

Secretaria de Estado da Fazenda – ES
Subsecretaria do Tesouro Estadual
Gerência de Contabilidade
Subgerência de Informações Legais e Gerenciais



**RELATÓRIO FISCAL DO PODER EXECUTIVO DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: UMA ANÁLISE DO
PERÍODO DE 2003 A 2010**

Vitória-ES, 2011

Secretário de Estado da Fazenda
Maurício César Duque

Subsecretária do Tesouro Estadual
Dineia Silva Barroso

Gerente de Contabilidade
Fernando Hostt Neto

Equipe Técnica
Evandro de Andrade Siqueira
Eliane Canal Leite da Silva
Fabiano Peixoto da Silveira
Henrique Simberg Valinhos
João Vicente Soares Freitas
Thiago Mareto Calado

SUMÁRIO

1. Introdução	3
2. Aspectos gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal	5
3. Metodologia do Estudo	8
4. Resultados Fiscais	9
4.1. Resultado primário	11
4.2. Resultado nominal	13
4.3. Resultado Orçamentário	14
5. Evolução das Receitas	15
5.1. Receitas Correntes	16
5.1.1. Receitas Tributárias	17
5.2. Receitas de Capital	18
5.3. Receitas Correntes x Receitas de Capital	19
5.4. Receita Corrente Líquida (RCL)	20
6. Evolução das Despesas	22
6.1. Despesas Correntes	22
6.2. Despesas de Capital	23
6.3. Despesas Correntes x Despesas de Capital	24
6.4. Investimentos	25
7. Evolução quanto aos Limites da LRF	26
7.1. Limites da Dívida	27
7.2. Limite de Pessoal	29
7.3. Limite para Operações de Créditos	31
7.4. Limite das Garantias e Contragarantias de Valores	33
7.5. A Regra de Ouro	35
8. Limites Constitucionais relativos à Educação e Saúde	36
8.1. Limite do gasto com a Saúde	37
8.2. Limite do gasto com a Educação	38
9. Considerações Finais	40
10. Referências	41

1. Introdução

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu em um contexto de recorrentes déficits das contas públicas, a fim de disciplinar a gestão financeira, por meio de um código de conduta gerencial, com o propósito de promover o equilíbrio fiscal e proporcionar maior transparência das contas públicas.

A LRF (Lei Complementar 101/2000) é considerada um importante marco das finanças públicas no Brasil, inaugurando uma nova era de responsabilidade fiscal para o gestor público na condução de suas políticas, obras e serviços públicos ao tratar sobre limites, controles e oferecer elementos orientadores acerca dos gastos públicos, bem como sobre o fluxo financeiro necessário à sua efetiva realização, além de estabelecer diversos mecanismos para corrigir desvios, a partir de trajetórias, prazos, formas de adequação e sanções em caso de descumprimento (Albuquerque, 2008).

A Lei Complementar também introduziu o mecanismo da transparência na gestão fiscal como sendo um princípio, a fim de se obter um controle social efetivo, permitindo à sociedade o acompanhamento mais de perto sobre o desenvolvimento das políticas públicas desenvolvidas pelos seus governantes (Cruz, 2009).

Essa transparência, para o autor, refere-se à divulgação das informações (publicidade) e também ao efetivo entendimento por parte da sociedade a respeito das informações divulgadas. Por isso, o objetivo deste trabalho é: **sintetizar e simplificar o entendimento sobre o desempenho da gestão fiscal do Estado do Espírito Santo ao longo dos anos de 2003 a 2010, no que tange aos aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).**

Ao alcançar esse objetivo, pretende-se permitir que haja uma melhor compreensão a respeito do desempenho da gestão fiscal do Estado no referido período. Esse estudo destina-se, portanto, a gestores públicos, pessoas envolvidas na elaboração e execução do orçamento do Estado do Espírito Santo, órgãos de controle, sociedade civil organizada e o cidadão.

Para embasar essa discussão, adotou-se como metodologia o estudo descritivo de natureza quantitativa (Vergara, 2000), permitindo demonstrar os resultados fiscais do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo, utilizando dados publicados nos demonstrativos da LRF elaborados para publicações bimestrais referentes ao 6º bimestre e 3º quadrimestre, no período de 2003 a 2010, conforme prescritos pelos Manuais de Demonstrativos Fiscais publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A fim de complementar os conceitos tratados ao longo do estudo, permitindo maior transparência (divulgação e entendimento), utilizou-se um embasamento teórico sobre as finanças públicas no Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal e seus instrumentos de transparência.

Para tratar da articulação dessa base teórica em torno do objetivo proposto, no sentido de alcançá-lo, o trabalho está estruturado da seguinte maneira: inicialmente, no capítulo 2 são discutidos os principais aspectos que envolvem a Lei de Responsabilidade Social e suas contribuições para uma gestão pública responsável (Albuquerque, 2008). No capítulo 3, apresentam-se os procedimentos metodológicos ao desenvolvimento deste estudo. Os capítulos seguintes apresentam conceitos principais e a análise dos respectivos resultados da investigação: Resultados Fiscais, Evolução das Receitas, Evolução das Despesas, Evolução quando aos Limites da LRF, Limites Constitucionais relativos à Saúde e Educação. Em seguida, são apresentadas as considerações finais.

A partir dessa estrutura, evidenciou-se que o Estado do Espírito Santo, ao longo do período de investigação (2003 a 2010), tem refletido o desenvolvimento de uma gestão pública responsável, cumprindo os limites definidos pela LRF e Constituição Federal de 1988 (educação e saúde). A investigação mostrou também que houve aumento das receitas em patamares superiores ao das despesas.

Ao longo do período investigado, a evolução da receita permitiu aumento da Receita Corrente Líquida (RCL) - que é a base para o cálculo dos limites da LRF aqui estudados - e como consequência, possibilitou ao Gestor elevar os gastos com saúde, educação, pessoal e investimentos.

2. Aspectos gerais da Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de responsabilidade Fiscal (LRF), conforme seu art. 1º, surgiu com o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, a fim de prevenir futuros desajustes financeiros na gestão pública, como os que vinham ocorrendo nas décadas de 1980 e 1990, ou seja: intensa instabilidade econômica, elevados índices inflacionários e edição de planos econômicos inconsistentes.

A Lei Complementar 101, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, foi sancionada em 04 de maio de 2000 e tem se tornado um importante instrumento para avaliar a sustentabilidade da política fiscal dos entes públicos. Nesse sentido, a LRF veio reforçar o papel do planejamento governamental como um dos pilares de um novo modelo de gestão fiscal responsável. (Albuquerque, 2008).

Antes da LRF, já existiam diversos mecanismos legais relacionados com a responsabilidade na gestão pública, como a lei nº 1079, de 1950 (Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento), o Decreto-Lei 201, de 1967 (Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências), a Lei 8429 de 1992 (Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências). A especificidade trazida pela LRF diz respeito à responsabilidade no que tange à gestão financeira do ente (responsabilidade na gestão fiscal), por meio de um acompanhamento sistemático do desempenho mensal, bimestral, quadrimestral e anual (Cruz, 2009), ao permitir que se possa analisar a evolução das suas diversas receitas e despesas.

A LRF regulamenta a Constituição Federal na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas. Dessas normas, o artigo 163 da CF/88, estabelece pontos basilares do que seria uma gestão fiscal responsável: ação planejada e transparente; prevenção de riscos e correção de desvios; equilíbrio das contas públicas; cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas; obediência a limites e condições que visam ao equilíbrio das contas

públicas (art. 1º, § 1º, LC101/00). Tais pontos formam a base de quatro princípios: planejamento, transparência, controle e responsabilidade (Albuquerque, 2008).

O equilíbrio das contas públicas pressupõe não gastar mais do que se arrecada, o que remete à necessidade de elaboração de um planejamento. Para Cruz (2009), não basta apenas contar as despesas dentro do montante que se arrecada, mas o gestor deve ser capaz de atender às necessidades sociais que se apresentam na forma de saúde, educação e segurança de forma universal, evitando o atendimento de despesas que visem apenas a necessidades que sejam urgentes da população, normalmente traduzidas em pressões imediatas. Essas são premissas do princípio da responsabilidade.

Para o autor, cabe ao usuário dos serviços públicos julgarem se o processo de planejamento é ou não transparente, já que garantias legais não são suficientes para atingir a transparência. A percepção do especialista em sistema de transparência das contas públicas nem sempre coincide com a do usuário comum, mas cabe aos gestores públicos o esforço para popularizar as informações conforme a área de interesse dos seus habitantes.

A LRF apresenta os seguintes instrumentos de transparência, capazes de identificar receitas e despesas: Anexos de Metas e de Riscos Fiscais, Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Relatório de Gestão Fiscal, além das audiências públicas, do portal de transparência e dos três instrumentos de planejamento, que também são considerados instrumentos de controle (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

Para que tais instrumentos fossem elaborados e apresentados de maneira uniforme, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) vem editando manuais de orientação que servem para a elaboração dos demonstrativos previstos pela LRF (Albuquerque, 2008).

