

Alerta nas finanças

Déficit de R\$ 4 bilhões compromete futura administração estadual

No segundo semestre do ano passado, o meio político do Estado foi sacudido com a notícia de que, por trás da aparente calma reinante na gestão das finanças estaduais – comandada pelo Secretário da Fazenda Arno Augustin –, havia uma bomba prestes a ser detonada. À época, descobriu-se que, certamente por determinação do titular da pasta, vinham sendo efetuados, sistematicamente, saques de 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.

“Nós queremos um novo modelo de gestão pública, que reduza os gastos com a administração e aumente os gastos com os cidadãos”
Dep. Celso Bernardi

As operações, consideradas irregulares, tiveram grande destaque na mídia e no parlamento gaúcho. Vários deputados denunciaram as operações como ilegais, exigindo a imediata devolução dos



recursos para serem aplicados nos projetos e áreas aos quais originariamente estavam vinculados. Para a surpresa de todos, ensimesmado e isolado, o Secretário não procedeu como seria de se esperar de quem tem a responsabilidade do cargo e o que é preocupante, continuou a se valer desse tipo de operação para “empurrar com a barriga” a grave crise financeira que os saques no Caixa Único evidenciavam.

O escândalo estava armado. Para se ter uma idéia do estrago, o rombo de 2001 foi calculado em mais de R\$ 3 bilhões, e, para este ano, a projeção é de um déficit acumulado de R\$ 4,4 bilhões. Ou seja, o próximo governador assumirá

o Piratini tendo que equacionar um déficit impagável, além de ver inviabilizada qualquer meta razoável de investimentos.

Como as despesas públicas, no atual governo, sempre excederam as receitas – e para ser coerente com o compromisso do Governador de “não privatizar” –, o Secretário Arno Augustin viu-se 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 impostos, escolheu o caminho mais “fácil”, imaginando que sua estratégia jamais viesse a público.

Na verdade, as operações do Caixa Único são consequência de uma visão ortodoxa e fiscalista, que encara a engenharia financeira



Secretário adota engenharia financeira duvidosa.

apenas sob a ótica do aumento convencional da receita, via aumento de impostos. Na ausência dessa possibilidade e descartadas quaisquer outras opções *a priori* vistas como neoliberais ou algo equivalente, sobrou apenas a manobra curta e o “jogo pequeno”. Restou apenas a “mágica” de fabricar dinheiro, mesmo que ao arrepio da lei e das boas normas da gestão pública.

Veja, a seguir, detalhes desta triste história.

Como o atual Governo obtém recursos para enfrentar o déficit público?

O Governo do PT valeu-se de três alternativas para enfrentar o déficit: o corte nos investimentos, os recursos do Sistema do Caixa Único e a venda do patrimônio. Em 2001, o Governo ainda utilizou depósitos judiciais e operações junto à Agência de Fomento, que estão sendo pagas com créditos

da General Motors. O mais grave é que estão sendo usados recursos vinculados, que só podem ser aplicados em finalidades específicas, para saldar seus compromissos. Isso é irregular e contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No fim de 1998, o Governo Britto deixou R\$ 1,047 bilhão no Caixa Único, dos quais R\$ 108 milhões eram recursos disponíveis para livre movimentação. O saldo financeiro ajustado, entretanto, era de R\$ 836 milhões negativos.

Com o Governo do PT, no final de 2000, esse mesmo saldo elevou-se para R\$ 2 bilhões. Como, em 2001, a evolução do rombo foi de R\$ 1 bilhão, o déficit acumulado chegou a mais de R\$ 3 bilhões. No final de 2002, a projeção é que essa cifra salte para R\$ 4 bilhões.

