

CAPACIDADE DE INVESTIMENTO, FONTES E USOS DE RECURSOS DO TESOIRO ESTADUAL – 1997/2003

JOSÉ TEÓFILO OLIVEIRA
BERNARDO OLIVEIRA SANTOS DIETZE

Setembro 2004

AGRADECIMENTOS

Os autores, respectivamente, Secretário de Estado e Assessor Técnico da Secretaria da Fazenda do Espírito Santo, agradecem a colaboração dos colegas da SEFAZ, que através de sugestões, no levantamento e crítica dos dados, muito contribuíram para realização deste trabalho. Destacamos especialmente as contribuições de Pedro de Oliveira, Simony Rattis, Susana Gonçalves, Raquel Costa e Fabiana Del Caro.

Um reconhecimento também especial a Luciana Santos que com dedicação e competência editou este texto.

Como de praxe, isentamo-os de responsabilidade pelos erros e omissões que restaram.

1. Introdução

O governo estadual conheceu nos dez anos, desde 1993, os impactos de uma crise de natureza política e financeira, que conviveram em simbiose e que redundaram no quase esfacelamento de nossa máquina administrativa .

Trata-se de crise sem precedentes nos últimos quarenta anos e que, além dos efeitos deletérios sobre a capacidade do governo estadual de prestar serviços públicos, comprometeu o próprio processo de desenvolvimento econômico do Estado.

Por essas razões entendemos como de importância aprofundarmos nosso conhecimento sobre esse episódio, em particular, sobre sua dimensão financeira. Nas próximas páginas buscaremos exatamente isto.

O trabalho foi organizado em seis seções. Esta introdução, seguida de quatro seções substantivas e uma reservada as conclusões.

As seções dois e três devem ser vistas como de apresentação dos elementos constitutivos de receita e do gasto público estaduais, e de suas tendências no tempo.

Nas seções quatro e cinco tratamos detidamente da questão da capacidade de investimento do Estado. Infelizmente, somente conseguimos construir uma base de dados consistente para o período 1997-2003. Em 1997, o Estado já vivia seu quinto ano de dificuldades financeiras e idealmente deveríamos retroceder nossa análise, pelo menos, ao ano de 1994. Infelizmente não pudemos realizar tal intento devido a dificuldades diversas e que, quando vencidas, possibilitarão o enriquecimento deste trabalho.

2- Receita, Despesa e Resultado Orçamentário

A Tabela 1 coleciona dados dos principais componentes da receita e da despesa (liquidada) do Estado no período 1997 – 2003, expressos a preços de julho de 2004, com base no IPCA.

Os dados evidenciam a ocorrência de déficits orçamentários desde 1997 até 2002, e um superávit em 2003. Chama a atenção também, o fato dos investimentos realizados apresentarem-se quase que estagnados, cerca de R\$ 200 milhões/ano, que, em 2003, foram valorados em R\$ 117,7 milhões. Trata-se do menor valor da série. Observe-se, entretanto, que o baixo nível de investimento de 2003 aconteceu na presença de um inédito superávit orçamentário de R\$ 382,3 milhões. Em 1997, por exemplo, os R\$ 271,7 milhões investidos, ocorreram quando o Governo Estadual realizou um déficit orçamentário de R\$ 522,8 milhões.

Em geral, os investimentos realizados nos diversos anos aconteceram na presença de déficits orçamentários, que no triênio 1997-1999 superaram R\$ 500 milhões/ano. Caso o superávit de 2003 tivesse sido destinado para realizar investimentos, estes teriam alcançado o expressivo valor de R\$ 500,0 milhões. Vale lembrar que isto não ocorreu porque este excedente foi usado para quitar dívidas de exercícios anteriores. De qualquer forma, caso o mesmo raciocínio fosse aplicado aos anos deficitários, ou seja, se tivesse sido observado o ditame do orçamento equilibrado, certamente não teriam sido realizados a maior parte dos investimentos naqueles anos.

Para analisarmos mais pormenorizadamente a questão, focamos este trabalho no desenvolvimento de um arcabouço que nos possibilite uma melhor compreensão da dimensão e das causas da baixa capacidade de investimento do governo estadual nos últimos anos.

TABELA 1
RECEITA E DESPESA (LIQUIDADA) DO GOVERNO ESTADUAL: 1997- 2003

(R\$ de julho de 2004)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1 – RECEITA TOTAL	4.207.580.789	4.539.489.487	3.999.187.194	4.803.322.239	4.922.398.060	4.892.856.987	5.280.427.866
1.1 - Receitas Correntes	3.743.443.587	3.880.384.934	3.883.519.191	4.349.503.288	4.773.527.779	4.701.631.347	4.870.169.258
Receita Tributária	2.798.229.280	2.621.548.339	2.541.625.672	3.030.857.826	3.380.241.897	3.114.450.507	3.311.166.715
ICMS Total	2.676.241.033	2.424.805.379	2.363.202.222	2.836.230.459	3.214.175.573	2.907.296.703	3.103.988.552
ICMS s/ Fundap	1.513.911.010	1.464.999.908	1.528.529.981	1.569.984.517	2.298.501.274	2.062.430.373	2.252.401.175
ICMS Fundap	1.162.330.023	959.805.471	834.672.241	990.589.617	1.185.335.975	844.866.330	851.587.377
FPE	242.474.539	261.678.824	276.533.466	306.076.753	337.180.056	385.020.205	348.882.742
1.2 - Receitas de Capital	464.137.202	659.104.552	115.668.003	453.818.951	148.870.281	191.225.639	410.258.607
Leilão Fundap	89.184.803	60.924.098	41.352.104	71.918.440	63.409.888	58.950.008	52.522.936
Operações de Crédito	335.841.296	471.501.319	42.602.192	32.473.444	5.450.920	64.389.714	44.726.342
Convênios	34.567.083	23.737.219	17.947.153	45.877.811	39.397.781	22.184.729	36.759.845
2 - DESPESA TOTAL	4.730.427.319	5.097.180.040	4.570.787.881	5.121.171.348	5.035.096.334	4.967.695.055	4.898.042.468
2.1- Despesas Correntes	3.503.331.481	3.671.666.581	3.655.684.627	3.820.815.948	3.875.498.241	3.956.858.648	3.776.463.073
Pessoal e Encargos	1.909.771.697	2.012.578.749	1.996.314.878	1.964.999.708	1.923.809.657	2.096.149.875	2.259.564.078
Transf. Constitucionais a Municípios	782.088.694	611.481.019	678.984.293	799.891.927	872.388.183	779.381.393	847.790.765
Juros da Dívida Fundada	105.035.043	101.475.417	220.627.758	164.350.449	149.944.471	150.433.334	139.425.902
2.2- Despesas de Capital	1.227.095.838	1.425.513.460	915.103.254	1.300.355.400	1.159.598.094	1.010.836.407	1.121.579.396
Amortização da Dívida	134.705.406	102.072.325	110.182.916	358.172.573	116.460.847	157.741.405	270.152.342
Financ. Fundap	818.368.786	653.192.782	675.694.900	663.291.750	790.208.634	639.467.542	567.724.918
Investimentos	271.723.438	250.724.380	128.410.654	266.278.871	245.871.487	213.542.093	117.734.424
3 - Déficit/Superávit (1) - (2)	(522.846.529)	(557.690.554)	(571.600.687)	(317.849.109)	(112.698.274)	(74.838.068)	382.385.397

Fonte: Balanço Geral do Estado

Nota Técnica:

1) Em 2001 e 2002 a despesa total inclui as despesas não liquidadas por insuficiência orçamentária nos valores de R\$ 169 milhões e R\$ 61 milhões respectivamente.
2) No ano de 2000 foi acrescentado o valor (não empenhado) de R\$ 166.195.050 no item amortização da dívida, paga com recursos da venda de ações da CODESA, despesa do respectivo ano.

3. Padrões de Receita e Gastos

Nesta seção trataremos das tendências no tempo dos diversos elementos da receita e da despesa apresentados na Tabela 1. Iniciamos com a observação de que qualquer variável (x_t), que cresce cumulativamente segundo uma taxa constante no tempo, digamos, **b%** **ao ano**, tem sua trajetória descrita por uma equação do tipo:

$$(1) x_t = ae^{bt}, \text{ onde:}$$

x_t = é uma variável qualquer

a = constante

e = constante neperiana

b = taxa de crescimento cumulativa de x_t por unidade de tempo

t = variável tempo (ano, mês, dia)

A equação (1) pode ser linearizada com a aplicação do operador logarítmico, neste caso o logaritmo neperiano, podendo ser reescrita como:

$$(2) \ln x_t = \ln a + bt$$

Esta equação linear se presta a aplicação da análise de regressão (método dos mínimos quadrados ordinários), que nos possibilita estimar os valores dos parâmetros a e b , sendo este último a taxa de crescimento cumulativa (anual) da variável x_t , conforme mencionado.

3.1 As Estimativas das Taxas de Crescimento

Com base nesta técnica foram estimadas as taxas de crescimento dos diversos elementos da receita e despesa que aparecem nas Tabelas 2 e 3. As retas ajustadas (em azul) e os valores observados (em vermelho) encontram-se representados nos diversos gráficos apresentados a seguir.

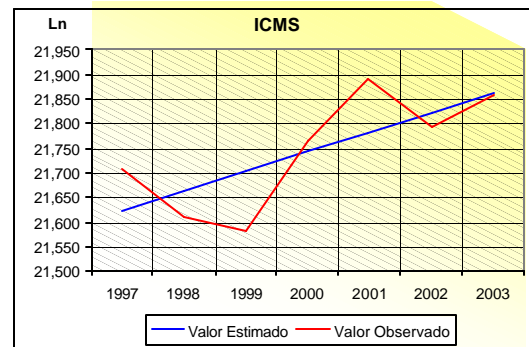
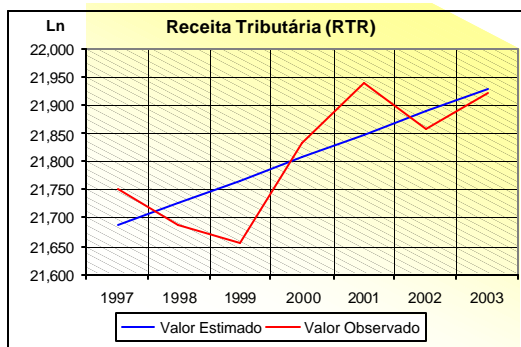
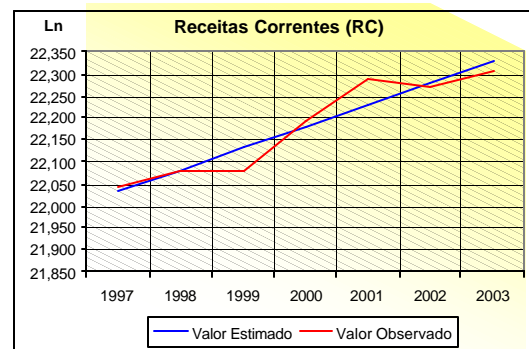
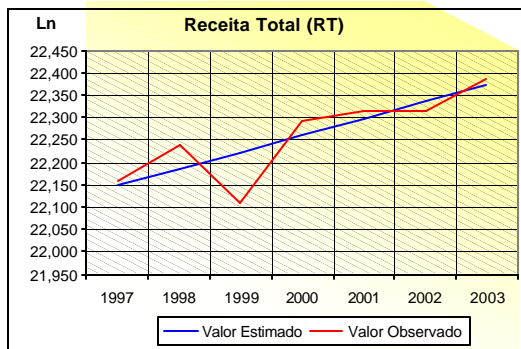
TABELA 2
TAXAS DE CRESCIMENTO DAS RECEITAS – 1997-2003