Dentre outras informações sobre a gestão financeira do ente, os demonstrativos contêm diversos limites destacados da LRF (dívida, gastos com pessoal, operações de crédito, garantias e contragarantias de valores) e da Constituição Federal de 1988 (saúde e educação), os quais serão apresentados ao longo deste estudo.

No caso de descumprimento de algum limite, a Lei impõe sanções como: suspensão de transferências voluntárias, suspensão de garantias e de permissão para contratação de operação de crédito, inclusive por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). Além disso, aos responsáveis aplicam-se as sanções introduzidas no Código Penal e na legislação que prevê os crimes relacionados com a LRF (Albuquerque, 2008), tal como a Lei de Crimes Fiscais (Lei 10.028, de 19/10/2000).

A Lei abrange as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) e os três poderes (executivo, legislativo e judiciário), sendo no executivo a abrangência a administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (art. 1º, § 2º e 3º, LC101/00).

Dos demonstrativos previstos pela Lei, citados como instrumentos de transparência, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), conforme artigos 52 e 53 da LRF, é composto por duas peças: o balanço orçamentário e o demonstrativo da execução das despesas por função/subfunção. Além desses, o Relatório apresenta alguns demonstrativos adicionais para especificar as receitas (por categoria econômica e fonte) e as despesas (por categoria econômica, grupo de natureza, função e subfunção). A elaboração e publicação do RREO é atribuição do Poder Executivo de cada ente da Federação e deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF), conforme artigos 54 e 55 da LRF, deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre, sendo composto por um conjunto de relatórios que contém informações referentes ao cumprimento dos limites decorrentes da aplicação da LRF. Ao contrário do RREO, a elaboração e publicação do RGF é atribuição dos titulares de cada um dos Poderes, bem como do Ministério Público, devendo abranger toda a administração direta e indireta, com exceção das empresas estatais não dependentes (Albuquerque, 2008).

Tanto o RREO quanto o RGF, são instrumentos de transparência que têm como objetivo permitir à sociedade o conhecimento, acompanhamento e análise do desempenho da execução orçamentária e da gestão fiscal dos seus gestores públicos. Esses instrumentos são publicados no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, no sítio da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo e no Portal da Transparência do Estado. As

informações apresentadas ao longo do estudo foram extraídas desses dois instrumentos de transparência, com o propósito de sintetizar e facilitar o entendimento a respeito da gestão fiscal do Estado do Espírito Santo ao longo dos anos de 2003 a 2010.

3. Metodologia do Estudo

O presente trabalho utilizou como estratégia de pesquisa o estudo descritivo e de natureza quantitativa (Vergara, 2000), a fim de demonstrar os resultados fiscais apurados por meio de demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A coleta de dados iniciou-se por meio de um levantamento bibliográfico que permitisse esclarecer os principais conceitos e métodos que envolvem a Lei de Responsabilidade Fiscal e a elaboração dos demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Nesse sentido, o referencial teórico pretende esclarecer informações relevantes para uma melhor compreensão do conteúdo deste estudo. Em seguida foi utilizada a pesquisa documental, por meio da busca por dados registrados nos demonstrativos elaborados no último período de cada ano, que são os demonstrativos relativos ao 6º bimestre e 3º quadrimestre, pois estes contêm dados anuais, período utilizado para análise do trabalho (Gil, 2002).

O universo da pesquisa abrange todos os demonstrativos exigidos pela LRF e que fazem parte do RREO e do RGF. Desse universo, tomou-se como amostra os principais dados referentes à receita e despesa e aqueles que tratam dos limites da LRF e da Constituição Federal de 1988.

Para análise dos dados, foi utilizada a estatística descritiva, por meio de percentuais comparativos no período de 2003 a 2010 (GIL, 2002), extraídos dos demonstrativos elaborados para as publicações bimestrais (RREO) e quadrimestrais (RGF) da Lei de Responsabilidade Fiscal referentes ao Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.

Os valores expressos nos gráficos estão apresentados em reais e em valores correntes. Os valores das despesas referem-se aos de empenho (despesa realizada), exceto para o cálculo dos limites da saúde e educação, que consideram a despesa liquidada. Os arredondamentos, quando necessários, foram feitos com duas casas decimais.

4. Resultados Fiscais

O Resultado Fiscal do Governo, também conhecido como Necessidades de Financiamento do Setor Público – NFSP avalia o desempenho fiscal da Administração Pública em um determinado período, geralmente dentro de um exercício financeiro. Esse instrumento apura o montante de recursos que o Setor Público não-financeiro necessita captar junto ao setor financeiro interno e/ou externo, além de suas receitas fiscais, para fazer face aos seus dispêndios. Quando a NFSP é maior que zero, o resultado é negativo e quando menor que zero, o resultado é positivo, conforme será demonstrado no Gráfico do Resultado Nominal mais adiante.

A literatura expõe duas formas de calcular os resultados fiscais: pelo critério “Acima da Linha” ou pelo critério “Abaixo da Linha”.

De acordo com Albuquerque (2008), o critério “Acima da Linha” considera o desempenho fiscal do Governo por meio de informações relativas aos fluxos de receitas e despesas orçamentárias em determinado período. Tais informações são obtidas por meio da análise dos demonstrativos contábeis.

Esse é o critério utilizado para calcular o Resultado Primário, que é dado por:

Resultado Primário = Receitas não-financeiras menos Despesas não-financeiras. Os resultados possíveis são:

- Superávit primário: quando os recursos arrecadados são suficientes para o pagamento das despesas não-financeiras e há uma sobra, a qual pode ser utilizada para honrar outros compromissos como juros e amortizações da dívida.

- Déficit primário: quando os recursos arrecadados não são suficientes para pagamento das despesas não-financeiras, tornando necessário elevar o nível de endividamento.
- Nulo: não há economia de recursos para o pagamento de juros e amortização das operações de crédito, mas também não há necessidade de ampliar a dívida para pagamento das despesas primárias do governo.

Ainda no critério “Acima da Linha”, o cálculo do Resultado Nominal seria:

Resultado Nominal = resultado primário + juros líquidos (juros que geraram receita e juros que geraram despesa). Os resultados possíveis são:

- Superávit fiscal: quando após apuração das receitas e despesas, e abatimento da dívida, sobraram recursos em caixa. Neste caso, o resultado primário é maior que a conta de juros e há redução do endividamento.
- Déficit fiscal: quando os recursos não são suficientes para cobrir as despesas e os juros líquidos do período, resultando em ampliação do endividamento. Neste caso, o resultado primário é menor que a conta de juros.
- Resultado Nominal nulo: os recursos foram suficientes para cobrir os juros do período, ou seja, o resultado primário foi igual à conta de juros, situação que mantém constante o nível de endividamento.

Conforme Albuquerque (2008), o critério “Abaixo da Linha” leva em consideração apenas os itens de financiamento, apurando o desempenho fiscal do Governo por intermédio do cálculo de variação do endividamento líquido em determinado período. A fonte dos dados são os registros do sistema financeiro, que representam os ingressos e saídas de caixa. Essa metodologia geralmente é adotada pelo Banco Central, e representa a própria necessidade de financiamento do setor público (NFSP).

Neste caso: Resultado Nominal = (Dívida Líquida do Exercício) – (Dívida Líquida do Exercício Anterior). Resultado positivo = déficit; Resultado negativo = superávit.

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que sejam apurados os resultados Primário e Nominal, conforme determina seu art.9º, mas não menciona a metodologia utilizada para calcular os resultados fiscais. Essa questão ficou a cargo do Senado ou Congresso

Nacional, conforme estabelecido no art.30, §1º, inciso IV, mas ainda hoje não há Resolução que atenda a esse dispositivo.

No entanto, pela metodologia descrita no Manual de Demonstrativos Fiscais (Manual, 2009), percebe-se que para calcular o Resultado Primário foi usado o critério “acima da linha”, já para apurar o Resultado Nominal, foi utilizado o critério abaixo da linha.

4.1. Resultado primário

Grande parte da Política Fiscal diz respeito à forma como o governo atua, junto à sociedade, para obter recursos necessários a fim de cobrir seus gastos. Existem duas formas de obter recursos que lhe permitirão a cobertura das suas despesas: por fontes primárias (não-financeiras) ou por fontes não primárias (financeiras). (Albuquerque, 2008).