Mesmo que fossem liquidadas todas as despesas empenhadas, estas 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 Sistema In-

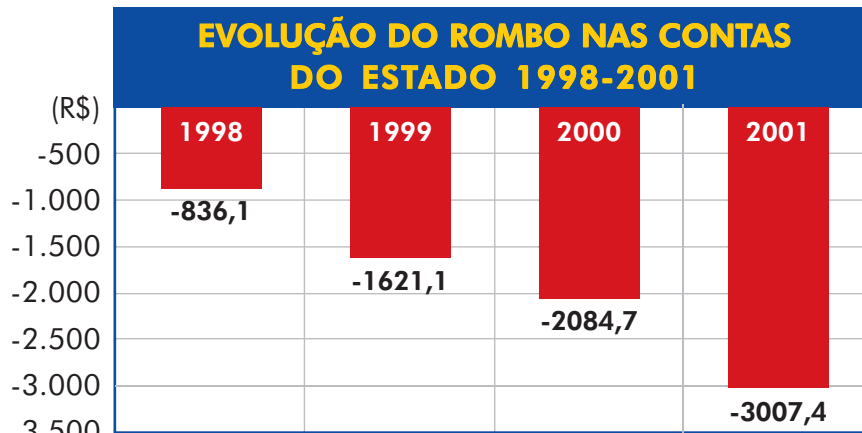
tegrado de Administração de Caixa (Caixa Único) para resgatar todos os valores aplicados. Isto porque o Tesouro Estadual efetuou o resgate antecipadamente para saldar seus compromissos.

Em um prazo curto, não há como devolver o dinheiro sacado do Caixa Único. Mesmo que o Governo quisesse, as receitas extraordinárias provenientes da venda de patrimônio público seriam insuficientes para pagar compromissos vencidos e vindouros. Portanto, a solução para a crise estrutural das contas públicas passa, necessariamente, pelo aumento da receita ordinária do Estado, a partir da implantação de uma política fiscal consistente, não apenas baseada em aumento de impostos, e pelo controle efetivo das despesas, com base num profundo processo de ajuste fiscal e patrimonial.

O sucateamento do patrimônio financeiro do Estado pode ser demonstrado claramente ao se analisar o Balanço Geral do Estado do último exercício. Em 2001, o saldo financeiro ajustado apresentou um montante negativo de mais de R\$ 3 bilhões (Gráfico 1).

Isto significa que, mesmo se o Estado utilizasse todo o seu ativo financeiro, ainda estaria faltando o referido valor para pagar todas as obrigações constantes no seu passivo financeiro e as despesas a empenhar que compõem o seu passivo potencial. Esse saldo cresceu, no exercício de 2001, como jamais havia crescido, aumentando em R\$ 922 milhões (Tabela 1).

Gráfico 1



FONTE: Balanço Geral do Estado 1998-2001

A composição da dívida flutuante do Estado se constitui da seguinte forma: **Restos a Pagar Processados:** R\$ 684,8 milhões; **Restos a Pagar Não Processados:** R\$ 1.116,8 milhões; **Resgates do SIAC:** R\$ 1.351,8 milhões.

Esses três itens somam **82,4% da dívida flutuante do Estado.** A grande variação do saldo de Restos a Pagar, especialmente os não processados, reflete não somente as dificuldades financeiras do Estado, **como também evidencia a prática de empenhar despesas que não serão efetivamente realizadas, com objetivo de atingir os limites de gastos previstos na Constituição, principalmente para as áreas de Saúde e Educação.**

Saques do Caixa Único: como achar uma solução?

Os saques a descoberto junto ao Caixa Único são um dos mais sérios problemas que a próxima administração terá que lidar, pois não há como enxergar uma solução em curto prazo. O atual governo movimentou recursos do Caixa Único, porém não levou em conta que os mesmos possuem restrições de uso: são recursos vinculados, pois chegam na conta do Estado com destino certo e, por lei, não podem ser utilizados para outros fins.

Essa prática ilegal impede que os recursos vinculados, embora tendo saldo orçamentário, sejam aplicados em seus fins específicos, pois, se fossem empenhados, quando chegasse o momento do pagamento não haveria

disponibilidade financeira. É o que está ocorrendo, por exemplo, com o salário-educação, com os fundos de segurança, com o Fundopimes, dentre outros.

Isto significa que os recursos que foram vinculados por lei não estão, em sua totalidade, sendo utilizados nos fins legalmente determinados.