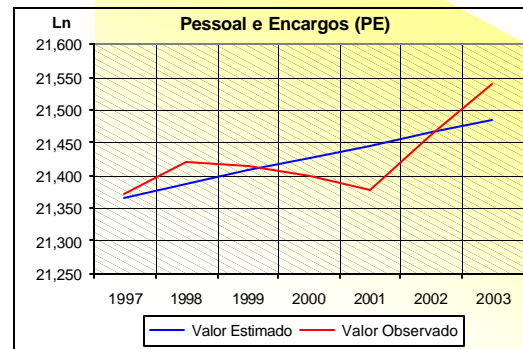
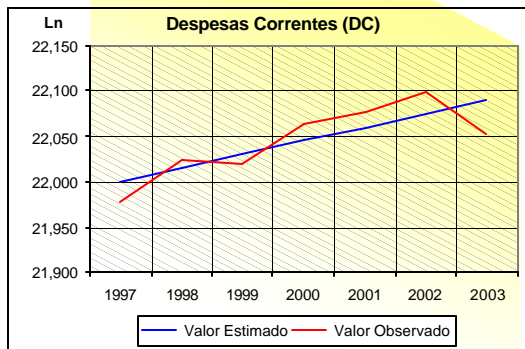
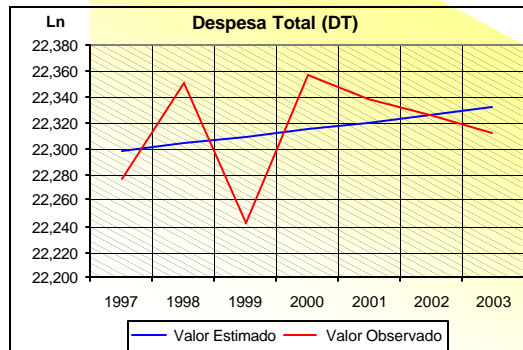
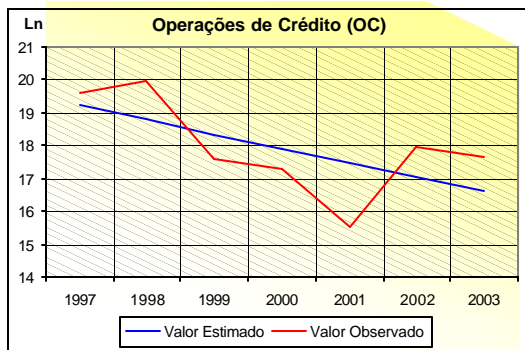
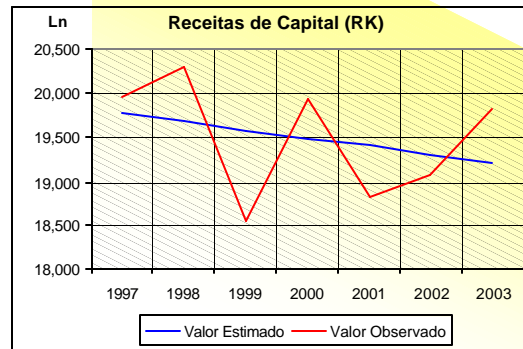
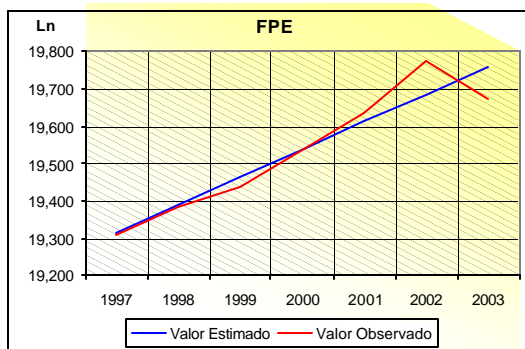
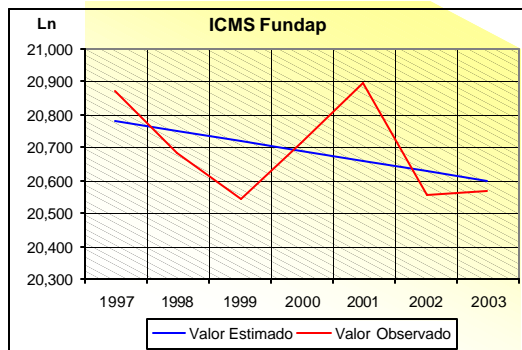
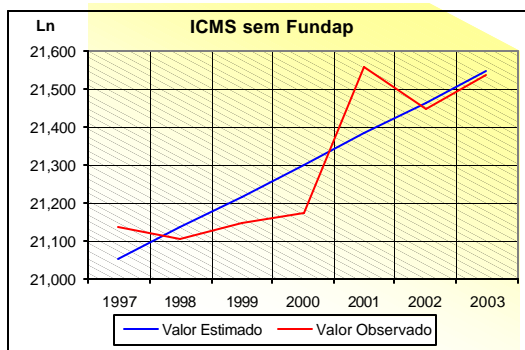
Variável	Taxa de crescimento anual (%)
Receita Total	3,71
Receitas Correntes	4,93
Receita Tributária	4,05
ICMS Total	3,98
•ICMS s/ Fundap	8,16
•ICMS Fundap	-2,99
FPE	7,36
Receitas de Capital	-9,26
Operações de Crédito	-43,16

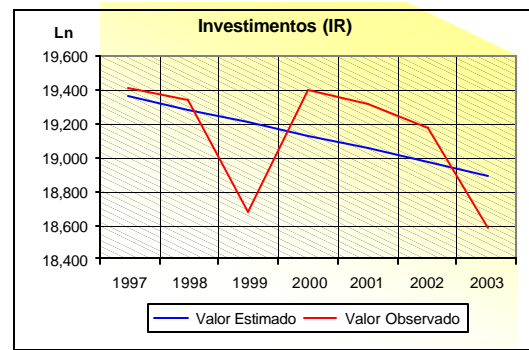
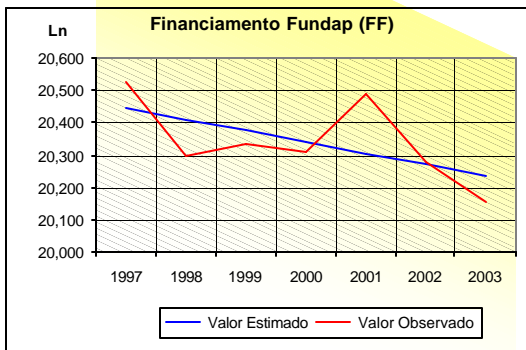
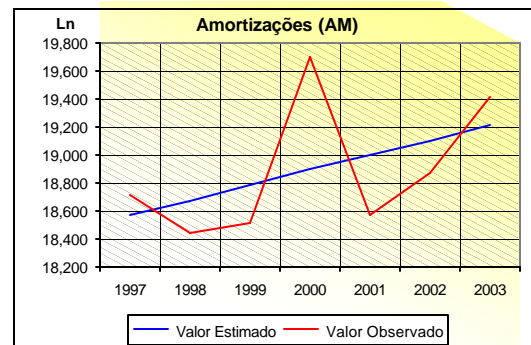
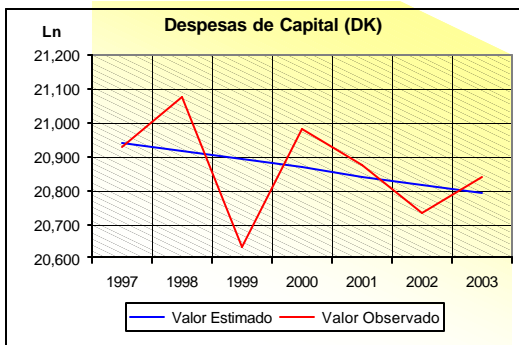
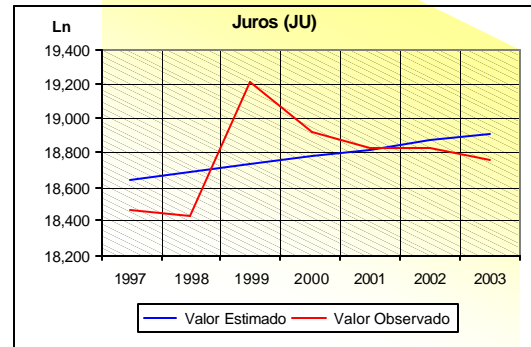
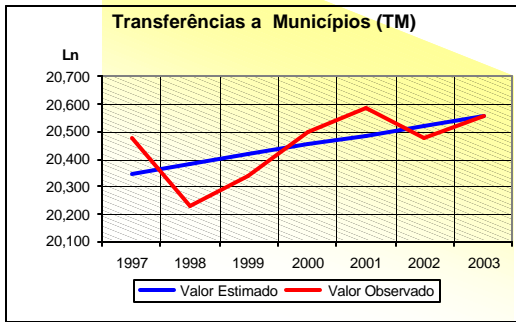
TABELA 3
TAXAS DE CRESCIMENTO DAS DESPESAS – 1997-2003

Variável	Taxa de crescimento anual (%)
Despesa Total	0,53
Despesas Correntes	1,55
Pessoal e Encargos	1,96
Transf. à Municípios	3,49
Juros	4,47
Despesas de Capital	-2,57
Amortizações	10,76
Financ. Fundap	-3,51
Investimentos	-7,79

Para melhor compreensão dos gráficos, vale lembrar que os eixos verticais apresentam as variáveis estudadas numa escala logarítmica, enquanto nos eixos horizontais vão representados os anos e suas frações.







Nos gráficos, as retas estimadas (em azul) indicam a tendência no tempo das variáveis e, suas inclinações, representam as taxas de crescimento cumulativo anual. Algumas tem inclinação positiva, como no caso da receita total e da receita corrente, indicando crescimento no tempo, outras, como as receitas de capital e ICMS-Fundap, exibem inclinações negativas indicando quedas cumulativas anuais.

As tendências exibidas, são mais nítidas para algumas variáveis e menos para outras. Assim, a taxa de crescimento das receitas correntes em 4,93% ao ano ($b = 0,0493$), afigura-se com maior nitidez do que a queda estimada na receita de capital em (-) 9,26% ao ano.

Consideração análoga vale para as variáveis da despesa. As despesas correntes, claramente crescem no período, a uma taxa de 1,55% ao ano, enquanto que a reta estimada para pessoal e encargos mais desinforma que informa quanto à tendência. Os dados observados para este item (em vermelho) mostram duas tendências ao invés de uma única, como se pretende com a linha azul (crescimento de 1,96% a.a.). Ocorreu uma estabilidade no período 1997-2001 e outra de intenso crescimento (8,5% ao ano) no período 2001-2003.

A mudança da posição deficitária nos anos 1997-2002 para uma superavitária em 2003, pode ser vista como um penoso processo de ajuste, que teve na evolução da receita total seu principal ingrediente, já que cresceu no período a uma taxa cumulativa anual de 3,71%, enquanto que a despesa total evoluía ao ritmo de 0,53% ao ano.

Observe que as receitas correntes também cresceram mais que as despesas correntes (4,93% a.a. x 1,55% a.a.). Na formação das receitas correntes muito contribuíram o ICMS, exclusive Fundap, e o FPE. O primeiro com crescimento de 8,16% a.a. e o segundo com um crescimento anual de 7,36%. O ICMS Fundap decresceu no período em quase 3% ao ano, como reflexo da desaceleração das importações pelo Espírito Santo que, sabidamente, foram causadas pela desvalorização cambial de janeiro de 1999 e pela reorientação das importações para outras praças, sobretudo as de automóveis.

No todo, fica demonstrado que, apesar do pouco dinamismo da economia brasileira, o Estado conseguiu realizar bons níveis de arrecadação. As causas de nossos problemas parecem, portanto, estarem mais ligadas aos elevados níveis de gastos observados nos dez anos que vão de 1993 até 2002, conforme ficará evidenciado na próxima seção (Tabela 10).