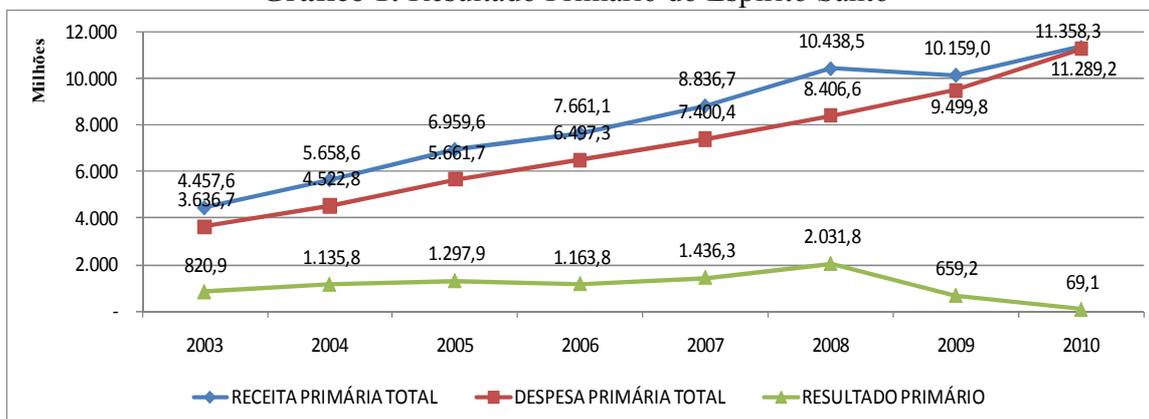
As fontes primárias representam a obtenção de recursos pela via da tributação ou outra forma de obtenção de receita que não acarrete endividamento nem contratação de obrigação futura, nem redução de patrimônio, como por exemplo, aluguéis de seus imóveis. As fontes não primárias são constituídas por ações que geram receitas, mas ao mesmo tempo produz endividamento ou redução do patrimônio público, quando o governo utiliza recursos de terceiros e assume a obrigação de devolvê-lo no futuro.

O Resultado Primário tem por objetivo avaliar a sustentabilidade da política fiscal, ou seja, a capacidade do Governo em gerar receitas suficientes para pagar suas contas usuais (despesas correntes e investimentos), sem que seja comprometida sua capacidade de administrar a dívida existente (Albuquerque, 2008). Ou seja, indica se os gastos do governo são compatíveis com a arrecadação (que são as receitas não-financeiras).

O Resultado Orçamentário diferencia-se do Resultado Primário, pois neste são excluídas as receitas e despesas financeiras, enquanto aquele inclui todas as fontes (financeiras e não financeiras).

A Lei Complementar 101/2000 não estabelece que os entes tenham que ter superávit primário, mas que eles tenham metas a serem atingidas. O Manual (2009) afirma que o objetivo do demonstrativo do Resultado Primário é representar a diferença entre as receitas e as despesas primárias (cálculo que é feito pelo critério acima da linha).

Gráfico 1: Resultado Primário do Espírito Santo



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Despesa empenhada

O Gráfico acima mostra que o Estado conseguiu um superávit primário em todos os anos analisados, o que significa dizer que o Estado conseguiu sustentar sua capacidade de gerar receitas suficientes para pagar suas contas sem a necessidade de endividamento.

No entanto, nos dois últimos anos (2008 e 2009), houve uma retração. A redução do resultado primário deveu-se em parte à redução da receita em 2009 devido aos reflexos da crise econômica mundial de 2008, e em parte à elevação da despesa fruto da abertura de créditos adicionais provenientes de superávits financeiros apurados em exercícios anteriores, os quais foram aplicados em investimentos em infra-estrutura e em áreas sociais, por meio do Programa Capixaba de Investimentos Públicos e Empregos (Governo do Estado do Espírito Santo).

O Programa estabelecido pelo Governo teve como principal objetivo contribuir para a geração de emprego e renda, diminuindo dessa forma os impactos negativos provocados pela crise econômica. O investimento foi direcionado para ações nas áreas de educação, saúde, segurança pública, inclusão social, esporte, cultura, saneamento, meio ambiente, habitação, mobilidade urbana, transporte, desenvolvimento regional e agricultura.

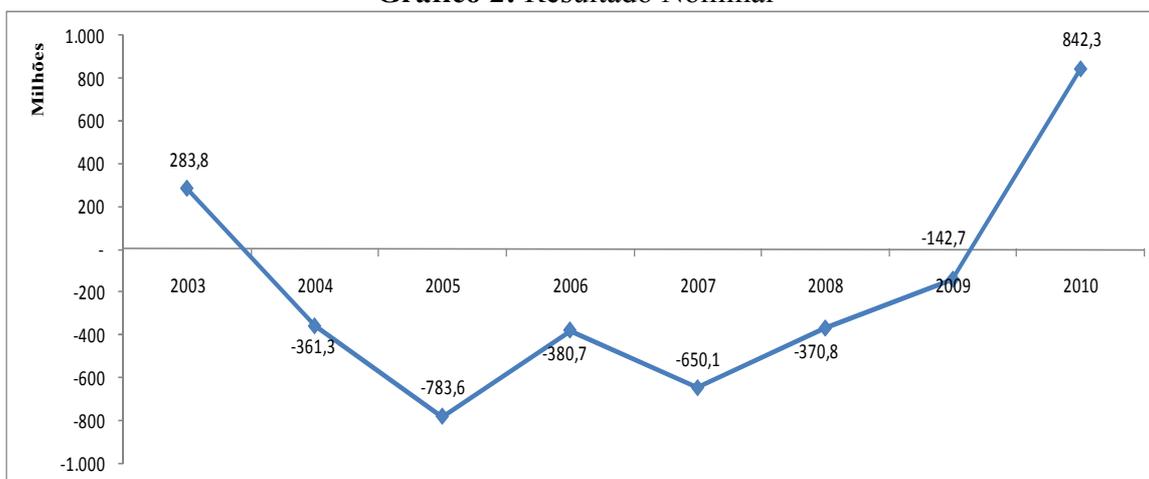
Por isso a redução do resultado primário nos anos de 2009 e 2010 de R\$ 659.241,3 mil para R\$ 69.121,3 mil respectivamente. Mas é importante destacar que apesar da retração, o Estado ainda manteve seu resultado superavitário, encerrando o ano de 2010 com uma disponibilidade de caixa líquida (Poder Executivo) de R\$ 1.916,4 milhões.

4.2. Resultado nominal

Representa a própria Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), pois seu cálculo permite verificar se o governo necessita ou não buscar financiamento junto ao setor privado ou a outros governos para cobrir suas despesas (Albuquerque, 2008).

Conforme Manual (2009), o demonstrativo do Resultado Nominal tem por objetivo medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida. Percebe-se que o critério utilizado é o Abaixo da Linha.

Gráfico 2: Resultado Nominal



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Conforme destacado anteriormente, quando tratado sobre o conceito de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), o Gráfico 2 demonstra que durante os anos de 2003 a 2009 ocorreram sucessivos resultados negativos, ou seja, houve redução da dívida fiscal líquida do ano atual em relação ao ano anterior. Mas a partir de 2007, essas reduções foram diminuindo, resultando um déficit de R\$ 842,3 milhões no ano de 2010.

O déficit no resultado nominal do Estado foi influenciado, em parte, pela crise econômica mundial de 2008, que começou a refletir na economia já a partir de 2007. Em 2008, o Governo instituiu um controle de novas despesas e reduziu gastos, permitindo uma economia de R\$ 210 milhões. Esse valor foi somado a R\$ 790 milhões em 2009, perfazendo um total de R\$ 1 bilhão, valor dos investimentos feitos a partir de 2009 por meio do Programa Capixaba de Investimentos Públicos e Empregos. Esse montante contribuiu para que fosse gerado o déficit em 2010.

É importante destacar que a LRF não proíbe o déficit, mas destaca a existência de metas traçadas que devem ser atingidas pelo ente. Além disso, o déficit propiciado pelo aumento dos investimentos feitos é positivo, já que a capacidade de pagamento do Estado é equilibrada.

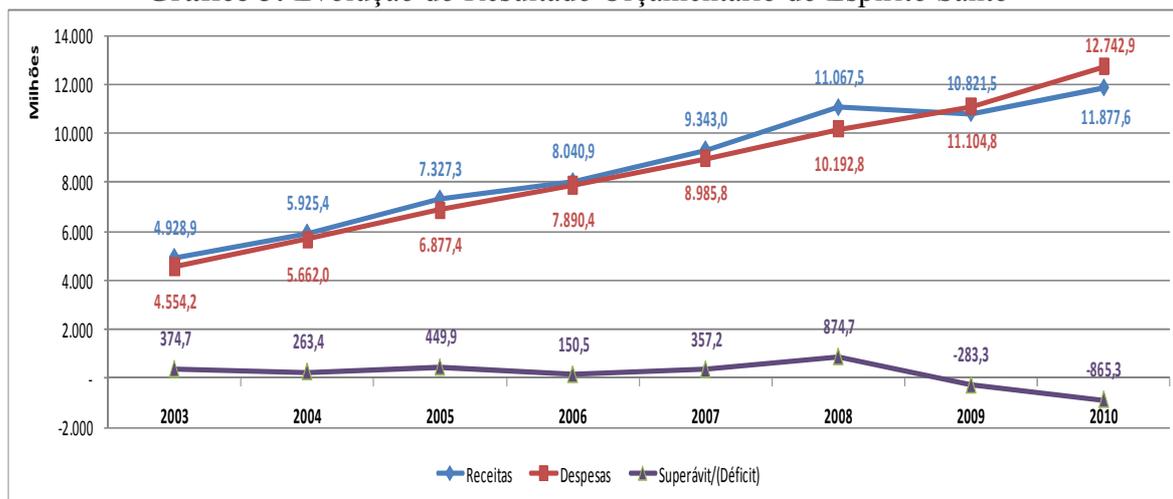
4.3. Resultado Orçamentário

De acordo com o Manual (2009), o Resultado Orçamentário representa a execução orçamentária (receitas menos despesas) em um determinado exercício, e pode apresentar resultado positivo (superávit) ou negativo (déficit). É evidenciado por meio do Demonstrativo do Balanço Orçamentário, que tem por fim demonstrar as receitas e despesas previstas, em confronto com as realizadas (receita arrecadada e a despesa executada ou empenhada).