Os limites constitucionais na Educação e na Saúde estão sendo descumpridos

Afora o enorme rombo nas contas públicas, vem ocorrendo a deterioração dos procedimentos, com o objetivo de maquiagem o cumprimento de disposições legais ou aparentar boa gestão pública. Para alcançar os limites

Tabela 1

IMPACTO DO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO NO PATRIMÔNIO FINANCEIRO DO RS 2000-2001

| Itens | 2000 (1) | 2001 (1) | VAR. (1) | VAR. (%) |
|---|-------------|-------------|-----------|----------|
| Ativo financeiro | 1.818.796 | 2.155.325 | 336.529 | 18,5 |
| Disponível | 59.625 | 114.878 | 55.253 | 92,7 |
| Vinculado em c/c bancária | 1.001.783 | 1.327.369 | 325.586 | 32,5 |
| Realizável | 757.388 | 713.078 | (44.310) | -5,9 |
| Passivo financeiro | 2.936.112 | 3.827.844 | 891.732 | 30,4 |
| Restos a pagar processados | 534.816 | 684.843 | 150.027 | 28,1 |
| Restos a pagar não processados | 764.231 | 1.116.819 | 352.588 | 46,1 |
| Serviço da dívida a pagar | 52.673 | 45.817 | (6.856) | -13,0 |
| Depósitos | 1.573.883 | 1.963.009 | 389.126 | 24,7 |
| Depósitos SIAC – Adm. Direta | - | 147.500 | 147.500 | |
| Depósitos SIAC – Entidades | 478.872 | 200.913 | (277.959) | -58,0 |
| Depósitos do SIAC – Autarquias | 58.140 | 72.380 | 14.240 | 24,5 |
| Depósitos do SIAC – Fundações | 14.205 | 15.950 | 1.745 | 12,3 |
| Depósitos do SIAC – Empresas | 406.527 | 112.583 | (293.944) | -72,3 |
| Depósitos do SIAC – Rendimentos | 3.616 | | (3.616) | -100 |
| Resgates do SIAC | 1.040.328 | 1.351.828 | 311.500 | 29,9 |
| Aplicações FGLTDPE | - | 85.300 | 85.300 | |
| Outros depósitos | 51.067 | 177.468 | 126.401 | 247,5 |
| Diversos | 10.509 | 17.356 | 6.847 | 65,2 |
| Situação líquida financeira real | (1.117.316) | (1.672.519) | (555.203) | 49,7 |
| Situação líquida financeira potencial | (967.392) | (1.334.841) | (367.449) | 38,0 |
| Situação líquida financeira ajustada ... | (2.084.708) | (3.007.360) | (922.652) | 44,3 |

FONTE: Sistema AFE - (1) Em R\$ mil correntes



de gastos com saúde e educação, o Governo tem utilizado expedientes diversionistas. Um exemplo claro disso é empenhar altos volumes de recursos no mês de dezembro, caracterizando uma espécie de “conta de chegada” ao limite pretendido, mesmo que a previsão de pagamento seja ao longo dos próximos anos.

Na área da educação, foram empenhados, em dezembro de 2000, 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 está projetado para 2004.

Com a saúde, o descaso não tem sido diferente. Só que, além dos empenhos de fechamento em dezembro, o Governo tem utilizado a estratégia do estorno do empenho no final do exercício seguinte. A aplicação dos recursos orçamentários nessa área, em conformidade com o dispositivo constitucional (art. 244) deveria alcançar 10% da receita tributária líquida. Na prática, o valor pago alcançou R\$ 403,6 milhões, apenas 8,93% da RTL em 2001.

Já na área da segurança, onde não existe limite legal – e com o objetivo de informar maior volume de investimentos aparentando boa gestão pública –, também foi usada

a estratégia de empenhar no final do exercício.

Esses procedimentos têm acarretado um brutal crescimento dos restos a pagar. A Lei de Responsabilidade Fiscal manda ajustar a situação líquida financeira no último exercício do mandato.

Cobrança da dívida ativa

Comparando-se os três últimos períodos governamentais, constata-se que, entre 1991 e 1994, foi cobrado 8,54% do estoque; entre 1995 e 1998, 4,48%; e, entre 1999 e 2001, apenas 2,35%.