Tanto as receitas como as despesas de capital involuíram no período, (-) 9,26% ao ano e (-) 2,57% ao ano, respectivamente. No contexto merece destaque a queda verificada nos investimentos, próximo de 8% ao ano.

4. O Conceito de Capacidade de Investimento

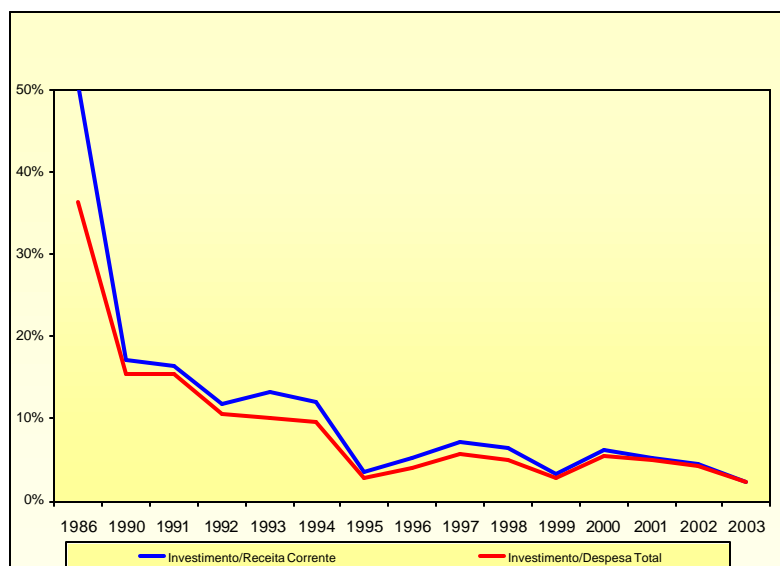
Na Tabela 4, estão exibidos dois indicadores sobre os investimentos realizados pelo Estado, desde 1986, com recursos de todas as fontes, isto é, com recursos próprios e de terceiros.

Tratam-se das relações entre investimentos realizados e a receita corrente e daquela variável com a despesa total⁽¹⁾. Os dados indicam que as taxas de investimento do tesouro estadual caíram enormemente no período. Ainda que seja um fato extraordinário, no último ano do governo Camata (1986) foram investidos o equivalente a 50% da receita corrente ou 36,4% da despesa total. Observa-se, ainda, que ambos os indicadores caem, quase monotonicamente, até alcançar 2,42% e 2,40% em 2003. Trata-se de uma flagrante demonstração de “*perda de capacidade para investir*” e a gravidade do fenômeno dispensa maiores comentários, a não ser, a lembrança de que os investimentos representam a fonte primária da melhoria, modernização e ampliação dos serviços públicos de que tanto carecemos.

TABELA 4
PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS NA RECEITA E DESPESA (%)

Ano	Investimentos / Receita Corrente	Investimentos / Despesa Total
1986	50,76	36,37
1990	17,22	15,50
1991	16,41	15,48
1992	11,75	10,52
1993	13,36	10,22
1994	12,06	9,63
1995	3,48	2,79
1996	5,26	4,13
1997	7,26	5,74
1998	6,46	4,92
1999	3,31	2,81
2000	6,12	5,45
2001	5,15	5,11
2002	4,54	4,36
2003	2,42	2,40

(1) Os investimentos realizados correspondem àqueles diretamente realizados pelo Estado e por meio de Convênios com Municípios ou de transferências de capital a empresas estatais estaduais.



4.1 Capacidade de Investimento com Recursos Próprios

Para melhor compreendermos a origem e a natureza do conceito de capacidade de investimento do governo, vale explicitar os principais elementos das contas do governo estadual do ponto de vista operacional.

RECEITA	DESPESA
Receita Corrente (RC)	Despesa Corrente (DC)
Receita de Capital (RK)	Despesa de Capital (DK)
<ul style="list-style-type: none"> • Operações de Crédito (OC) • Convênios (CN) • Leilão Fundap (LF) 	<ul style="list-style-type: none"> • Investimentos (IR) • Financiamento Fundap (FF) • Amortização da Dívida (AM)
$RT = RC + RK$	$DT = DC + DK$

No plano de contas acima, estamos admitindo como receitas de capital apenas as contribuições de recursos de terceiros, sob a forma de operações de crédito e convênios (com a União), e o resultado do leilão Fundap. Assim, as receitas de capital originárias de vendas de ativos públicos (p. ex. venda de ações da CESAN, da carteira da COHAB ou

venda dos royalties e outras), por não serem de natureza operacional, estão excluídas do exercício.

Consideradas as definições do quadro e adotando-se a regra do orçamento equilibrado, temos:

$$RT = DT \text{ ou}$$

$$(3) RC + RK = DC + DK \text{ ou}$$

$$(4) RC + (OC + CN + LF) = DC + (IR + FF + AM)$$

Observemos agora a identidade $IR = IRP + IRT$, que nos informa que os investimentos realizados têm origem em recursos próprios (IRP) e recursos de terceiros (IRT), e ainda, a hipótese de que os IRT ocorram apenas sob a forma de operação de crédito (OC) e convênios (CN), ou seja, $IRT = OC + CN$.

Introduzindo estas definições em (4), resulta (5).

$$(5) RC + (OC + CN + LF) = DC + (IRP + OC + CN + FF + AM)$$

ou simplificadamente:

$$(6) RC + LF = IRP + DC + FF + AM, \text{ donde:}$$

$$(7) IRP = (RC + LF) - (DC + FF) - AM, \text{ ou}$$

$$(8) IRP = (RC^* - DC^*) - AM, \text{ ou ainda:}$$

$$(9) IRP = S^*_{gov} - AM$$

Na equação (8) RC^* representa as receitas correntes (RC) acrescidas dos valores relativos ao leilão Fundap (LF) e DC^* corresponde à soma das despesas correntes (DC) com os valores dos financiamentos Fundap (FF). Temos assim, um conceito ampliado para a receita corrente e a despesa corrente, que passam a incorporar contas do sistema Fundap.

Na equação (9) temos, finalmente, a expressão que dá conteúdo ao conceito de capacidade para realizar investimentos com recursos próprios (IRP), respeitado o princípio de equilíbrio orçamentário, ou seja: a capacidade de investir com recursos próprios corresponde à poupança efetiva de recursos do governo que pode ser carreada para investimentos (S^*_{gov}), deduzidos os recursos necessários para amortizar a dívida fundada

(AM). Observe ainda, que essa equação pode ser tratada como uma conta de resultado do governo em tudo semelhante a de uma empresa privada. Para tanto, basta que entendamos S*gov como lucro operacional (não distribuído) e AM como a amortização dos empréstimos de uma empresa privada.

4.2 Estimativas de Capacidade de Investimento

Na Tabela 5 estão apresentadas as estimativas da capacidade de investimento com recursos próprios do tesouro estadual, no período 1997 – 2003.

Os dados básicos desta tabela foram extraídos da Tabela 1, com duas ressalvas. Uma primeira relacionada às receitas correntes e outra que diz respeito às amortizações da dívida fundada. Para efeito de cálculo da capacidade de investimento, foram acrescentadas às receitas correntes as receitas anuais dos royalties do petróleo (contabilizadas como receitas de capital até 2002) e subtraídas das amortizações da dívida os valores relativos às amortizações extraordinárias que foram realizadas em dois momentos: o primeiro quando da venda pelo Estado das ações da CODESA e que implicou num desembolso de R\$ 166,2 milhões em 2000; e, em 2003, por ocasião da operação de antecipação dos royalties, quando também foi feito um pagamento extraordinário no valor de R\$ 111,0 milhões em favor da União. Estes ajustes decorrem da premissa que excluiu das receitas de capital as vendas de ativos como forma de tornar mais claras as ligações entre o resultado operacional do governo e a sua capacidade de investimento.

TABELA 5
CAPACIDADE DE INVESTIMENTO COM RECURSOS PRÓPRIOS: 1997 – 2003

	R\$ de julho de 2004						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Receitas Correntes*	3.744.911.658	3.882.610.796	3.891.172.517	4.363.818.003	4.798.464.625	4.735.536.435	4.870.169.258
(+) Leilão Fundap	89.184.803	60.924.098	41.352.104	71.918.440	63.409.888	58.950.008	52.522.936
(-) Despesas Correntes	3.503.331.481	3.671.666.581	3.655.684.627	3.820.815.948	3.875.498.241	3.956.858.648	3.776.463.073
(-) Financiamento Fundap	818.368.786	653.192.782	675.694.900	663.291.750	790.208.634	639.467.542	567.724.918
(=) Poupança do Governo	-487.603.806	-381.324.470	-398.854.907	-48.371.255	196.167.638	198.160.252	578.504.203
(-) Amortizações	134.705.406	102.072.325	110.182.916	169.397.032	116.460.847	157.741.405	158.919.614
(=) Capacidade de Investimento (IRP)	-622.309.211	-483.396.795	-509.037.823	-217.768.287	79.706.791	40.418.847	419.584.589

*Inclusive receita dos royalties do petróleo

Resulta dos cálculos valores negativos para a capacidade de investimento no período 1997-2000, denotando obviamente uma situação de incapacidade para realizar investimentos, e valores positivos, pouco significativos, em 2001 e 2002. Finalmente, em 2003, alcançou-se um novo patamar para esta variável com um valor de R\$ 419,5 milhões. Não é difícil perceber que este importante resultado decorreu do valor assumido pela poupança do governo (R\$ 578,5 milhões). Este fato representa a essência, aquilo que é mais promissor, no superávit orçamentário produzido em 2003.

Em geral, os números da Tabela 5 deixam claro, que o fator determinante da capacidade de investimento é aquilo que foi definido como poupança do governo, ou seja, o superávit das contas correntes do governo (receita corrente – despesa corrente) acrescido das contribuições do sistema Fundap para mais (o resultado do leilão Fundap) ou para menos (os valores do financiamento Fundap).

É possível desenvolver um raciocínio que nos permite melhor avaliar a contribuição do sistema Fundap na formação da poupança do governo. Para tanto, retornemos à equação **(7)**, onde foi estabelecido que:

$$IRP = RC + LF - DC - FF - AM$$

É conveniente agora, que façamos uso das seguintes definições:

$$(10) RC^{**} = RC - ICMS/F \text{ ou que } RC = RC^{**} + ICMS/F \text{ e}$$

$$(11) DC^{**} = DC - 0,25 ICMS/F \text{ ou que } DC = DC^{**} + 0,25 ICMS/F$$

As definições **(10)** e **(11)** são de fácil entendimento. Em **(10)** redefinimos a receita corrente do Estado, dela retirando o ICMS arrecadado por meio do sistema Fundap. Em **(11)** subtraímos da despesa corrente a cota parte municipal no ICMS do Fundap, ou seja, 25% do valor arrecadado pelo sistema.

Isto esclarecido, podemos reescrever a equação IRP como:

$$(12) IRP = RC^{**} + ICMS/F + LF - DC^{**} - 0,25 ICMS/F - FF - AM$$

Rearranjando os termos temos:

$$(13) \text{ IRP} = (\text{RC}^{**} - \text{DC}^{**}) + (0,75 \text{ ICMS/F} + \text{LF} - \text{FF}) - \text{AM}$$

Ou ainda:

$$(14) \text{ IRP} = \text{S}^{**\text{gov}} + \text{Sfundap} - \text{AM}$$

Esta expressão desagrega a variável poupança do governo (S^{gov}) em dois componentes: $\text{S}^{**\text{gov}}$ e Sfundap , ou seja, estabelecemos que:

$$\text{S}^{\text{gov}} = \text{S}^{**\text{gov}} + \text{Sfundap}.$$

A poupança gerada pelo Fundap em favor da formação de capital do Estado representa a contribuição líquida para o tesouro estadual consideradas todas as contas da receita e despesa do sistema: 75% da receita do ICMS/F acrescido do resultado do leilão Fundap (LF) e subtraídos os valores dos financiamentos concedidos aos participantes do sistema (FF).