Os resultados possíveis são:

1. Receita arrecadada > despesa executada = superávit orçamentário;
2. Receita arrecadada < despesa executada = déficit orçamentário;
3. Receita arrecadada = despesa executada = resultado nulo.

Gráfico 3: Evolução do Resultado Orçamentário do Espírito Santo



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Despesa empenhada

A partir do Gráfico acima, infere-se que entre os anos de 2003 a 2008, houve superávit. Porém nos anos de 2009 e 2010, a receita arrecadada foi menor que a despesa executada, resultando em déficit, propiciado pelos investimentos feitos pelo Governo por meio do Programa Capixaba de Investimentos Públicos e Empregos, a fim de diminuir os impactos negativos provocados pela crise econômica mundial.

5. Evolução das Receitas

Ao elaborar o orçamento, qualquer cidadão, empresa ou governo, inicialmente considera a capacidade de captação dos recursos a serem utilizados para cobertura das despesas a serem executadas.

Dessa forma, a Receita Pública representa o ingresso de dinheiro nos cofres públicos para o atendimento das necessidades da coletividade. A partir da Receita, é possível delimitar os resultados que se pretende alcançar e conhecer melhor as limitações financeiras a que estará submetido (Albuquerque, 2008).

Das diversas classificações existentes na literatura sobre Receita Pública, serão apresentadas aqui apenas aquelas que farão parte do escopo deste estudo. Assim sendo, para Carvalho (2008), as Receitas Públicas podem ser: orçamentárias, aquelas que

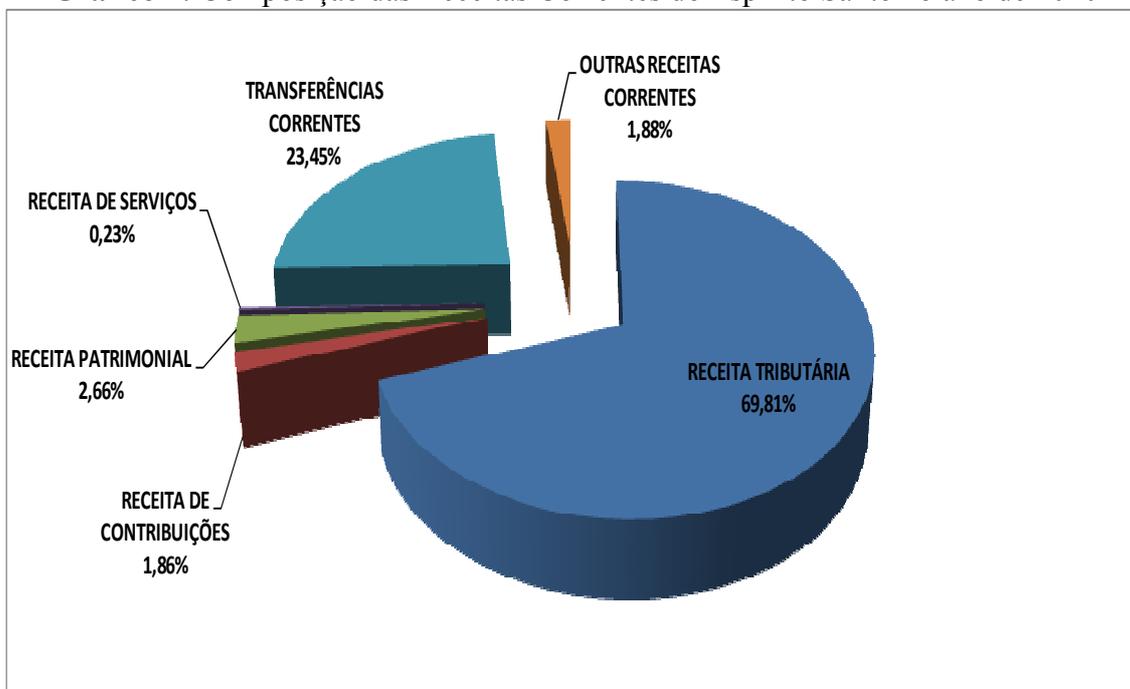
pertencem ao ente e são arrecadadas exclusivamente para serem aplicadas em programas e ações governamentais; extra-orçamentárias, que são receitas pertencentes a terceiros, arrecadadas pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução.

As Receitas Orçamentárias são divididas em dois grandes grupos ou categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

5.1. Receitas Correntes

As Receitas Correntes, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais (2009), representam os ingressos (entradas) de recursos financeiros oriundos das seguintes subcategorias econômicas: receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

Gráfico 4: Composição das Receitas Correntes do Espírito Santo no ano de 2010



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Os Percentuais das Receitas agropecuárias e industriais não estão sendo demonstrados graficamente por apresentarem valores sem representatividade no montante total.

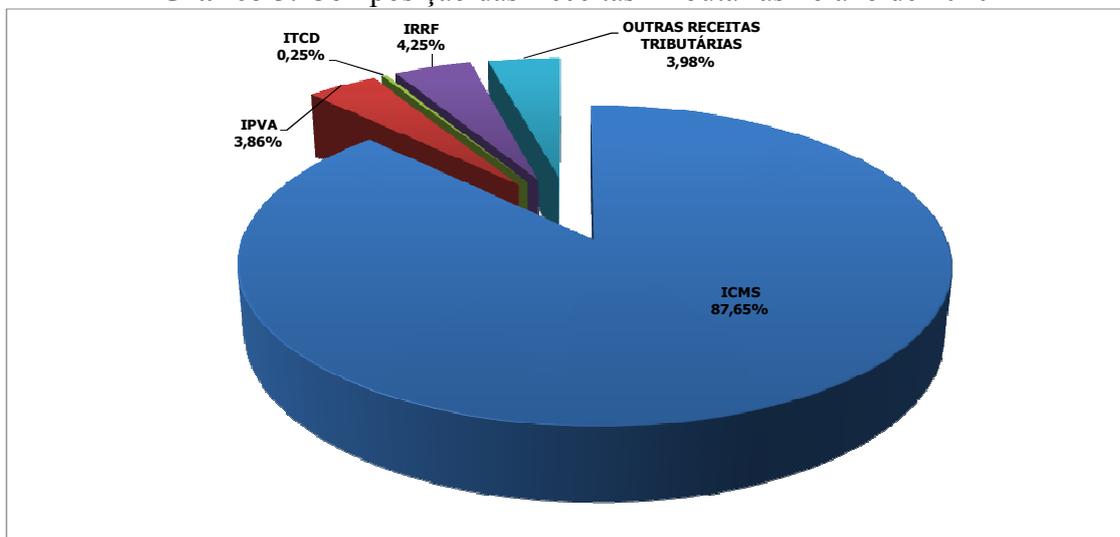
Conforme demonstrado pelo Gráfico 4, verifica-se que 69,81% das receitas correntes do Estado, ou seja, das entradas de recursos financeiros, em 2010, foi composta pelas receitas tributárias, enquanto a soma de todos os outros tipos de receitas correntes totalizam apenas 30,08%.

Percebe-se, dessa forma, a importância da arrecadação e do bom gerenciamento dos tributos para a economia do Estado, conforme exposto no item a seguir.

5.1.1. Receitas Tributárias

As Receitas Tributárias fazem parte das receitas correntes e representam os ingressos provenientes da arrecadação das receitas de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Deve ser considerada na sua totalidade (100%), pois este valor servirá de base para apuração de deduções, como as transferências constitucionais e legais, contribuições do empregador e do trabalhador para a seguridade social, entre outras (Manual, 2009).

Gráfico 5: Composição das Receitas Tributárias no ano de 2010



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

O Gráfico 4 mostra que as receitas tributárias representaram, em 2010, a maior parte das receitas correntes. Das receitas tributárias, o Gráfico 5 aponta o ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação) como principal fonte de arrecadação do Estado, totalizando 87,65% dos tributos, enquanto o IPVA (Imposto

sobre Propriedade de Veículos Automotores), ITCD (Imposto sobre Transmissões Causa Mortis e Doações de Qualquer Bem ou Direito), IRRF (Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) e as Outras Receitas Tributárias (composta pelas taxas), somam juntas apenas 12,34% da arrecadação.