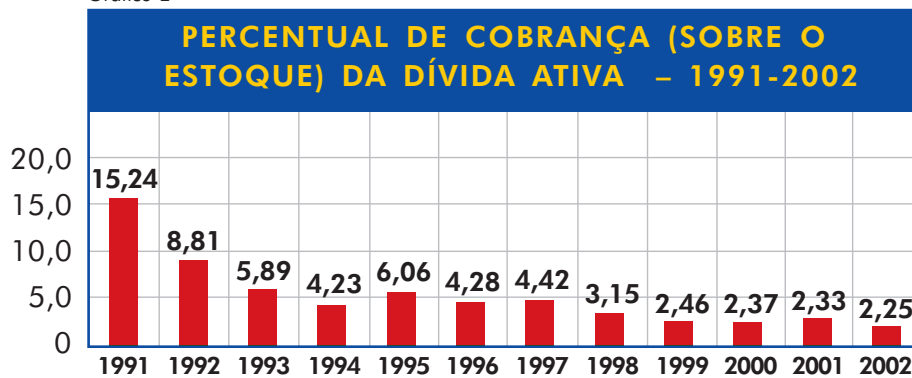
Por que cresce o déficit financeiro do Estado?

A variação do saldo financeiro ajustado, no exercício de 2001 em relação a 2000, tem origem no déficit financeiro e na variação do saldo potencial:

(Em R\$ milhões)

| | |
|--------------------------------------|--------|
| Déficit financeiro do exercício..... | -555,2 |
| Variação do saldo fin.potencial .. | -367,4 |
| Total | -922,6 |

Gráfico 2



FONTE: Balanço Geral do Estado 1991-2002

Entenda

Para uma melhor compreensão da Tabela 1, é conveniente estabelecer os conceitos de déficit financeiro, saldo financeiro real, saldo financeiro potencial e saldo financeiro ajustado.

Déficit financeiro 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.

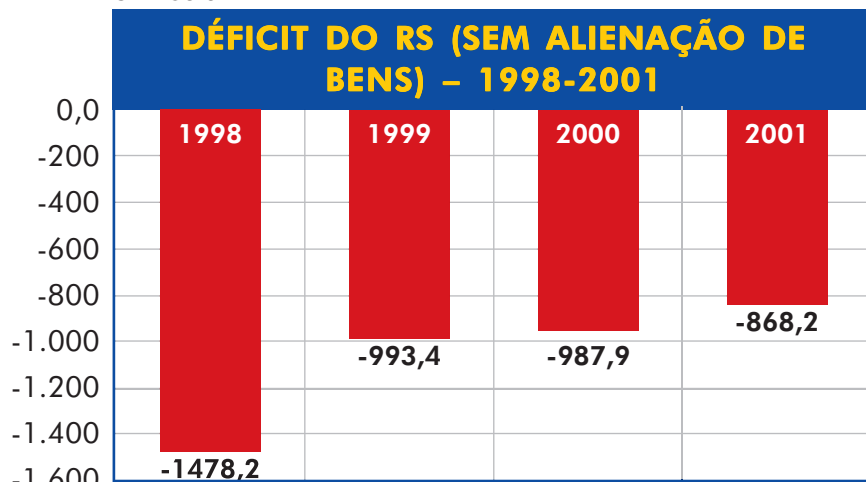
Saldo financeiro real é a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro. A variação do saldo financeiro real de um exercício para outro corresponde exatamente ao resultado financeiro (déficit ou superávit orçamentário) daquele exercício.

Saldo financeiro potencial é a diferença entre o ativo potencial e o passivo potencial. O passivo potencial correspon-

de ao saldo ainda não aplicado das receitas arrecadadas, que, em decorrência de disposições constitucionais e legais, se destinam a determinadas finalidades. Essas receitas são denominadas recursos vinculados. O ativo potencial são as despesas que foram feitas utilizando-se recursos vinculados ainda não arrecadados.

Saldo financeiro ajustado é a soma dos valores relativos ao saldo financeiro real e ao saldo financeiro potencial.