A Tabela 6 coleciona os valores da contribuição do Fundap para a poupança do governo (S^{gov}).

TABELA 6
CONTRIBUIÇÃO DO SISTEMA FUNDAP PARA A FORMAÇÃO
DA POUPANÇA DO GOVERNO ESTADUAL

R\$ de julho 2004

Ano	$\text{S}^{**\text{gov}}$ (1)	Sfundap (2)	S^{gov} (1) + (2)
1997	-630.167.339	142.563.534	-487.603.806
1998	-508.909.888	127.585.419	-381.324.470
1999	-390.516.291	-8.338.616	-398.854.907
2000	-199.940.158	151.568.903	-48.371.255
2001	33.964.403	162.203.235	196.167.638
2002	145.028.039	53.132.213	198.160.252
2003	455.015.653	123.488.551	578.504.203

Pode-se verificar que a contribuição do sistema foi muito significativa no período, sendo negativa apenas no ano de 1999 (R\$ 8,3 milhões). Este evento, entretanto, resultou das operações de antecipação de receita com empresas fundapeanas, em 1998, e que

redundaram em recolhimentos menores em 1999, gerando assim a despoupança observada.

Além dos “*recursos próprios*” existem outras duas fontes que podem viabilizar os investimentos: as operações de crédito e os convênios com a União. São possibilidades que devem, entretanto, ser vistas como fontes complementares ou coadjuvantes.

Sabemos que os convênios com a União são limitados pelas conhecidas dificuldades financeiras da União no presente, e acreditamos, nos próximos anos. As operações de crédito também têm seus limites. Por um lado estão sujeitas aos controles estabelecidos pela política macroeconômica e, por outro, por representarem, em última análise, meras antecipações de futuras capacidades de investimento com recursos próprios, já que oneram os gastos correntes (via juros) e elevam o valor das amortizações, reduzindo assim a capacidade de investimento no futuro. Um corolário desta constatação, é que um governo excessivamente endividado terá sua capacidade de investir com recursos próprios muito comprometida. (o caso de $AM = S^*gov$ na equação **(9)**).

Vale recordar também que a materialização de uma operação de crédito pressupõe que o tomador, no caso o Governo, tenha condições de oferecer contrapartidas de recursos próprios, bem como, exiba um grau de endividamento confortável e ainda, que esteja pagando rigorosamente em dia suas dívidas bem como suas obrigações sociais e trabalhistas. Ou seja, normalmente, novos empréstimos somente são concedidos a entes públicos em boa situação financeira, isto é, que apresentem, por assim dizer, um bom IRP.

Operações de crédito voltadas para investimentos, na maioria das vezes, passam por uma análise custo-benefício e assim se justificam economicamente. Entretanto, operações de crédito e outras voltadas para saneamento ou regularização das contas públicas, isto é, para remediar desequilíbrios crônicos entre as receitas e despesas correntes, ou ainda, para recuperar instituições públicas igualmente deficitárias, são duplamente desastrosas. Primeiro porque comprometem a capacidade de investimentos no futuro e mais, porque não produzem benefícios diretos para a população semelhantes àqueles que decorrem da ampliação das ofertas dos serviços públicos.

Para quantificar tais efeitos abaixo reunimos informações sobre quatro iniciativas, supostamente remediadoras da crise financeira, e cujos efeitos esta rão conosco por muitos anos. São elas: 1) a antecipação de receita da pretensa privatização das CESAN; 2) a assunção da dívida da COHAB como consequência da vendas da carteira de recebíveis

daquela empresa para a CEF; 3) as operações com a União voltadas para o saneamento financeiro do BANESTES; e 4) a negociação de encargos sociais e trabalhistas em atraso junto ao INSS.

Os dois primeiros contratos, quando considerado déficit orçamentário observado no ano de suas assinaturas (1998), podem ser classificadas como meras operações tapa-buracos; e, os dois últimos, podem ser caracterizados como graves efeitos colaterais da crise política, administrativa e financeira que conhecíamos desde 1993.

TABELA 7
VENDAS DE ATIVOS E OUTRAS OPERAÇÕES NO PERÍODO 1997 – 2003

DISCRIMINAÇÃO	SALDO DEVEDOR - R\$ EM 30/07/2004 PRAZO REMANESCENTE
BNDES / CESAN (1) (Antecipação de Receita/Privatização)	278.105.892,22 13 anos / 05 meses
COHAB (2) Assunção de Dívida (Lei n.º 8.727/93)	501.052.953,77 19 anos
BANESTES S/A – Saneamento Financeiro (3) Fundação Banestes Seg.Social União /Lei n.º 8.727/93 União/PROES/Lei n.º 9.496/97	697.301.868,70 14 anos / 04 meses 08 anos / 03 meses 23 anos / 08 meses
PARCELAMENTO INSS (4)	530.472.280,33 16 anos / 05 meses
TOTAL GERAL	2.006.932.995,02

Notas Explicativas:

- (1) BNDES/CESAN: O Governo do Estado não privatizou a companhia no prazo previsto, dez/98. Sendo assim, em 2002 renegotiou o débito com o credor, alongando o perfil da dívida e alterando as taxas contratuais. Em 2004, nova renegociação para regularização do pagamento de parcelas atrasadas relativas ao parcelamento de 2002.
- (2) UNIÃO/COHAB: Dívida honrada pelo Governo do Estado junto à UNIÃO, como garantidor da operação, em função da venda de sua carteira imobiliária, em 1998. Em dezembro/2003 ocorreu a assunção formal pelo Governo do Estado.
- (3) BANESTES : Os contratos que integram o saneamento financeiro do BANESTES referem-se à contrapartida do Estado no refinanciamento proporcionado pela União, ao amparo das Leis nºs 8.727/93 e 9.496/97.
- (4) PARCELAMENTO INSS: Parcelamento do débito firmado em 2001 entre o Governo do Estado e o INSS, com base na MP 2043-20/2000 MP 2187-12/2001, com prazo previsto para pagamento em 240 parcelas mensais, correspondentes ao percentual fixo de 7,49% do FPE. Sendo: Adm. Direta: 4%, Autarquias e Fundações: 3% e Emp. Públicas(Economia Mista): 0,79%. O saldo devedor é corrigido pela TJLP.

Conforme registrado, estas operações, na posição de 30/07/2004, apresentaram um saldo devedor de R\$ 2,0 bilhões, correspondente a cerca de 59% da dívida fundada do Estado naquela data. Os prazos de amortização dessas operações são superiores a 10 anos, e honrá-las significou, no período 1998-2003, uma redução na capacidade de investimento do Estado em R\$ 451,0 milhões, a preços de julho de 2004. Nos próximos anos o Estado destinará, anualmente, valores superiores a R\$ 100,0 milhões para atender a estes compromissos. Para maiores detalhes ver a Tabela 8.

TABELA 8
AMORTIZAÇÕES E JUROS DE OPERAÇÕES CONTRATADAS
PARA ACERTOS FINANCEIROS DO ESTADO

R\$ de julho de 2004

DISCRIMINAÇÃO	PAGAMENTOS EM R\$	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL GERAL
BNDDES / CESAN <small>(Antecipação de Receita/Privatização)</small>	Amort.	-	-	-	-	-	1.324.157,44	10.041.653,01	11.365.810,46
	Juros.	-	-	-	-	-	3.395.205,64	21.850,28	3.417.055,92
	Total	-	-	-	-	-	4.719.363,08	10.063.503,29	14.782.866,37
COHAB <small>Assunção de Dívida (Lei 8.727/93)</small>	Amort.	-	-	-	-	-	-	-	-
	Juros	-	3.581.550,14	10.559.393,97	10.344.873,46	9.994.410,13	9.560.246,42	8.519.526,25	52.560.000,36
	Total	-	3.581.550,14	10.559.393,97	10.344.873,46	9.994.410,13	9.560.246,42	8.519.526,25	52.560.000,36
BANESTES S/A – San. Financeiro <small>Fundação BANESTES Sg. Social União /Lei nº 8.727/93 União/PROES/Lei nº 9.496/97</small>	Amort.	-	2.807.323,50	33.594.380,23	15.051.892,28	23.813.472,77	26.730.294,62	16.363.609,79	118.360.973,19
	Juros	-	3.796.521,97	33.453.844,78	45.970.248,06	28.875.098,02	33.244.232,27	43.693.180,37	189.033.125,46
	Total	-	6.603.845,47	67.048.225,00	61.022.140,34	52.688.570,79	59.974.526,89	60.056.790,16	307.394.098,65
PARCELAMENTO INSS	Amort.	-	-	-	-	21.519.571,82	27.719.686,36	27.013.955,41	76.253.213,60
	Juros	-	-	-	-	-	-	-	-
	Total	-	-	-	-	21.519.571,82	27.719.686,36	27.013.955,41	76.253.213,60
TOTAL GERAL	Amort.	-	2.807.323,50	33.594.380,23	15.051.892,28	45.333.044,59	55.774.138,43	53.419.218,22	205.979.997,24
	Juros	-	7.378.072,11	44.013.238,75	56.315.121,52	38.869.508,15	46.199.684,32	52.234.556,90	245.010.181,74
	Total	-	10.185.395,60	77.607.618,97	71.367.013,80	84.202.552,74	101.973.822,75	105.653.775,11	450.990.178,99

4.3 Capacidade de Investimento e Superávit Primário

Antes de abandonarmos o tema, entendemos como de utilidade explorar um pouco mais a natureza da equação da capacidade de investimento do governo estadual.

De início, queremos enfatizar que entendemos que esse conceito reúne os elementos mais essenciais da gestão financeira pública. Partindo da premissa que um governo responsável deve sempre trabalhar com um orçamento equilibrado, e que deve honrar suas dívidas, concluímos que cabe aos gestores públicos administrarem as receitas e gastos correntes de modo a abrirem espaços para que sejam realizados investimentos. Só assim, como já salientamos, poderemos melhorar e ampliar os serviços demandados pela população.

Nos últimos anos, como decorrência dos acordos com o FMI, alcançou destaque na mídia nacional um indicador de liquidez do setor público, conhecido por superávit primário. Trata-se de uma medida da capacidade de pagar ou honrar os serviços da dívida pública (juros + amortizações).

Acreditamos que a comparação deste com o conceito de capacidade de investimento ajuda-nos a compreender a natureza dos problemas financeiros do setor público brasileiro. Com este objetivo em mente, lembremos que o *resultado primário* representa o rédito do confronto entre as receitas não financeiras (RNF) e as despesas não financeiras (DNF) do Governo.

Usando o plano de contas e as notações deste trabalho podemos escrever o superávit primário (SP) como:

$$(16) \text{ SP} = \text{RC} + (\text{RK} - \text{OC}) - (\text{DC} - \text{JU}) - (\text{DK} - \text{AM})$$

$$= \text{RC} + \text{RK} - \text{DC} - \text{DK} - \text{OC} + \text{JU} + \text{AM}$$

$$(17) \quad = \text{RT} - \text{DT} - \text{OC} + \text{JU} + \text{AM}$$

Admitamos agora que estamos diante de um ente governamental altamente endividado, para o qual foi receitado por seus credores o seguinte purgativo: orçamento equilibrado ($\text{RT} = \text{DT}$) e crescimento zero do estoque da dívida fundada, ou seja, oferta de dinheiro novo, através de operações de crédito, somente será concedido no valor necessário para amortizar a dívida fundada, isto é, $\text{OC} = \text{AM}$.