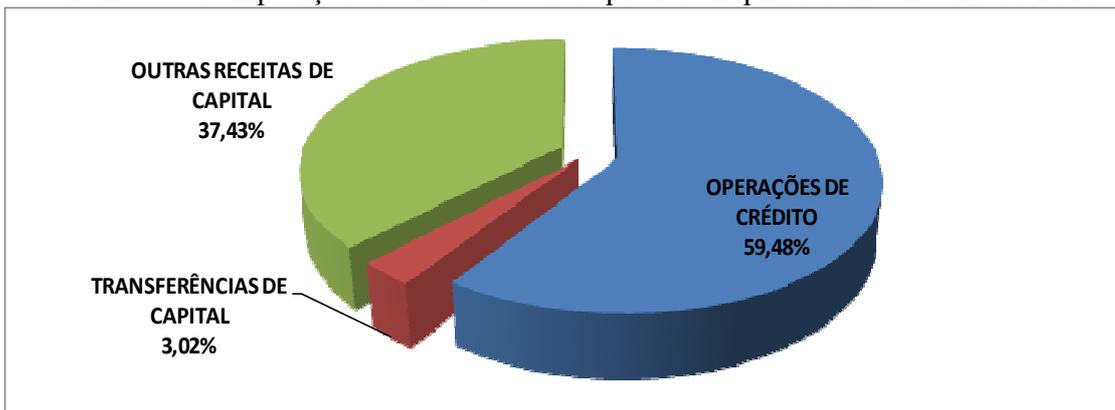
Em 2010, houve um considerável aumento da arrecadação no Estado. Em relação ao ICMS, o Estado fechou o ano com uma arrecadação de R\$ 7.121,6 milhões, contra R\$ 6.397,6 milhões em 2009. A arrecadação do ITCD foi de R\$ 20,7 milhões em 2010 contra R\$ 19 milhões em 2009. Em 2006, esse volume era de apenas R\$ 10,8 milhões. A arrecadação do IPVA também aumentou, saindo de R\$ 294,6 milhões em 2009 para R\$ 313,4 milhões em 2010.

5.2. Receitas de Capital

As Receitas de Capital são ingressos de recursos derivados da constituição de dívidas, amortizações de empréstimos e financiamentos e/ou alienação de componentes do ativo permanente, constituindo-se em meios para atingir um fim público (Carvalho, 2008).

Compreende o total das operações de crédito (contratação de empréstimos e financiamentos junto a entidades estatais, instituições financeiras, fundos, etc.), alienação de bens (conversão em espécie de bens e direitos), amortização de empréstimos (recebimentos de parcelas de empréstimos ou financiamentos concedidos), transferências de capital (ingressos de outros entes ou entidades com objetivo de serem aplicados em despesas de capital) e outras, líquidas das respectivas deduções (Manual, 2009; Carvalho, 2008).

Gráfico 6: Composição das Receitas de Capital do Espírito Santo no ano de 2010



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Os Percentuais das alienações de bens e amortizações de empréstimos não estão sendo representados graficamente por apresentarem valores sem representatividade no montante total.

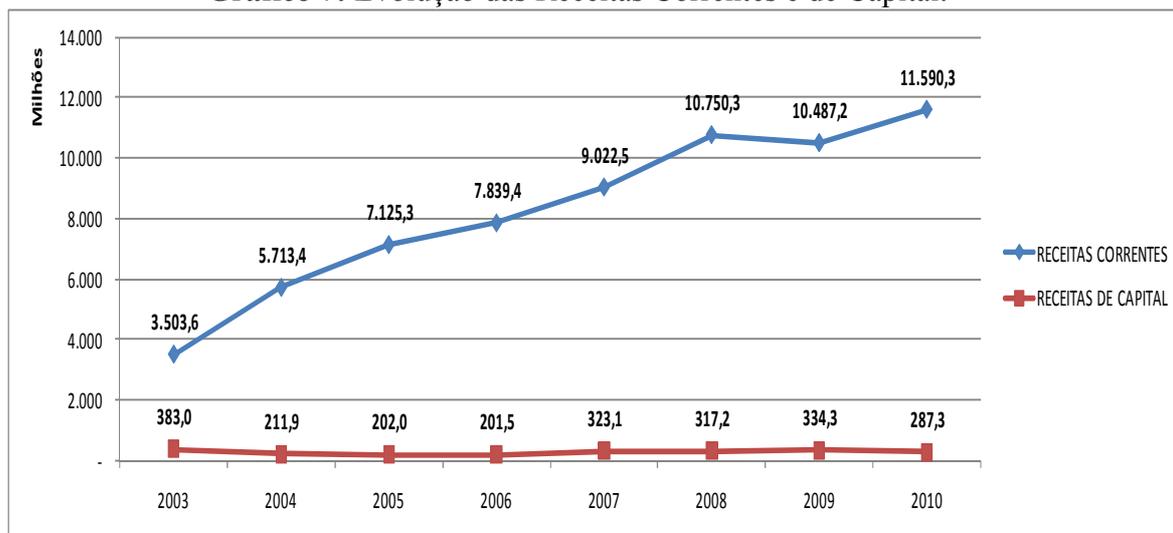
O Gráfico acima demonstra que a maior parte das receitas de capital, em 2010, veio das operações de crédito (59,48%), que são as contratações de empréstimos e financiamentos feitos pelo Estado.

As outras receitas de capital, que somaram 37,43% das receitas de capital, provêm de Integralização do Capital Social, Dívida Ativa Proveniente da Amortização de Empréstimos e Financiamentos, Restituições e Receitas de Capital Diversas (basicamente composta pelo Leilão Fundap).

5.3. Receitas Correntes x Receitas de Capital

O Gráfico a seguir apresenta a evolução das receitas correntes (incluídos os valores das receitas intra-orçamentárias) e das receitas de capital durante os anos de 2003 a 2010. As receitas intra-orçamentárias são aquelas receitas decorrentes da execução da despesa intra-orçamentárias e ocorrem entre órgãos ou entidades integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social (Albuquerque, 2008).

Gráfico 7: Evolução das Receitas Correntes e de Capital:



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

O Gráfico mostra que em 2003, o Estado arrecadou R\$ 3.503,6 milhões em receitas correntes e em 2010, esse valor chegou a R\$ 11.590,3 milhões. Ao longo do período, enquanto as receitas de capital permaneceram praticamente constantes, as receitas correntes cresceram, em média, 18,63%.

Esse crescimento das receitas correntes sintetiza a evolução da economia que o Estado viveu durante os anos de 2003 a 2010, implicando em um crescimento das arrecadações, fruto do crescimento do número de contribuintes dos impostos estaduais e do volume de impostos arrecadados, conforme destacado anteriormente sobre as receitas tributárias.

5.4. Receita Corrente Líquida (RCL)

Este é o conceito mais importante da LRF no que se refere ao atendimento dos limites legais.

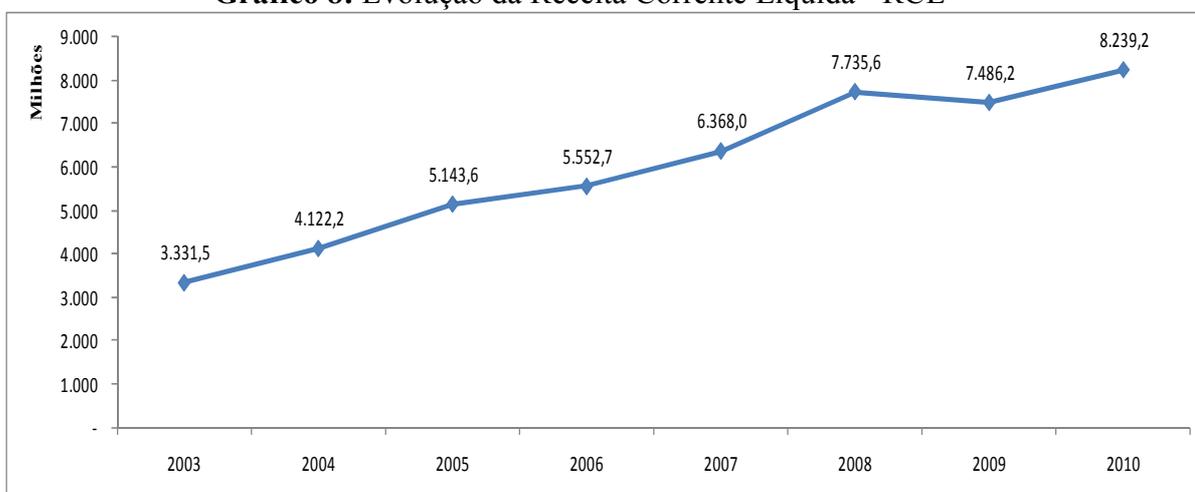
Conforme Albuquerque (2008), a RCL é formada pelas receitas correntes menos as deduções correspondentes, excluídas as duplicidades, que são as receitas intra-orçamentárias.

O cálculo da RCL já era feito antes da LRF para servir de parâmetro na verificação das despesas com pessoal (Lei Complementar nº82/95 – Lei Camata I e Lei Complementar

96/99 – Lei Camata II). Hoje, constitui um dos demonstrativos que fazem parte do Relatório Resumido da Receita Orçamentária e tem como principal objetivo servir de base para o cálculo dos limites legais definidos pela LRF (Manual, 2009).

Conforme art. 2º da LRF, a RCL é calculada observando-se o período de doze meses (mês atual e os onze anteriores) porque leva em conta as oscilações na arrecadação da receita a cada mês, em função de fatores sazonais que possam inviabilizar avaliações que sejam referentes a períodos inferiores a um ano.

Gráfico 8: Evolução da Receita Corrente Líquida - RCL



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

O Gráfico 8 mostra a evolução da RCL ao longo do período considerado nesse estudo. Percebe-se que em 2003, a RCL era de R\$ 3.331,5 milhões e em 2010, chegou a R\$ 8.239,2 milhões.