GRÁFICO 3



FONTE: Balanço Geral do Estado 1998-2001

O déficit financeiro é estrutural

O déficit financeiro manteve-se no mesmo patamar do exercício anterior. Assim como no exercício de 2000, no exercício de 2001 houve alienações de bens no montante de R\$ 313 milhões. Caso isso não acontecesse, o déficit seria de R\$ 868,2 milhões (Gráfico 3). Em termos nominais, na análise das variações em relação ao exercício de 2000, destaca-se o aumento dos gastos com pessoal (R\$ 444,7 milhões), com manutenção (R\$ 240,8 milhões) e com o serviço da dívida (R\$ 127,1 milhões). Ressalta-se que, embora a despesa no seu total tenha crescido R\$ 609,9 milhões, o aumento dos gastos com investimentos foi insignificante.

Arrocho salarial

Na área de pessoal, a economia foi efetuada às custas do arrocho salarial dos servidores públicos estaduais. Enquanto a receita tributária cresceu 58,1% em termos nominais, a folha de pessoal cresceu apenas 24,8%, abaixo da inflação de 39,8% no período 1999-01. Além disso, houve um inchaço sem precedentes da máquina pública, proveniente de contratações (cerca de 40 mil funcionários) e de nomeações de CCs (Cargos de Confiança), em plena vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por que cresce o passivo potencial?

Os valores recebidos relativos à alienação de créditos do Fundopimes, embora constituam recurso vinculado, ingressaram em conta bancária não vinculada do Estado e foram utilizados para pagamento de despesas efetuadas com recursos do tesouro.

Dos R\$ 174,4 milhões relativos à alienação de créditos da GM, R\$ 152,4 milhões foram depositados em conta bancária vinculada ao Fundo de Reforma do Estado e estão aplicados no SIAC.

Em 2001, foram arrecadados de receita de salário-educação R\$ 83,5 milhões. Desse valor, apenas R\$ 27,4 milhões foram gastos, aumentando o passivo potencial em R\$ 56,1 milhões. Nos recursos de operações de crédito houve, no mesmo exercício, o ingresso de empréstimo junto ao Eximbank/Jbic, no valor de R\$ 62,4 milhões. No exercício, foram aplicados R\$ 23,6 milhões, ficando um saldo de R\$ 38,8 milhões. Computando as variações dos demais recursos de operações de crédito, que tiveram, no seu conjunto, o saldo da variação do passivo potencial diminuído, tem-se uma variação final dos referidos recursos de R\$ 34,3 milhões.

O Custo PT e o rombo de R\$ 4 bilhões

A incapacidade administrativa do PT no Governo do Estado deixará para a próxima gestão um déficit superior a R\$ 4 bilhões. O rombo origina-se de recursos orçamentários empenhados e não pagos desde 1999, que somam um débito de mais de R\$ 1,8 bilhão.

Esse é o pior governo dos últimos 20 anos. Muito deve-se ao pragmatismo, à incapacidade administrativa e à intolerância do Partido dos Trabalhadores, que deixará para a próxima administração um rombo de R\$ 4 bilhões. O déficit é resultado de uma visão preconceituosa contra o desenvolvimento. Ao invés de promovê-lo como caminho para aumentar as receitas, gastaram o que não tinham, com a esperança de aumentar impostos e diminuir o prejuízo. Mas, como o fiscalismo foi rejeitado, sobrou apenas o rombo.

Deputado Berfran Rosado (PPS)
Presidente da Comissão de
Fiscalização e Controle da AL

Caixa único

Durante o Governo Collares, não ocorreram saques no Caixa único. A partir de agosto de 1995, quando foi criada a conta resgate, o Caixa Único passou a ser instrumento de endividamento de curto prazo para financiar o déficit do Tesouro Estadual. No Governo Britto, esses saques ocorreram, mas eram zerados anualmente, e existia R\$ 1,047 bilhão aplicado efetivamente no Banrisul, em dezembro de 1998. Já no Governo Olívio, os saques ultrapassaram R\$ 1,4 bilhão, e, o mais grave, não há previsão de reposição.

(Em R\$ milhões)

VARIAÇÃO DO SALDO POTENCIAL

| | |
|--|---------------|
| 1. Alienação de créditos do Fundopimes | -87,9 |
| 2. Alienação de créditos da GM e sistemistas . | -174,4 |
| 3. Salário-Educação | -56,1 |
| 4. Operações de Crédito | -34,3 |
| 5. Variação dos demais recursos vinculados ... | -14,7 |
| Total | -367,4 |