Para este paciente a equação (17) transforma-se em:

$$(18) \text{ SP} = \text{JU}$$

Neste caso, semelhantemente ao que ocorre com uma empresa em dificuldades, os credores aceitam “rolar” o principal da dívida (através de novas operações de crédito), entretanto, exigem que, pelo menos, sejam pagos, integralmente, os juros de sua dívida fundada.

Observem que o indicador sinaliza apenas para a suficiência, ou não, de recursos não financeiros para pagar juros e amortizações. Nada mais que isso. Ou seja, se tal resultado for obtido com a redução ou zeragem dos investimentos públicos pouco importa.

De pronto, registre-se, que não se trata, propriamente, de uma demonstração de “insensibilidade” daqueles que conceberam tal medida, mas sim, que é apenas um indicador de liquidez e, portanto, por construção, incapaz de oferecer um arcabouço de maior utilidade para tratar outras questões centrais da gestão pública. Em contrapartida, o conceito de capacidade de investimento oferece uma visão mais abrangente, ao colocar as necessidades de investimento como ponto focal da administração pública, sem obviamente comprometer a preocupação com o pagamento do serviço da dívida pública. Pelo contrário, já que o orçamento equilibrado e o pagamento dos serviços da dívida pública são premissas na construção deste indicador.

Como sempre a escolha do instrumento de trabalho depende da tarefa que se pretenda levar à cabo. A União, e a mídia, se curvaram ao indicador *Superávit Primário* (como proporção do PIB) devido ao peso de sua imensa dívida fundada e, é claro, dos receios associados ao seu não pagamento. Vamos torcer para que, o mais breve possível, possa a União começar a discutir mais abertamente como reconstruir sua capacidade de investimento.

Ainda que no contexto microeconômico o conceito de *superávit primário* seja inosso, ele ganha vida no ambiente macroeconômico. Estamos falando em particular, da análise da relação dívida pública-PIB.

Em anos recentes, tem-se orientado os países endividados no sentido de manterem, em níveis sustentáveis, seja lá o que for isso, a relação dívida pública/PIB. Detalhes à parte, pode-se demonstrar, que esta relação, no tempo evolui (converge) para o seguinte valor:

$$d = \frac{-s}{(1-r)+g}, \text{ onde:}$$

d = relação dívida (líquida) do setor público como proporção do PIB

s = superávit primário com proporção do PIB

r = taxa real de juros

g = taxa real de crescimento do PIB

É fácil verificar que d varia inversamente com s e g e diretamente com r . E mais, dada uma taxa de crescimento do PIB, os instrumentos para administrar a relação dívida-PIB são o superávit primário e a taxa de juros. Infelizmente, numa situação de crise financeira, esses instrumentos caminham juntos (para cima) e a taxa de crescimento do PIB para

baixo, assim comprometendo-se, quase sempre, a capacidade de investimento do governo.

Na posição de agosto/2004, a relação dívida-PIB do Brasil foi de 54,1%, sendo a União responsável por ? dessa dívida (o complemento pertence aos Estados e Municípios). Como registrado por Stanley Fischer, tem sido tratado como dogma a limite superior de 60% para esta relação, fixado no Tratado de Maastricht para os países da União Européia ⁽²⁾. O setor público brasileiro atende este limite, entretanto, no caso de países emergentes, o renomado autor entende como desejável uma relação dívida-PIB da ordem de 30% a 40%. Seu argumento é muito simples. Por um lado os juros reais nos países emergentes são muitas vezes superiores aos dos países desenvolvidos e, por outro, na ocorrência de uma crise de confiança, as variações das taxas de juros (para cima) são muito maiores também naqueles países. Isto significa, que para qualquer (dada) relação dívida-PIB, o orçamento público de um país emergente é mais vulnerável a choques de taxas de juros do que o orçamento de um país desenvolvido.

Esta breve digressão sobre a questão da dívida pública brasileira foi feita com um duplo objetivo. O primeiro para observar que as autoridades econômicas do país tem tratado, superficialmente, ao sabor das conveniências políticas, uma questão muito grave. Essas autoridades, nos últimos muitos anos, não têm esclarecido à população sobre a gravidade do problema fiscal brasileiro. Nossas autoridades, parecem se comportar como um médico plantonista de uma UTI que ao passar o serviço para um colega afirma, casualmente, que está tudo sob controle, tudo bem... . O problema não está na frase, mas sim no uso (político) dela fora do hospital.

O segundo aspecto a destacar, diz respeito mais ao tema que estamos tratando que é o da capacidade de investimento do Estado. Esperamos ter deixado a mensagem que a gestão austera das contas públicas (receita, despesa e dívida) não deve ser tratada como algo efêmero, mas sim, como um requisito essencial para a construção de uma sociedade democrática e mais igualitária, quanto às oportunidades. Isto porque, na presença de uma União fragilizada financeiramente, caberá mais e mais aos Estados e Municípios cuidarem da provisão de bens e serviços públicos estratégicos para o desenvolvimento econômico e social de nossa gente.

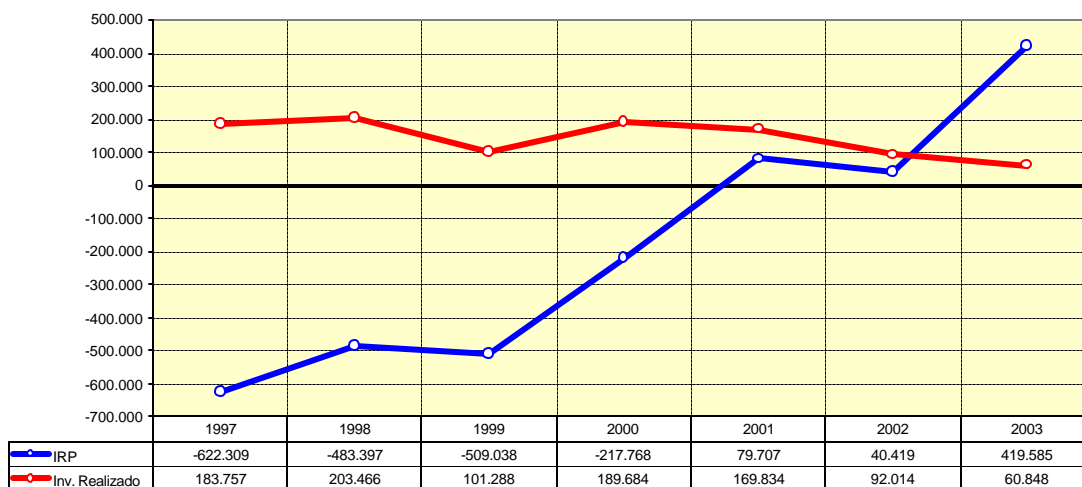
(2) Fischer, Stanley – Financial Crises and Reform of the International Financial System, NBER Working Paper 9297, outubro 2002, pp 7-9.

Por fim, como objetivo de fazer uma transição desta para a próxima seção, confrontamos os valores estimados para a capacidade de investimento da Tabela 5, com os investimentos efetivamente realizados, com recursos próprios, no período analisado.

Na última linha da Tabela 9 são exibidos os valores dos investimentos realizados com recursos próprios e, acima dela, repetidos os valores estimados para a capacidade de investimento do Estado. Observem que no período 1997-2002, rigorosamente falando, o tesouro estadual não teve nenhuma capacidade de investimento. Tal condição somente aconteceu em 2003, aliás, em valores muito superiores aos efetivamente aplicados (R\$ 419,5 milhões x R\$ 60,8 milhões).

TABELA 9
CAPACIDADE DE INVESTIMENTO E INVESTIMENTOS
REALIZADOS COM RECURSOS PRÓPRIOS

(R\$ mil de julho de 2004)



Investimentos realizados com Recursos Próprios = Recursos Ordinários + MDE/FUNDEF + Salário - Educação

4.4 Cálculo da relação IRP/ Receita Corrente, desde 1986

Uma imagem mais remota, da perda de capacidade de investir com recursos próprios do tesouro estadual, pode ser descortinada com a utilização de um indicador levemente modificado. Este foi concebido para contornar as dificuldades de comparação no tempo de

variáveis econômicas, num ambiente de diversas moedas (nacionais) e de mudanças nos preços relativos, como os observados nos últimos vinte anos.

Para tanto, a partir de dados dos balanços anuais do Estado, calculamos, inicialmente, S^*_{gov} e IRP nas moedas dos diversos anos da série, para, posteriormente, as expressarmos como porcentagem da receita corrente dos mesmos anos. Desta forma, estabelecemos um padrão de comparação que evidencia a ocorrência de poupança (ou despoupança) e de capacidade de investimento em um ano qualquer.

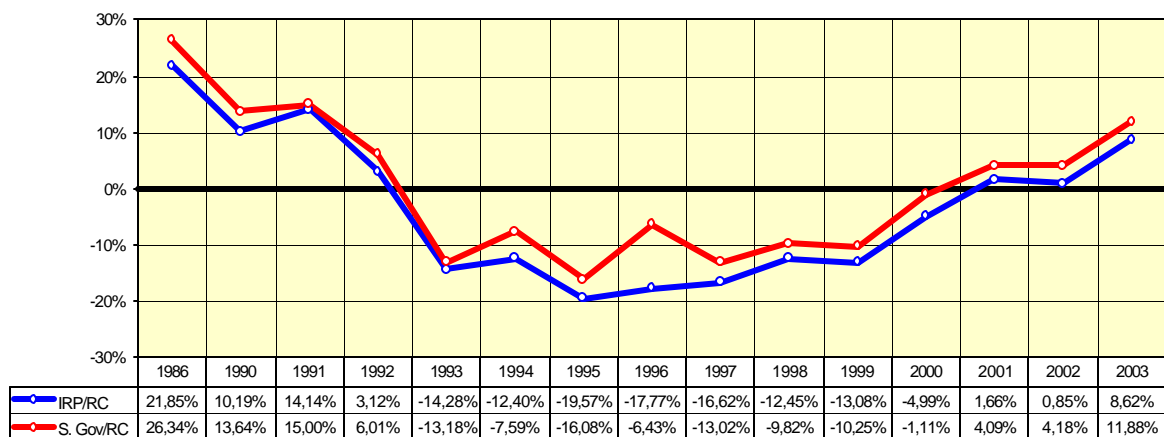
A Tabela 10 exhibe tais resultados e sugere que a crise financeira vivida pelo Estado teve início em 1992, quando a relação S^*_{gov}/RC , ainda que positiva, 6%, conheceu uma redução significativa em comparação com a de 1991 (15%). A situação de crise fica mais nítida a partir de 1993, quando o tesouro estadual apresentou um déficit em suas contas operacionais equivalente a 13,18% da receita corrente, tendo esta posição deficitária se estendido até 2000.

As estimativas indicam claramente que a fase mais aguda da crise financeira teve início no terceiro ano da administração Albuino (1993), aprofundou-se no Governo Vitor Buainain (1995-1998) e esteve presente no todo da administração José Ignácio (1999-2002), ainda que mitigada. O indicador evidencia que a reversão deste quadro somente ganhou contornos definitivos em 2003.

O gráfico da Tabela 10 parece sugerir que o Governo Estadual, em 1992, mergulhou nas águas turvas da desordem financeira, delas saindo em 2003, ofegante, mas ainda vivo, como que demonstrando sua vitalidade.

Os valores das relações IRP/RC e S^*_{gov}/RC alcançados em 2003 aproximam-se daqueles verificados em 1990, indicando claramente um avanço, mas, ainda encontram-se distantes dos índices excepcionais verificados em 1986. Estes últimos, no entanto, foram alcançados graças a uma conjugação de dois eventos favoráveis que não se repetirão: altas taxas de inflação e do crescimento extraordinário na arrecadação do ICMS sobre as exportações e comercialização interna do café.

