvel de três anos.

O grau de vinculação da receita foi estimado em 66% para todo o período. A despesa com pessoal foi considerada com 3% de crescimento e as outras despesas correntes (ODC), com 2%.

Foi considerado como ano zero o de 2010. Os investimentos foram retirados do rol das despesas, tendo em vista ser a variável de ajuste da execução orçamentária. Por isso, o valor dos investimentos aparece **na margem para investimentos**, que decorre da diferença da receita total e a despesa total, exceto investimentos.

Na **Situação 1** (crescimento da receita de 5% ao ano) a margem para investimento só será positiva em 2022 e assim mesmo de 0,5%, partindo de 10% em 2010.

Na **Situação 2** (crescimento da receita de 6% ao ano) a margem para investimentos ficará negativa até 2018 e apenas em 2020 alcançará o percentual de investimentos alcançado em 2009 (com 9% de vinculações não cumpridas). No ano de 2022, a margem poderá alcançar 7,9%.

Por isso, para cumprir integralmente as vinculações constitucionais necessita um grande crescimento da arrecadação, forte contenção de despesa e conviver com margem negativa para investimentos por mais dois períodos governamentais.

Tabela 4.2. Projeção do comportamento dos grandes agregados de receita e despesa para o período 2011-2022  
Em relativos de base 100

**Situação 1 - Crescimento da receita corrente: 5%**

Hipóteses:

Vinculações da receita	66%
Crescimento pessoal	3%
Cresc.demais despesas	2%
Investimento inicial	zero
Ano zero	2010

Código	Itens	Incid.	Base	Ano zero	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	<b>Receita corrente</b>		<b>5% Increment.</b>	<b>100,0</b>	<b>105,0</b>	<b>110,3</b>	<b>115,8</b>	<b>121,6</b>	<b>127,6</b>	<b>134,0</b>	<b>140,7</b>	<b>147,7</b>	<b>155,1</b>	<b>162,9</b>	<b>171,0</b>	<b>179,6</b>
2	<b>Despesas totais</b>			<b>110,0</b>	<b>114,5</b>	<b>119,2</b>	<b>124,0</b>	<b>129,1</b>	<b>134,5</b>	<b>140,0</b>	<b>145,8</b>	<b>151,9</b>	<b>158,3</b>	<b>164,9</b>	<b>171,8</b>	<b>179,1</b>
2.1	Vinculações	66,0%	RCO	66,0	69,3	72,8	76,4	80,2	84,2	88,4	92,9	97,5	102,4	107,5	112,9	118,5
2.2	Despesas fixas			44,0	45,2	46,4	47,6	48,9	50,2	51,6	53,0	54,4	55,9	57,4	58,9	60,5
2.2.1.	Pessoal	3%	Vegetativo	30,0	30,9	31,8	32,8	33,8	34,8	35,8	36,9	38,0	39,1	40,3	41,5	42,8
2.2.2	Demais sem investimentos	2%		14,0	14,3	14,6	14,9	15,2	15,5	15,8	16,1	16,4	16,7	17,1	17,4	17,8
3	<b>Margem investimentos</b>	Item 1-2		<b>(10,0)</b>	<b>(9,5)</b>	<b>(8,9)</b>	<b>(8,3)</b>	<b>(7,6)</b>	<b>(6,8)</b>	<b>(6,0)</b>	<b>(5,1)</b>	<b>(4,2)</b>	<b>(3,1)</b>	<b>(2,0)</b>	<b>(0,8)</b>	<b>0,5</b>