Ao longo dos anos de 2003 a 2010, houve um crescimento médio em torno de 13,80% ao ano, apesar da ligeira queda identificada entre os anos de 2009 em relação a 2008 provocada pelos reflexos da crise econômica mundial de 2008. Essa redução também pode ser observada pela queda de 4% na taxa do PIB do Estado e queda de 2% no PIB Nacional, no mesmo período.

Conforme demonstrativos da Receita Corrente Líquida publicados no 6º bimestre dos anos de 2009 e 2008, a principal queda ocorreu na arrecadação do ICMS. Em 2009, o Estado arrecadou R\$ 6.397,6 milhões de ICMS e no ano anterior esse valor foi de R\$

6.916,2 milhões, ocorrendo, portanto, um decréscimo de R\$ 518.561,5 mil. Apesar desse decréscimo, o crescimento médio de 2003 a 2010 da receita corrente líquida, em reais, foi de R\$ 701.093,1 mil.

6. Evolução das Despesas

Conforme Carvalho (2008), Despesa significa o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

As Despesas, assim como as Receitas, também são classificadas em Orçamentárias e Extra-orçamentárias.

As Despesas Orçamentárias são aquelas que estão incluídas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e as provenientes dos créditos adicionais abertos durante o exercício financeiro. Já as Despesas Extra-orçamentárias são aquelas que não constam na LOA, compostas pelas diversas saídas de numerários, decorrentes do pagamento ou recolhimento de depósitos, cauções, pagamentos de restos a pagar, etc. (Carvalho, 2008).

As Despesas Orçamentárias se dividem em duas categorias econômicas: Correntes e de Capital.

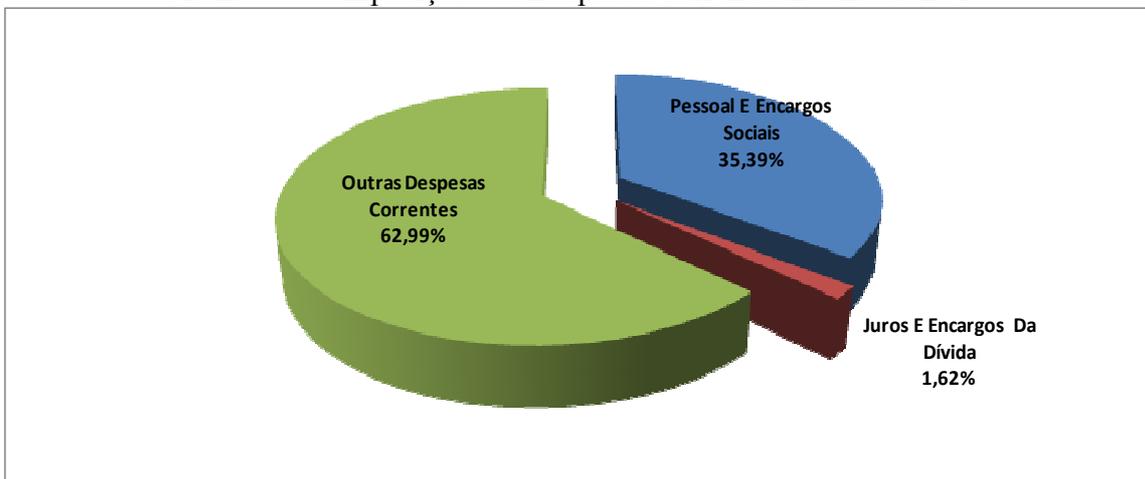
6.1. Despesas Correntes

São aquelas destinadas à manutenção e funcionamento dos serviços públicos gerais anteriormente criados na administração pública direta ou indireta. Tais despesas não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital (Carvalho, 2008). São elas: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes.

Em 2010, as despesas com pessoal e encargos sociais demandaram 35,39% do total das despesas correntes, conforme Gráfico a seguir. Destaca-se que a partir de 2005, em

função da Portaria MPS 916/03, o valor alusivo a pensionistas e inativos passou a ser classificado como outras despesas correntes, o que contribuiu para o aumento desse tipo de despesa.

Gráfico 9: Composição das Despesas Correntes no ano de 2010



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

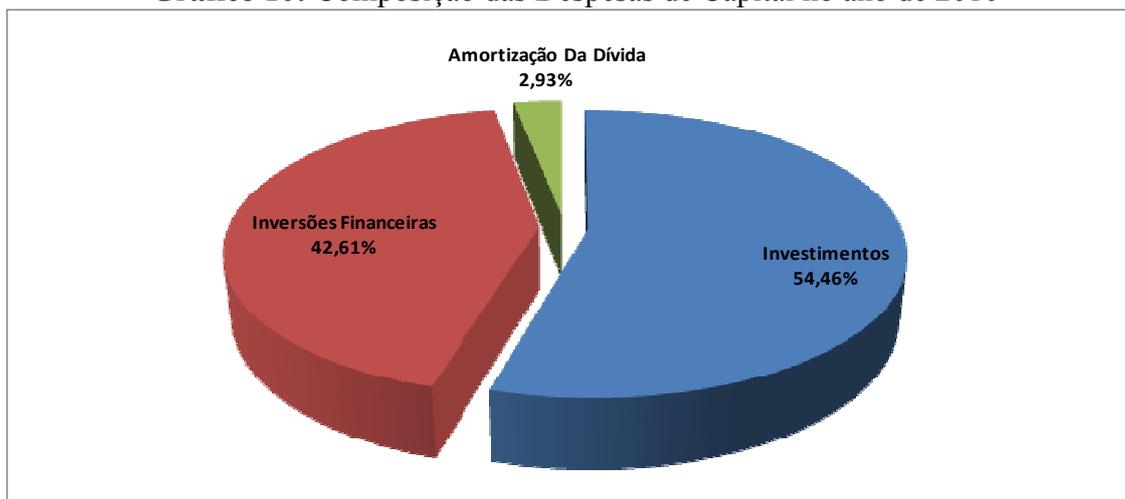
Nota: Despesa empenhada

As outras despesas correntes também englobam gastos como aqueles referentes a material de consumo, treinamentos, serviços de processamento de dados, limpeza e conservação, serviços de publicidade. Ou seja, representam valores despendidos para a manutenção e evolução da máquina administrativa (Custeio).

6.2. Despesas de Capital

Conforme Albuquerque (2008), as Despesas de Capital são efetuadas com a intenção de adquirir ou constituir bens de capital (máquinas, veículos, imóveis) que contribuirão para enriquecer o patrimônio público ou serão capazes de gerar novos bens e serviços. Contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. São: investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

Gráfico 10: Composição das Despesas de Capital no ano de 2010



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Despesa empenhada

Em 2010, as inversões financeiras, representaram 42,61% das despesas de capital. Elas são formadas, basicamente, pelos recursos destinados ao Fundap (Fundo de Desenvolvimento das Atividades Portuárias), criado com o objetivo de apoiar as empresas com Sede no Espírito Santo e que realizem operações de comércio exterior tributadas com ICMS no Estado. No ano de 2010, somaram R\$ 1.246.5 milhões.

Os investimentos somaram 54,46% das despesas de capital, o que representou R\$ 1.593,1 milhões no ano de 2010. A seguir serão apresentadas informações mais detalhadas a respeito dos investimentos feitos pelo Estado no período de 2003 a 2010.

6.3. Despesas Correntes x Despesas de Capital

Conforme exposto anteriormente, as Despesas Correntes apresentam os gastos do Governo com a manutenção da máquina administrativa e de serviços do Estado, como educação, saúde, segurança, enquanto as Despesas de Capital representam os gastos com investimentos realizados pelo governo, como obras públicas, transporte e comunicação.

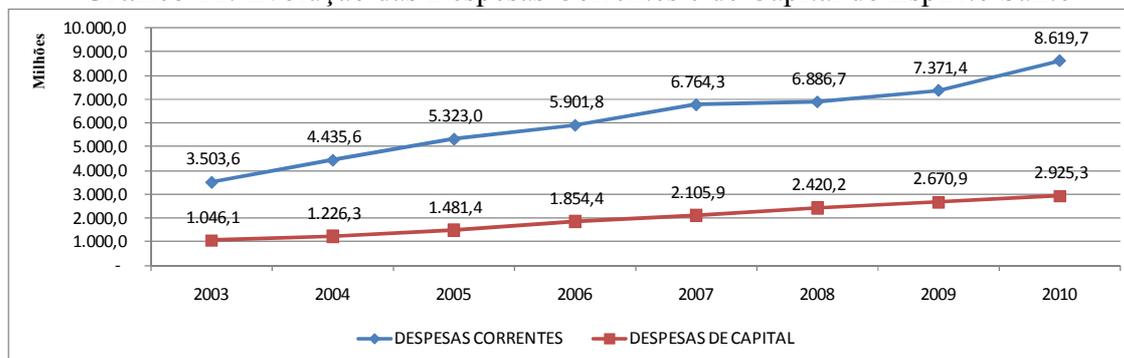
A literatura apresenta diversos estudos sobre como o Governo deve gastar, de forma responsável, para obter maior crescimento econômico. Alguns desses estudos mostram

o aumento das despesas correntes como estratégia que permitiu maior nível de renda e conseqüente aumento do crescimento econômico (Divino e Silva Júnior, 2010).