TABELA 10
RELAÇÕES ENTRE A POUPANÇA DO GOVERNO, A CAPACIDADE DE
INVESTIMENTO E A RECEITA CORRENTE (Em %)



5. Fontes e Usos de Recursos do Tesouro Estadual

5.1 Preliminares

Já ficou demonstrado que os baixos níveis de investimentos realizados pelo Estado, desde o início dos anos noventa, deveram-se a incapacidade do Governo de produzir níveis adequados de poupança em contas correntes ou, mais objetivamente, à perda de controle de seus gastos correntes.

Nesta seção, aprofundaremos nossa análise a partir de um novo corte analítico centrado no acompanhamento da receita segundo suas fontes.

Na busca deste objetivo, elaboramos a Tabela 11 que serve de ponte entre a classificação da receita até aqui utilizada (corrente e capital) e as chamadas fontes de recursos orçamentários.

TABELA 11
AS FONTES DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS EM 2003

Receitas Correntes	<p>RECEITA TRIBUTÁRIA</p> <p>Impostos</p> <p style="padding-left: 20px;">ICMS s/ Fundap</p> <p style="padding-left: 20px;">ICMS Fundap</p> <p style="padding-left: 20px;">IPVA</p> <p style="padding-left: 20px;">ITCD</p> <p>Taxas</p> <p>OUTRAS RECEITAS</p> <p>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</p> <p style="padding-left: 20px;">FPE</p> <p style="padding-left: 20px;">Lei Kandir</p> <p style="padding-left: 20px;">IPI</p> <p style="padding-left: 20px;">IR</p> <p>SUS</p> <p>Salário-Educação</p> <p>Outros Convênios</p>	<p>RECURSOS ORDINÁRIOS</p> <p>56,25% do ICMS s/ Fundap</p> <p>6,20% do ICMS Fundap</p> <p>37,5% do IPVA</p> <p>75% ITCD</p> <p>Taxas (parte)</p> <p>100% das Outras Receitas</p> <p>75% FPE</p> <p>75% Lei Kandir</p> <p>56,25% IPI</p> <p>75% IR</p> <p>75% Leilão Fundap</p> <p>MDE/FUNDEF</p> <p>18,75% do ICMS s/ Fundap</p> <p>2,1% do ICMS Fundap</p> <p>12,5% do IPVA</p> <p>25% do ITCD</p> <p>25% FPE</p> <p>25% Lei Kandir</p> <p>18,75% IPI</p> <p>25% IR</p> <p>25% Leilão Fundap</p> <p>FUNDAP</p> <p>66,70% do ICMS Fundap</p> <p>SUS</p> <p>Salário-Educação</p> <p>Outros Convênios</p> <p>TRANSFERÊNCIAS AOS MUNICÍPIOS</p> <p>25% do ICMS s/ Fundap</p> <p>25% do ICMS Fundap</p> <p>50% IPVA</p> <p>25% IPI</p>
	Receitas de Capital	<p>Operações de Crédito</p> <p>Leilão Fundap</p> <p>Transferências de Capital</p> <p>CIDE (a partir de 2004)</p>

A classificação da receita por fontes, em essência, serve para evidenciar os graus de liberdade, ou grau de discricionariedade, que os gestores podem exercitar na realização do gasto público.

Assim, os recursos chamados de **ordinários**, representam aqueles que oferecem as maiores possibilidades de escolha nas aplicações. São os de maior expressão numérica, cerca de 50% dos recursos totais, ver Tabela 12, e podem ser utilizados para cobrir qualquer tipo de despesa, seja corrente ou de capital, em qualquer dos Poderes ou órgãos públicos.

Os gastos do Legislativo (inclusive Tribunal de Contas), Judiciário e Ministério Público são custeados quase que exclusivamente com tais recursos. Para o Executivo, apesar de não representar a única fonte de recursos, é sem dúvida a mais importante.

TABELA 12
RECEITA TOTAL POR FONTES: 1997-2003

(R\$ de julho de 2004)

FONTES	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	%a.a.
Recursos Ordinários	1.387.348.996	1.437.447.397	1.605.571.718	2.086.641.528	1.937.320.281	2.109.725.926	2.595.474.804	10,12%
MDF/FUNDEF	540.065.054	565.418.937	552.026.589	530.429.555	591.571.717	605.707.638	515.917.988	0,20%
Salário -Educação	34.907.731	32.365.527	26.472.031	35.528.542	38.553.410	44.368.627	46.964.602	6,77%
Transf. Municípios	741.639.382	703.547.507	673.101.002	792.922.812	873.494.733	793.314.270	836.289.128	3,07%
Transferência Fundap	774.886.682	639.870.314	556.448.161	660.393.078	790.223.983	563.244.220	567.724.918	-2,99%
Convênios	216.402.691	111.787.651	90.962.966	163.020.003	138.788.617	109.925.148	67.753.891	-11,05%
SUS	120.356.268	1.452.138	68.014.943	75.520.571	68.340.653	60.150.824	52.278.820	-8,80%
Outros Convênios	96.046.423	110.335.512	22.948.023	87.499.432	70.447.964	49.774.325	15.475.071	-15,94%
Operações de Crédito	335.841.296	471.501.319	42.602.192	32.473.444	5.450.920	64.389.714	44.726.342	-43,16%
Aut. e Fundos – Rec.Próprias	176.488.958	225.232.866	191.601.475	192.106.366	205.420.021	272.459.958	597.697.752	14,68%
Outros	0	97.046.306	0	0	0	0	0	-
Transf. FUNDEF (Dedução)	0	255.271.664	260.401.055	309.806.909	341.574.379	329.721.484	7.878.440	-
TOTAL DA RECEITA	4.207.580.789	4.539.489.487	3.999.187.194	4.803.322.237	4.922.398.060	4.892.856.987	5.280.427.866	3,71%

As demais fontes são sempre vinculadas a algum tipo de gasto e são as seguintes:

- .. MDE/FUNDEF - destinadas ao setor educacional, e correspondem aproximadamente a 25% de receita dos impostos estaduais e das principais transferências constitucionais;
- .. Salário-Educação - recursos federais destinados à educação;

- .. Fundap - recursos destinados aos financiamentos de empresas de comércio exterior;
- .. SUS - recursos federais e estaduais destinados à área de saúde;
- .. Transferências aos Municípios - participação dos Municípios nas receitas estaduais estabelecidas na Constituição Federal;
- .. Operações de Crédito - de diversas origens e normalmente destinadas a investimentos;
- .. Convênios (com a União) – são transferências voluntárias da União para determinados fins; e
- .. Autarquias – Receitas Próprias.

Neste trabalho chamamos de **recursos próprios** os recursos ordinários e também aqueles que, mesmo sendo vinculados, admitem que os gestores públicos orientem seu uso, mesmo sob condições, isto é, podem escolher entre aplicá-los em gastos correntes ou de capital (investimentos). Mais objetivamente, consideramos recursos próprios, os recursos ordinários e os vinculados a função educação: MDE/FUNDEF e Salário-Educação. Em 2003, os recursos próprios corresponderam a 60% dos recursos totais (Tabela 12).

5.2 Fontes e Usos dos Investimentos Realizados pelo Governo Estadual

A Tabela 13 reúne dados que nos mostram, pelo menos, dois fatos:

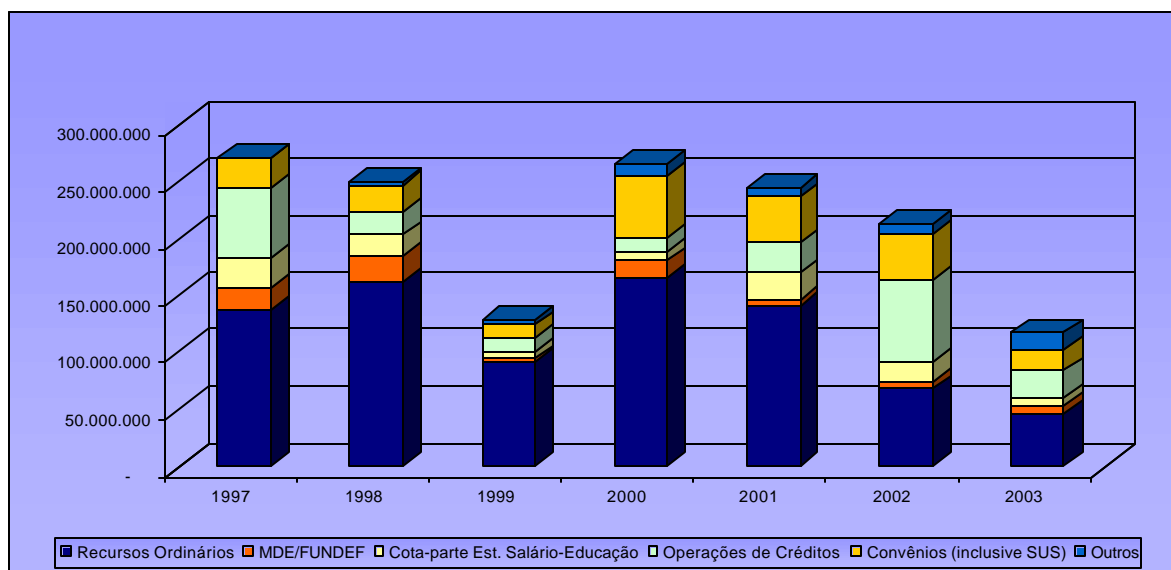
- i) que os investimentos totais tem apresentado decréscimos cumulativos anuais próximo a -8% ao ano. E mais, aqueles financiados com recursos próprios caíram segundo uma taxa anual de -15,4%; em contrapartida, ganharam posição os recursos de terceiros (crescimento de 5,6% ao ano).
- ii) Ainda assim, a principal fonte para realizar investimentos tem sido os recursos próprios, com destaque absoluto para os recursos ordinários. Do total investido no

período 1997/2003, cerca de 67% foram de origem própria, e nestes, os recursos ordinários representaram 81%. No mesmo período, as operações de crédito contribuíram com 15% e os convênios em 14%.

TABELA 13
INVESTIMENTOS POR FONTE

(R\$ de julho de 2004)

FONTE DE RECURSO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL	?% a.a
Recursos Próprios	183.756.905	203.465.955	102.053.589	190.306.892	170.497.881	94.330.780	61.109.194	1.005.521.197	-15,45%
Recursos Ordinários	137.632.031	162.616.545	92.333.876	167.213.079	141.895.054	69.190.572	47.436.815	818.317.973	-15,98%
MDE/FUNDEF	19.954.509	22.842.862	2.882.356	13.702.240	3.991.299	5.387.103	5.510.107	74.270.477	-22,94%
Cota-parte Estadual Salário Educação	26.170.364	18.006.548	6.071.928	8.768.527	23.948.040	17.435.872	7.900.774	108.302.053	-8,16%
Recursos Terceiros	87.966.533	47.258.424	26.357.065	75.971.980	75.373.606	119.211.313	56.625.230	488.764.152	5,64%
Op. de Créditos	61.017.117	20.181.718	12.235.200	11.172.477	26.704.035	71.761.551	23.054.893	226.126.992	1,42%
Convênios (inclusive SUS)	25.452.390	23.804.529	11.707.821	54.956.300	41.203.848	40.882.483	19.937.800	217.945.169	5,74%
Outros	1.497.026	3.272.178	3.179.474	10.466.250	8.129.210	8.884.514	13.894.034	49.322.685	34,36%
TOTAL	271.723.438	250.724.380	128.410.654	266.278.872	245.871.487	213.542.094	117.734.424	1.494.285.349	-7,79%