**Situação 2: Crescimento da receita corrente: 6%**

Demais itens iguais

Código	Itens	Incid.	Base	Ano zero	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	<b>Receita corrente</b>		<b>6% Increment.</b>	<b>100,0</b>	<b>106,0</b>	<b>112,4</b>	<b>119,1</b>	<b>126,2</b>	<b>133,8</b>	<b>141,9</b>	<b>150,4</b>	<b>159,4</b>	<b>168,9</b>	<b>179,1</b>	<b>189,8</b>	<b>201,2</b>
2	<b>Despesas totais</b>			<b>110,0</b>	<b>115,1</b>	<b>120,6</b>	<b>126,2</b>	<b>132,2</b>	<b>138,6</b>	<b>145,2</b>	<b>152,2</b>	<b>159,6</b>	<b>167,4</b>	<b>175,6</b>	<b>184,2</b>	<b>193,3</b>
2.1	Vinculações	66,0%	RCO	66,0	70,0	74,2	78,6	83,3	88,3	93,6	99,2	105,2	111,5	118,2	125,3	132,8
2.2	Despesas fixas			44,0	45,2	46,4	47,6	48,9	50,2	51,6	53,0	54,4	55,9	57,4	58,9	60,5
2.2.1.	Pessoal	3%	Vegetativo	30,0	30,9	31,8	32,8	33,8	34,8	35,8	36,9	38,0	39,1	40,3	41,5	42,8
2.2.2	Demais sem investimentos	2%		14,0	14,3	14,6	14,9	15,2	15,5	15,8	16,1	16,4	16,7	17,1	17,4	17,8
3	<b>Margem investimentos</b>	Item 1-2		<b>(10,0)</b>	<b>(9,1)</b>	<b>(8,2)</b>	<b>(7,1)</b>	<b>(6,0)</b>	<b>(4,7)</b>	<b>(3,4)</b>	<b>(1,9)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>1,6</b>	<b>3,5</b>	<b>5,6</b>	<b>7,9</b>

Elaboração: Darcy Francisco Carvalho dos Santos.

## Conclusão

Apesar da sensível melhora da situação financeira do estado nos últimos anos, com a formação de um superávit primário de cerca de R\$ 7 bilhões entre 2007 e 2010, fruto de um ajuste fiscal que se iniciou em 1999, permanece uma situação em que é impossível ao mesmo tempo zerar o déficit e cumprir integralmente as vinculações constitucionais da receita.

Em 2009 não houve déficit orçamentário, mas ficaram sem cumprir R\$ 2 bilhões ou 9% da receita corrente (RCO) em educação, saúde e outras vinculações. Se fossem cumpridas integralmente as vinculações, o déficit seria de 12% RCO, resultante da soma de 66% das vinculações constitucionais e 46% das despesas fixas (não decorrentes de vinculação), estando incluído nesse último percentual menos de 3% de investimentos.

O grande nó estrutural está no fato de que, para eliminar esse déficit, o incremento necessário de receita será de três vezes esse percentual, ou seja, entre 35 a 36%, porque de cada três reais arrecadados, dois reais são despendidos automaticamente, no caso de cumprimento integral das vinculações. Para cumprir os R\$ 2 bilhões referidos, o incremento necessário de receita seria de R\$ 6 bilhões.

E para atingir esse percentual leva anos, lapso de tempo em que as despesas fixas (não decorrentes de vinculação) já terão crescido. É o caso da despesa com pessoal, o maior item de despesa, cujo crescimento vegetativo anual é de 3%. Integram o rol dessas despesas fixas todas as secretarias e órgãos (exceto saúde e educação, cujas despesas são vinculadas), uma parte da dívida e os Outros Poderes, que, embora tenham reduzido seu ritmo de crescimento de despesa, ainda apresentam evolução superior às demais secretarias e órgãos.

O mais grave das vinculações é que quanto mais cresce o grau de comprometimento da receita, maior é o incremento necessário de receita para atingir o equilíbrio.

Foram feitas duas projeções da evolução da receita de dois grandes agregados de despesa para o período 2011-2002, uma com previsão de crescimento da receita corrente de 5% ao ano e outra com 6%.

Na primeira delas, somente em 2022 é que seria eliminado o déficit e, assim mesmo, os investimentos possíveis seriam de apenas 0,5% da receita corrente. Na segunda, o déficit seria eliminado em 2019, mas apenas com 1,6% de investimentos, chegando a 7,9% em 2022.