Por isso, o Governo deve decidir, através da situação econômica atual, que medidas adotará para obter melhor nível de crescimento da economia, capaz de ser esse um crescimento sustentável.

O Gráfico a seguir apresenta a evolução das despesas correntes (incluídos os valores das despesas intra-orçamentárias, aquelas ocorrida entre órgãos ou entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social) e das despesas de capital durante os anos de 2003 a 2010.

Gráfico 11: Evolução das Despesas Correntes e de Capital do Espírito Santo



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Despesa empenhada

Pelo Gráfico acima, pode-se afirmar que houve crescimento das despesas durante o período avaliado. No entanto, houve um incremento maior em despesas correntes do que em relação às de capital, o que implicou em uma maior preocupação por parte do Governo em ampliar os gastos correntes. Não obstante, os gastos de capital mais que dobraram durante o período. Essa evolução pode ser mais bem entendida pelo Gráfico a seguir, que representa a evolução dos investimentos.

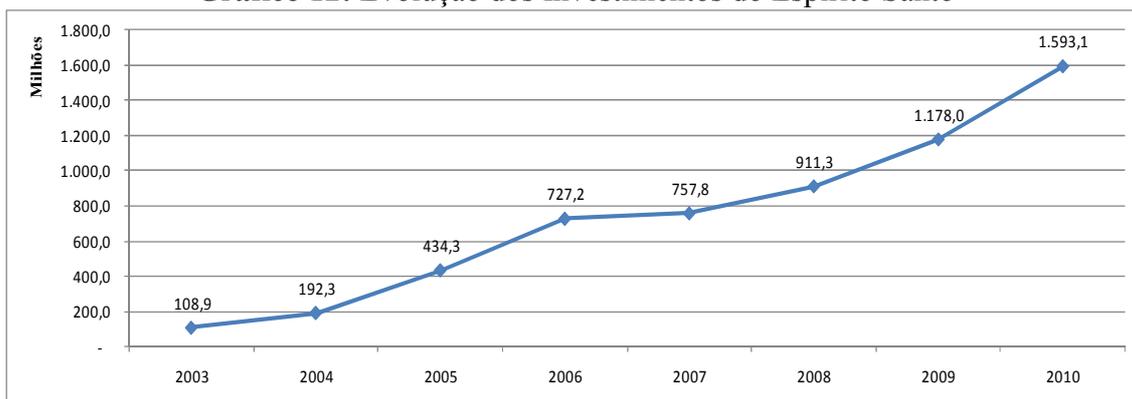
6.4. Investimentos

Conforme Manual (2009), os Investimentos são despesas de capital que representam dispêndios com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de

imóveis considerados necessários à realização de tais obras, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

Representa o dinheiro que o Estado gasta para pagar obras públicas, tais como estradas, escolas, hospitais. Visam à ampliação da capacidade produtiva da economia, a fim de gerarem crescimento econômico.

Gráfico 12: Evolução dos Investimentos do Espírito Santo



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Despesa empenhada

A partir dos dados apresentados no Gráfico acima, infere-se que ao longo do período analisado, o Estado investiu, em média, R\$ 737.863,3 mil ao ano. Em 2003, os investimentos somavam R\$ 108.862,2 mil, enquanto que no ano de 2010, esse montante foi de R\$ 1.593,1 milhões, sendo registrado um crescimento médio em torno de 46,71%.

Percebe-se ainda, um crescimento maior dos investimentos nos dois últimos anos, em função do Programa Capixaba de Investimentos Públicos e Empregos, na ordem de R\$ 1 bilhão, 18% maior do que o volume investido em 2008 (Governo do Estado do Espírito Santo).

7. Evolução quanto aos Limites da LRF

Conforme já destacado anteriormente, a Receita Corrente Líquida (RCL) servirá de base para a elaboração de todos os limites abaixo descritos, os quais são verificados ao final

de cada quadrimestre e inseridos no Relatório de Gestão Fiscal (art.55 da LC101/2000), que é publicado até 30 dias após encerramento de cada quadrimestre no Diário Oficial do Estado.

7.1. Limites da Dívida

Os limites da dívida são definidos por Resolução do Senado Federal (Resolução nº40/2001), conforme atribui o art. 52 da Constituição Federal de 1988.

De acordo com a Resolução do Senado, até o final de 2017 (quinze anos após sanção da Resolução), o montante da Dívida Consolidada Líquida dos Estados deve estar limitado a duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) anual.

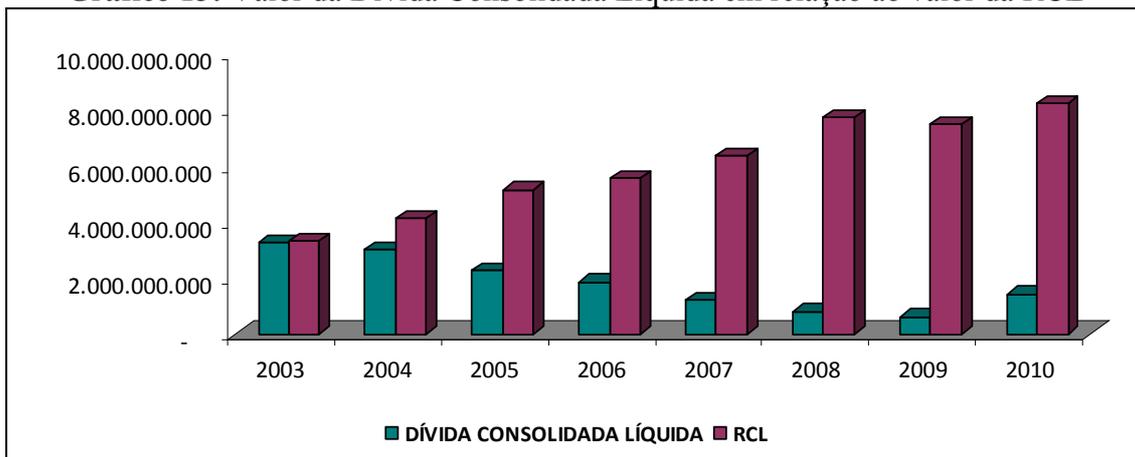
A Dívida Consolidada Líquida corresponde ao valor da Dívida Pública Consolidada menos as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, que são valores a receber líquidos e certos (Albuquerque, 2008).

A Dívida Pública Consolidada ou Fundada representa o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses (LRF, art. 29, inciso I).

Caso o ente ultrapasse o limite de endividamento ao final de um quadrimestre, o art. 31 da LRF estabelece que seja reconduzido ao limite até o término dos três quadrimestres subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% no primeiro quadrimestre. Caso contrário, a Lei prevê sanções como: proibição de realizar operação de crédito, limitações de empenho e suspensão de recebimento de transferências voluntárias.

Em 2003, O Estado apresentava uma dívida consolidada líquida no montante de R\$ 3.247,5 milhões. Em 2009, esse valor chegou a apenas R\$ 619.765,7 mil, conforme Gráfico abaixo.

Gráfico 13: Valor da Dívida Consolidada Líquida em relação ao valor da RCL

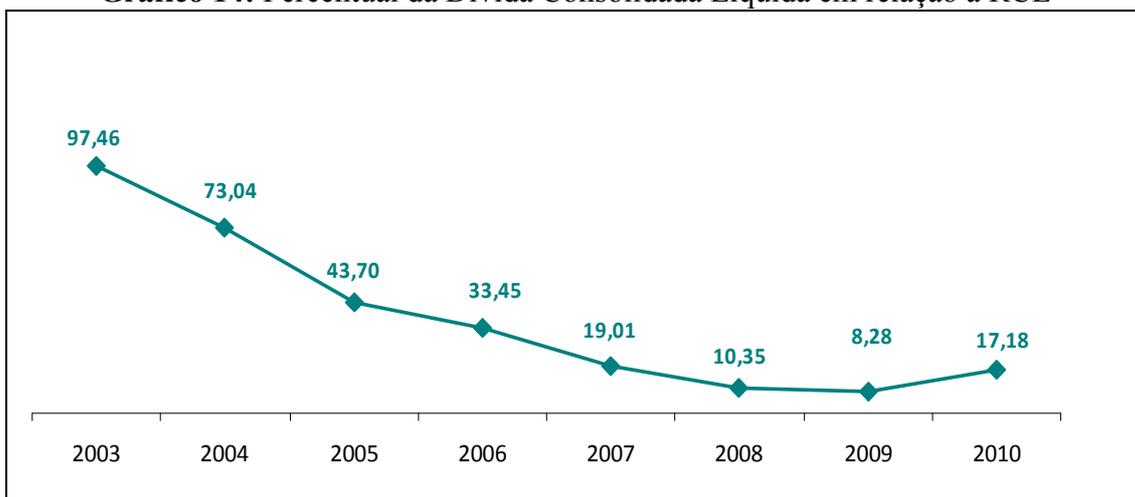


Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Em 2010, houve um incremento da dívida na ordem de R\$ 795.735,9 mil em relação ao ano anterior, decorrente de reflexos da crise econômica mundial e do Programa Capixaba de Investimentos Públicos e Empregos, como mencionados no Resultado Nominal. Porém, percebe-se que foi grande o crescimento alcançado pela RCL no mesmo período.