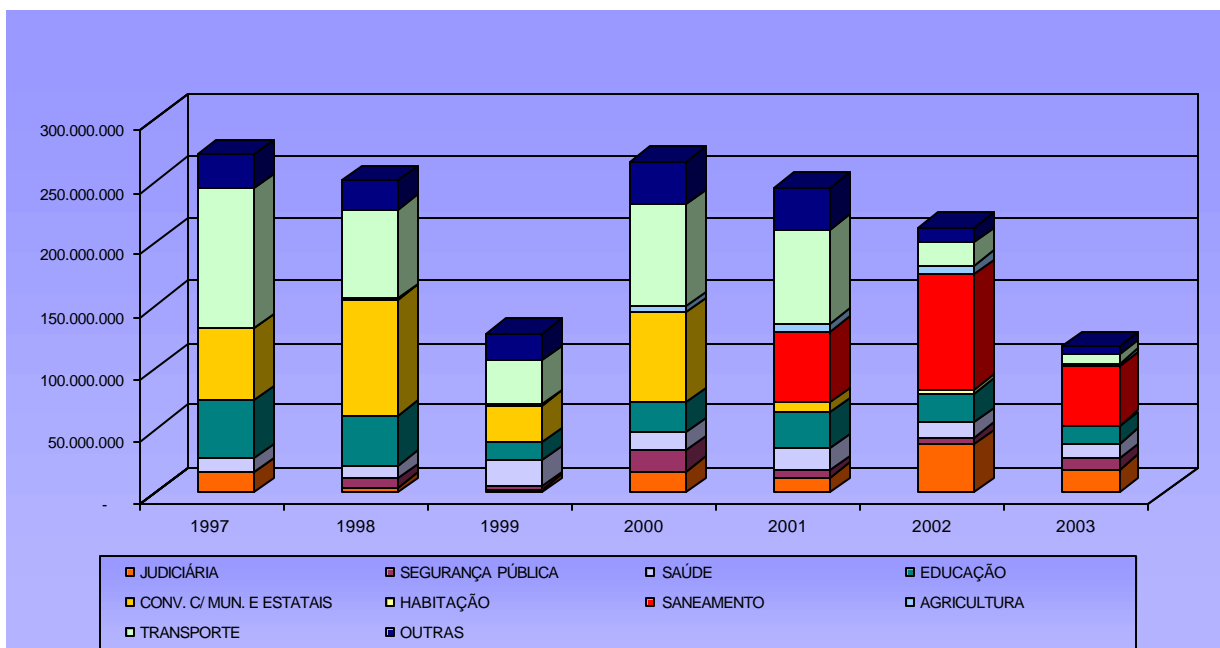
A título de informação, na Tabela 14 vão explicitados os usos dos recursos alocados na rubrica *investimentos* nos diversos anos.

Pode-se verificar que os valores mais expressivos aconteceram na função Transporte, cerca de 27% do total investido no período como um todo. No triênio 2001/2003, recursos de vulto também foram aplicados em Saneamento.

TABELA 14
INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO

(R\$ de julho de 2004)

FUNÇÃO	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
JUDICIÁRIA	16.139.712	5.210.191	2.659.839	17.693.324	13.283.201	38.719.123	18.766.304	112.471.694
SEGURANÇA PÚBLICA	1.136.891	6.108.470	3.200.116	16.807.742	4.809.424	5.571.974	8.401.240	46.035.857
SAÚDE	10.322.112	10.799.491	20.265.102	14.312.656	17.422.171	12.125.991	12.029.294	97.276.816
EDUCAÇÃO	47.061.794	40.260.026	14.812.809	23.458.538	28.850.332	23.252.703	14.707.609	192.403.811
CONV. c/ MUNIC. E ESTATAIS	57.362.288	92.765.361	29.282.280	73.194.975	7.782.109	-	-	260.387.014
HABITAÇÃO	697.026	-	4.394	-	1.846	3.536.133	581.428	4.820.827
SANEAMENTO	-	-	-	-	57.826.541	92.099.617	47.156.490	197.082.647
AGRICULTURA	368.112	1.692.010	563.634	4.345.620	6.500.667	7.363.243	3.167.252	24.000.538
TRANSPORTE	111.632.607	70.334.282	35.649.352	81.593.869	74.708.890	18.671.997	6.398.840	398.989.838
OUTRAS	27.002.895	23.554.550	21.973.128	34.872.146	34.686.307	12.201.312	6.525.968	160.816.307
TOTAL	271.723.438	250.724.380	128.410.654	266.278.872	245.871.487	213.542.094	117.734.424	1.494.285.349



5.3 Usos dos Recursos, por Fontes

Constatado que os recursos próprios destinados à investimentos vêm apresentando quedas sucessivas nos últimos anos, é natural que se pergunte que usos foram feitos com tais recursos. Esta lacuna será preenchida com os dados da Tabela 15, que validam as seguintes afirmações:

- i) Os recursos aplicados em investimentos quase que “secaram” nas diversas fontes, destacadamente, nos recursos do salário-educação e MDE/FUNDEF;
- ii) no triênio 1997-1999 os recursos ordinários foram insuficientes para cobrir as despesas correntes e quase que insuficientes até para pagar a folha de pessoal. Em 2000, a situação se alterou porque o governo estadual realizou uma receita patrimonial (venda de ações da CODESA). Sem a venda desse ativo, a insuficiência de recursos ordinários para cobrir as despesas correntes teria se estendido ao ano 2000;
- iii) Excetuados os recursos provenientes das operações de crédito, e os dos convênios com a União, os gastos com pessoal são dominantes no uso das principais fontes de custeio do Estado; e
- iv) As transferências da União sob a forma de Convênios foram reduzidas significativamente entre 1997 e 2003. Estimamos taxas anuais negativas de 11% ao ano para os Convênios como um todo. Nestes, os recursos do SUS se retrairam a uma taxa estimada em (-) 8,8% ao ano e os demais Convênios à taxas próximas de (-) 16% ao ano.

TABELA 15
DESPESAS POR FONTES: VARIÁVEIS SELECIONADAS

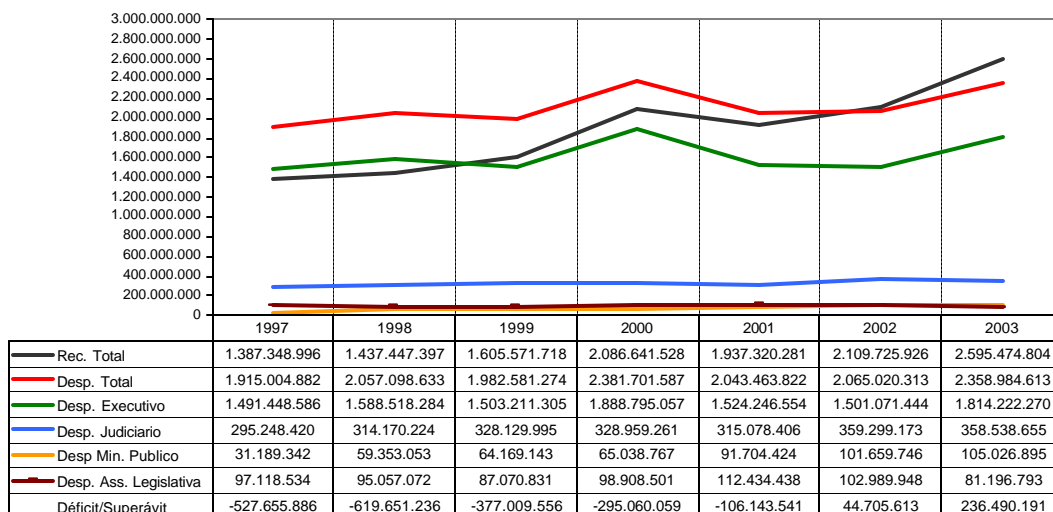
(R\$ de julho de 2004)

FONTES	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Recursos Ordinários (Receita)	1.387.348.996	1.437.447.397	1.605.571.718	2.086.641.528	1.937.320.281	2.109.725.926	2.595.474.804
Despesa Corrente	1.758.993.330	1.866.502.437	1.822.061.308	1.854.953.684	1.742.878.691	1.800.361.842	1.804.803.525
Pessoal e Encargos Sociais	1.357.049.566	1.459.588.912	1.375.337.302	1.364.269.623	1.289.462.827	1.406.634.062	1.376.738.308
Investimentos	31.231.862	69.851.185	61.045.204	94.018.104	134.212.901	69.190.572	47.436.815
Juros e Amortizações	203.229.851	203.420.275	260.294.113	522.390.029	266.305.546	275.280.503	409.510.429
Salário-Educação (Receita)	34.907.731	32.365.527	26.472.031	35.528.542	38.553.410	44.368.627	46.964.602
Despesa Corrente	6.368.934	6.830.797	15.010.031	14.158.985	26.282.851	31.284.967	29.716.288
Pessoal e Encargos Sociais	-	-	-	-	-	-	-
Investimentos	27.941.193	32.039.684	9.440.785	13.981.363	-	17.865.601	8.264.572
Juros e Amortizações	-	-	-	-	-	-	-
MDE / FUNDEF (Receita)	540.065.054	565.418.937	552.026.589	530.429.555	591.571.717	605.707.638	515.917.988
Despesa Corrente	511.119.034	540.524.812	546.466.857	509.520.012	587.467.791	600.320.536	510.402.677
Pessoal e Encargos Sociais	417.228.174	407.629.012	466.569.149	403.713.004	463.253.436	483.481.814	424.428.764
Investimentos	19.954.509	19.977.261	5.093.842	14.139.306	3.991.299	5.387.103	5.515.311
Juros e Amortizações	-	-	-	-	-	-	-
Conv. União – Incl. SUS (Receita)	216.402.691	111.787.651	90.962.966	163.020.003	138.788.617	109.925.148	67.753.891
Despesa Corrente	283.664.270	101.538.629	77.415.627	79.561.673	85.772.781	80.218.706	69.330.895
Pessoal e Encargos Sociais	3.305.901	187.196	15.279	25.494	6.082	16.947	21.938
Investimentos	17.615.287	15.452.456	6.121.808	17.162.065	22.375.223	35.893.665	17.544.904
Juros e Amortizações	-	-	-	-	-	-	-
Operações de Crédito (Receita)	335.841.296	471.501.319	42.602.192	32.473.444	5.450.920	64.389.714	44.726.342
Despesa Corrente	14.722.118	3.450.627	6.162.277	6.580.501	1.444.669	2.096.611	535.549
Pessoal e Encargos Sociais	-	-	-	-	-	-	-
Investimentos	61.017.117	20.181.718	12.235.200	11.172.477	26.704.035	71.761.551	23.054.893
Juros e Amortizações	36.385.133	-	-	-	-	-	-
Aut.e Fundos - Rec. Próp. (Receita)	176.488.958	225.232.866	191.601.475	192.106.366	205.420.021	272.459.959	444.075.521
Despesa Corrente	160.965.393	186.379.354	200.199.417	204.088.393	208.503.705	261.285.959	348.524.826
Pessoal e Encargos Sociais	132.089.609	145.099.796	153.333.778	156.402.384	170.062.582	204.612.730	303.531.085
Investimentos	1.100.180	1.166.721	1.237.093	2.381.931	1.935.690	6.018.401	5.570.191
Juros e Amortizações	125.464	127.468	113.889	132.992	99.773	76.107	67.815

5.4 A Disputa por Recursos Ordinários

Dada sua importância, o destino dos recursos ordinários merece um aprofundamento. Com este objetivo, foram colecionados os dados da Tabela 16, que trata da distribuição desses recursos entre os Poderes, oferecendo assim, um novo campo para análise da retração dos investimentos.