A verdade é que a despesa do Estado do Rio Grande do Sul não cabe dentro de sua receita por duas razões: a primeira delas decorre do alto índice de vinculação da receita; e a segunda tem origem na dimensão da despesa fixa, especialmente pelo expressivo valor da folha de inativos e pensionistas, que atinge 115% da folha de ativos, num total de R\$ 6,8 bilhões em 2010. Os gastos com previdência do Estado do Rio Grande do Sul estão em torno de 30% da receita corrente líquida, percentual esse que na média dos estados atinge 14%.

Além disso, o Rio Grande do Sul despendeu com o serviço da dívida mais de R\$ 2,2 bilhões anuais em 2010, atingindo 10% da receita corrente líquida. E o pior é que esse valor seria bem maior se não fosse o limite de 13% da receita líquida real estabelecido no acordo de 1998. A dívida não assumida pela União no acordo citado foi rolada mediante um novo empréstimo com o BID, que acabou reduzindo os gastos com juros e encargos.

Por tudo isso, para cumprir integralmente as vinculações constitucionais em caráter permanente, necessita um grande crescimento da arrecadação, forte contenção de despesa e conviver com margem negativa para investimentos por mais dois períodos governamentais.

Isso não quer dizer que em algum exercício isoladamente, com o ingresso de receita extra ou com a utilização do caixa único, caso em que ocorrerá déficit, não se possa cumprir as vinculações. Mas em caráter permanente não há como cumpri-las na íntegra, a não ser no longo prazo e nas condições referidas.



É necessário mudar esse paradigma em que se medem as realizações dos governos pelo que gastam. Os governos devem ser medidos pelo que fazem e nesse processo serão mais eficientes se fizerem o máximo possível em quantidade e qualidade com o mínimo de gastos. Mas, para isso, precisamos alterar as constituições federal e estadual. Então, o problema econômico, passa por uma solução política. Aguardemos.

Porto Alegre, 3 de agosto de 2011.

## Referências bibliográficas

**CALAZANS**, Roberto Balau, **SANTOS**, Darcy Francisco Carvalho dos. *A Crise da dívida pública do RS. Fundamentos, Evolução e Perspectivas/1970-1998*. Brasília: V Prêmio do Tesouro Nacional, 2000. Disponível em:

[http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/vpremio/divida/2afdpVPTN/Resumo2LafdpVPTN.htm](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/vpremio/divida/2afdpVPTN/Resumo2LafdpVPTN.htm).

**FLORES**, Luciano Lauri, **CALAZANS**, Roberto Balau. *A Reestruturação da Dívida como Instrumento de Gestão Fiscal*. Disponível em:

[http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaArquivo.aspx?al=l\\_div\\_pub\\_rel\\_2009](http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaArquivo.aspx?al=l_div_pub_rel_2009).

**GIAMBIAGI**, Fabio. *Brasil, raízes do atraso: paternalismo e produtividade*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2007.

**SANTOS**, Darcy Francisco Carvalho dos. *Finanças Estaduais: Verdades e Mitos*. Porto Alegre: AGE, 2007 (I).

**SANTOS**, Darcy Francisco Carvalho dos. *Situação financeira dos estados em dez anos da lei de responsabilidade fiscal*. Brasília: XV Prêmio Tesouro Nacional, 2010. Disponível em:

[http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio\\_TN/XVPremio/divida/MHafdpXVPTN/Te ma\\_1\\_MH.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/MHafdpXVPTN/Te ma_1_MH.pdf)

**SANTOS**, Darcy Francisco Carvalho dos. *Contas estaduais do RS 2007-2010 em 12 anos de ajuste fiscal*. Porto Alegre: 2010. Disponível em:

[http://www.darcyfrancisco.com/arquivos/Contas\\_estaduais\\_2007\\_2010](http://www.darcyfrancisco.com/arquivos/Contas_estaduais_2007_2010).

**SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADODO RS**. **BALANÇOS** do Estado do RS de diversos anos. Porto Alegre.