TABELA 16
DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS ORDINÁRIOS POR PODER
(R\$ de julho de 2004)



Déficit/Superávit : Receita Total - Despesa Total

Nesta tabela, vale de início observar, que os dados da receita e da despesa total, ordinárias, apresentam forte desequilíbrio nos anos 1997-2000, alcançam um equilíbrio precário em 2002, e uma posição francamente superavitária de 2003. Estimamos, como fizemos na seção 3, as taxas de crescimento dessas variáveis e obtivemos como resultado taxas de 10,1% ao ano para a receita total (ordinária), e 2,4% ao ano para a despesa total com estes recursos. Esses diferenciais de taxas, evidenciam que o ajuste das contas do Estado, foi alcançado graças a uma evolução muito favorável da receita de recursos ordinários, e não por um processo de contenção ou redução da despesa, em termos reais. Ou seja, para vencer a situação de desequilíbrio engendrado nos anos 1993-1996, foram necessários sete anos para que fosse restabelecido uma nova posição de equilíbrio no uso

dos recursos ordinários. Isso, hoje sabemos, decorreu da falta de vontade política, ou mais precisamente, de lideranças políticas e administrativas condizentes.

Na presença de uma aguda insuficiência de meios, não se pode considerar pequeno um crescimento real da despesa total, com recursos ordinários, da ordem de 2,5% ao ano. Essa, aliás, é uma taxa média. Sua compartimentalização revela bem o estado de ânimo dos participantes da disputa pelo bolo orçamentário.

Pelos dados da Tabela 16, a despesa total do Executivo cresceu 1,7% ao ano, enquanto a do Judiciário cresceu 2,9%, e a do Ministério Público segundo uma extravagante taxa anual de 18,1%.

A Assembléia Legislativa é um caso à parte. Seus gastos totais no período 1999-2002 foram fortemente ascendentes e conheceram um efetivo esforço de contenção em 2003. Ocorreu, neste ano, a quebra de um paradigma como a despesa total desse Poder desse reduzida em 21% (real), em comparação a realizada em 2002. Isto se viabilizou com a redução das despesas de custeio (exceto pessoal) e dos investimentos.

As Tabelas subsequentes, 17 a 20, indicam mais claramente os esforços de contenção, ou não, dos Poderes e nos informam quanto a natureza dos gastos realizados por cada um deles nos diversos anos.

Os gráficos sugerem que, os investimentos, indistintamente, são, por assim dizer, quase que esmagados pelos gastos correntes dos Poderes.

Diferentemente do Executivo, cujos gastos com pessoal e encargos com recursos ordinários exibem uma leve tendência de queda em termos reais, os demais Poderes privilegiaram seus gastos com pessoal. Esta tendência é mais nítida no caso da Assembléia e do Ministério Público do que do Judiciário.

Vale ainda a observação que a queda observada na destinação de recursos ordinários para pagar despesas com pessoal no Executivo, não exemplifica um esforço de contenção de gastos, mas apenas um mera substituição de fontes. No todo, isto é, quando consideradas todas as fontes, o gasto com pessoal desse Poder (administração direta e indireta) conheceu um pequeno crescimento, em termos reais, de 0,36% ao ano, segundo os dados (última linha) da Tabela 16.

TABELA 17
DESPESAS COM RECURSOS ORDINÁRIOS: EXECUTIVO

(R\$ de julho de 2004)

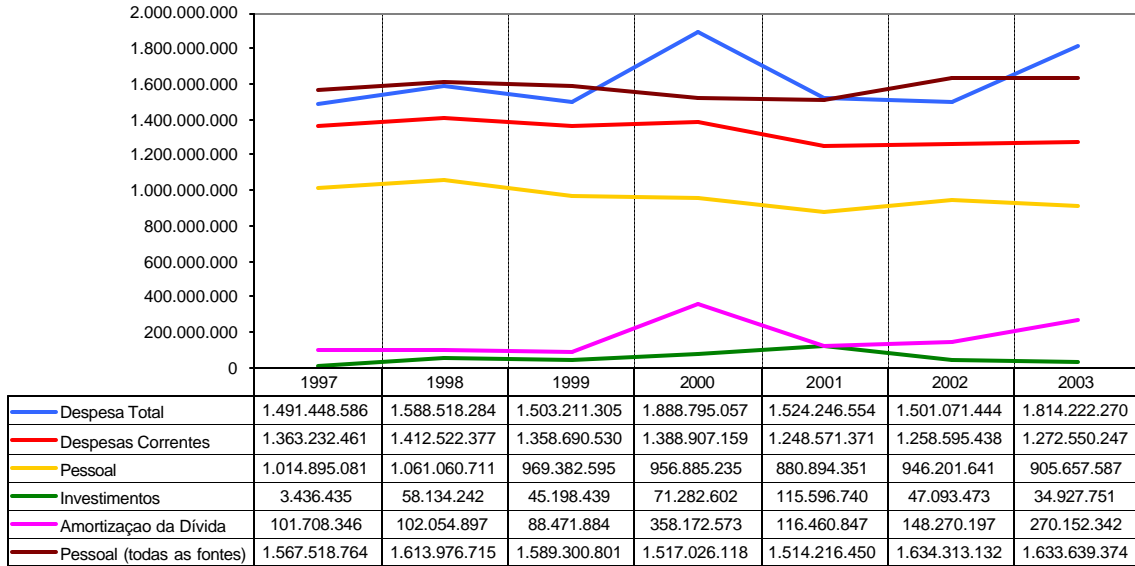


TABELA 18
DESPESAS COM RECURSOS ORDINÁRIOS: JUDICIÁRIO

(R\$ de julho de 2004)

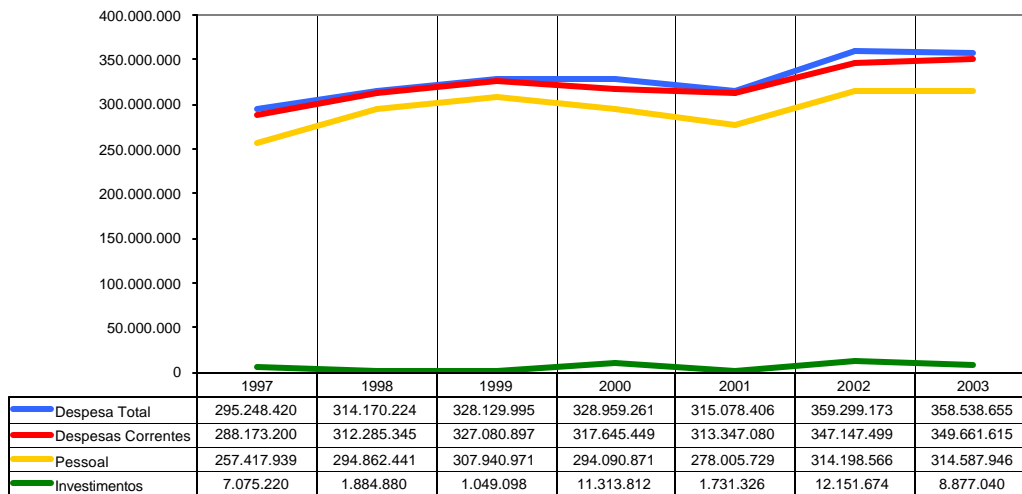


TABELA 19
DESPESAS COM RECURSOS ORDINÁRIOS: MINISTÉRIO PÚBLICO
 (R\$ de julho de 2004)

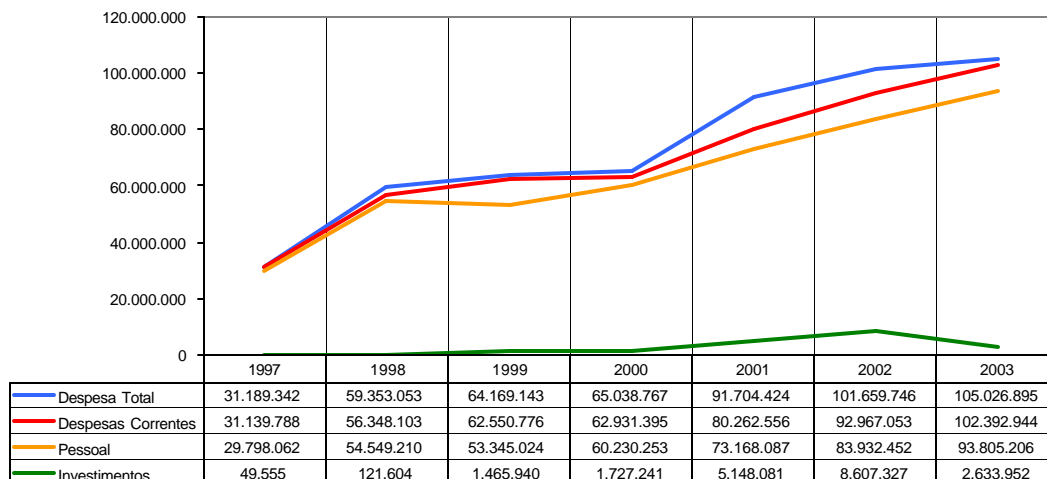
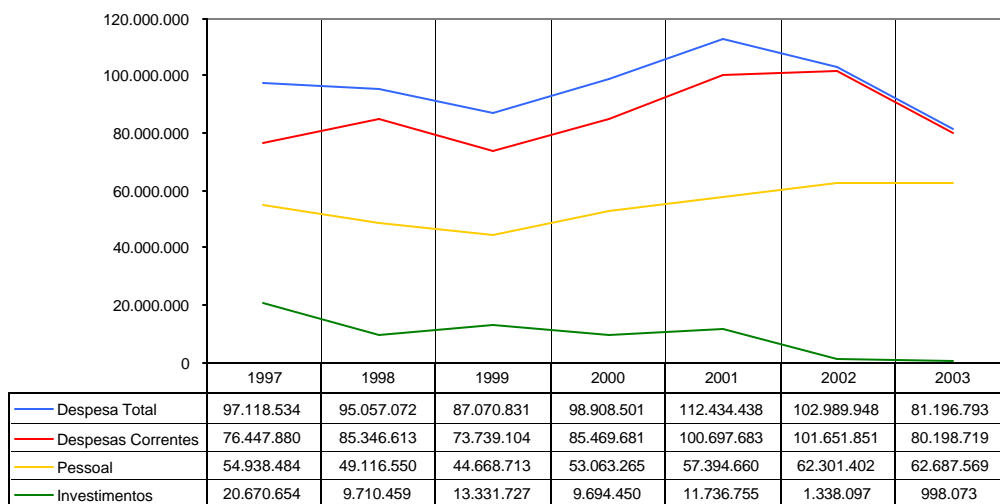


TABELA 20
DESPESAS COM RECURSOS ORDINÁRIOS: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA
 (R\$ de julho de 2004)



6. Observações Finais

Neste trabalho procuramos identificar e mensurar os principais determinantes daquilo que chamamos de capacidade de investimento com recursos próprios do tesouro estadual.

No processo, cremos ter alcançado três resultados. O primeiro correspondeu ao mapeamento objetivo da crise financeira que assolou o Estado nos dez anos iniciados em 1993.

Além deste, pretendemos ter reunido evidências de que o penoso processo de ajustamento das contas públicas estaduais, a partir de 1997, foi comandado pelo aumento da receita e que, pouco, ou nenhum, esforço de contenção dos gastos foi realizado até 2002 (inclusive). Contrastando com este comportamento, observou-se, em 2003, um ajuste de contas, que desejamos duradouro, com dois ingredientes: expressivo ganho de receita associados a uma política eficaz de contenção dos gastos correntes do governo⁽³⁾.

Por fim, com simplicidade e clareza, o indicador aqui desenvolvido colocou em destaque a imperiosa necessidade de que sejam administradas, com rigor, as receitas e os gastos correntes do Estado, para ampliarmos, através de investimentos, a capacidade de resposta do poder público estadual aos reclamos da população por serviços públicos melhores e mais abundantes.

(3) Oliveira, José T. O Ajuste Fiscal da Governo do Estado do Espírito Santo em 2003. Maio/2004.