A variação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida também pode ser verificada em termos percentuais, conforme demonstrado no Gráfico a seguir.

Gráfico 14: Percentual da Dívida Consolidada Líquida em relação à RCL



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Em termos percentuais é possível identificar que em 2003 a dívida consolidada líquida representava 97,46% da receita corrente líquida do Estado, enquanto em 2010 chegou a representar apenas 17,18%.

7.2. Limite de Pessoal

Quanto ao limite de pessoal, a LRF disciplinou o art.169 da Constituição Federal o qual prevê que a despesa com pessoal ativo e inativo não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar (arts 18 a 23). Além disso, a LRF inovou repartindo a responsabilidade dos gastos com pessoal pelos diversos Poderes. Dessa forma, os limites de pessoal ficaram assim divididos:

Tabela 1: Limites da despesa com pessoal por Poder:

Poder	Limite Máximo (%/RCL)	Limite prudencial (%/RCL)	Limite de alerta (%/RCL)	Limite em 2010 dos Poderes do ES (%/RCL)
Executivo	49	46,55	44,1	38,27
Legislativo	1,7	1,615	1,53	1,04
Tribunal de Contas	1,3	1,235	1,17	0,63
Judiciário	6	5,7	5,4	4,98
Ministério Público	2	1,9	1,8	1,54

Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

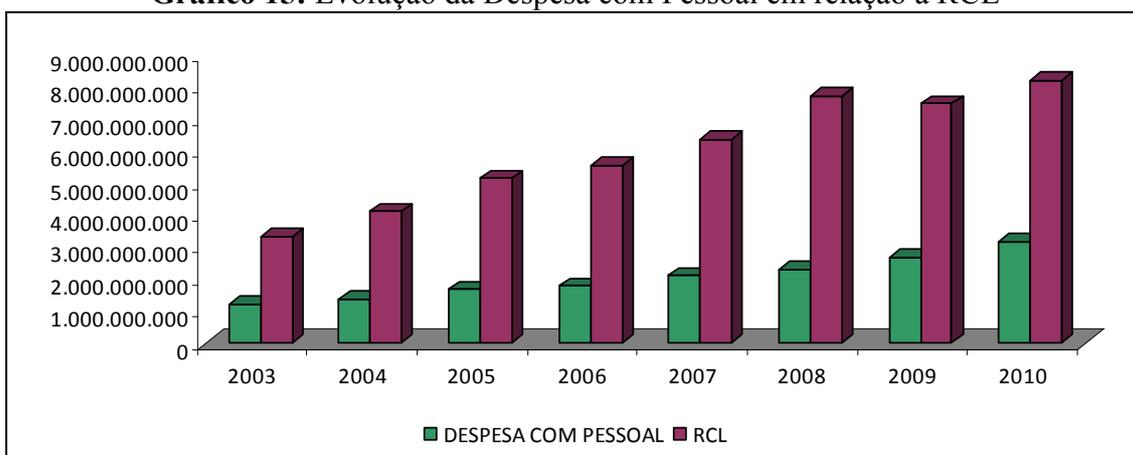
Nota: Despesa empenhada.

Outra inovação introduzida pela Lei Complementar 101/2000, foi a introdução dos limites prudenciais e de alerta, conforme demonstrado pela Tabela 1.

Conforme o art. 22 da LRF, se a despesa com pessoal exceder o limite prudencial (95% do limite legal), são vedados ao Poder ou órgão: a) concessão de aumento ou adequação de remuneração a qualquer título, ressalvada a revisão geral anual da remuneração; b) criação de cargo, emprego ou função; c) alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título; e e) contratação de hora extra. O art. 59 da LRF prevê que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes quando constatarem que a despesa com pessoal excedeu 90% do limite legal previsto, que é o chamado limite de alerta.

Pela Tabela 1, não apenas o Poder Executivo, como também os demais Poderes do Estado apresentaram seus limites de pessoal abaixo do limite de alerta.

Gráfico 15: Evolução da Despesa com Pessoal em relação à RCL



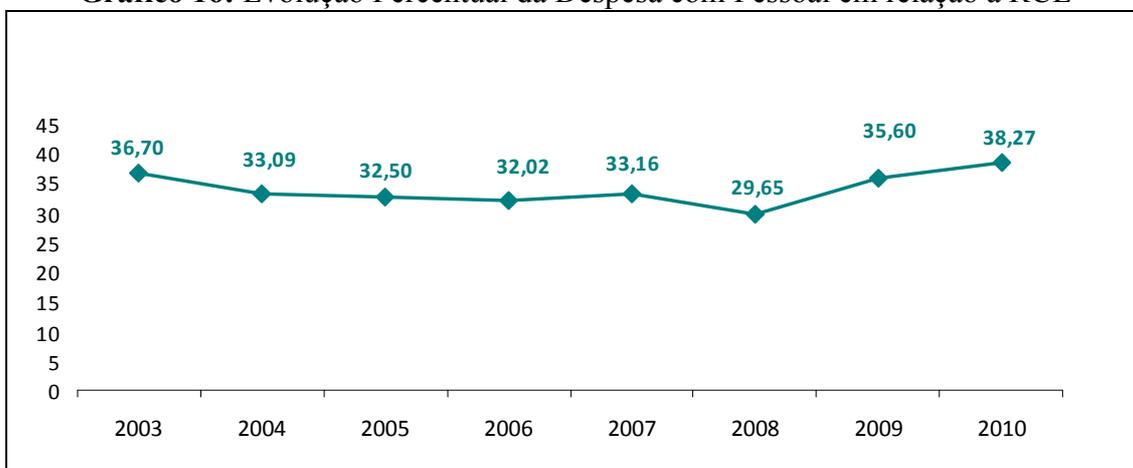
Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Despesa empenhada

O Gráfico acima mostra que houve um aumento na despesa com pessoal ao longo do período analisado. Em 2003, a despesa saiu de R\$ 1.222,6 milhões e atingiu um valor de R\$ 3.152,7 milhões em 2010.

No entanto, como destacado em gráficos anteriores, percebe-se a evolução da RCL, que em 2003 era de R\$ 3.331,5 milhões e em 2010 chegou a R\$ 8.239,2 milhões, um aumento de quase 150%. O Gráfico a seguir permite identificar que quando comparada à receita corrente líquida, em termos percentuais, a despesa manteve-se em níveis basicamente constantes, ou seja, o aumento da RCL ao longo do período foi suficiente para manter as despesas com pessoal equilibradas.

Gráfico 16: Evolução Percentual da Despesa com Pessoal em relação à RCL

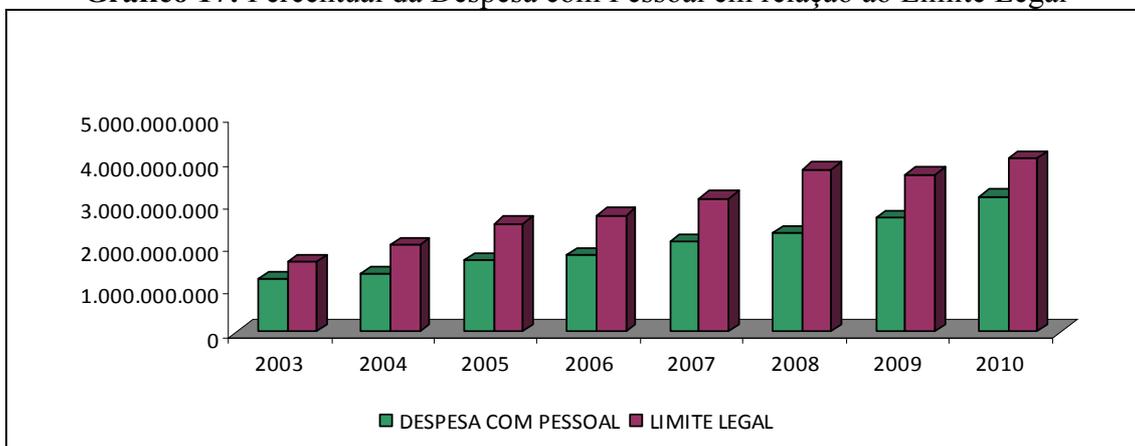


Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Despesa empenhada

O Gráfico abaixo mostra a relação entre a despesa total com pessoal ao longo do período analisado em comparação ao limite exigido pela Lei Complementar 101/2000.

Gráfico 17: Percentual da Despesa com Pessoal em relação ao Limite Legal



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Despesa empenhada

Infere-se que ao longo dos anos analisados, a despesa com pessoal permaneceu abaixo do limite legal exigido para o Poder Executivo, que é de 49% da RCL e ainda abaixo dos limites prudenciais (46,55%) e de alerta (44,1%).

7.3. Limite para Operações de Créditos

Operação de Crédito corresponde ao compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (art. 29, inciso III, LC101/2000).

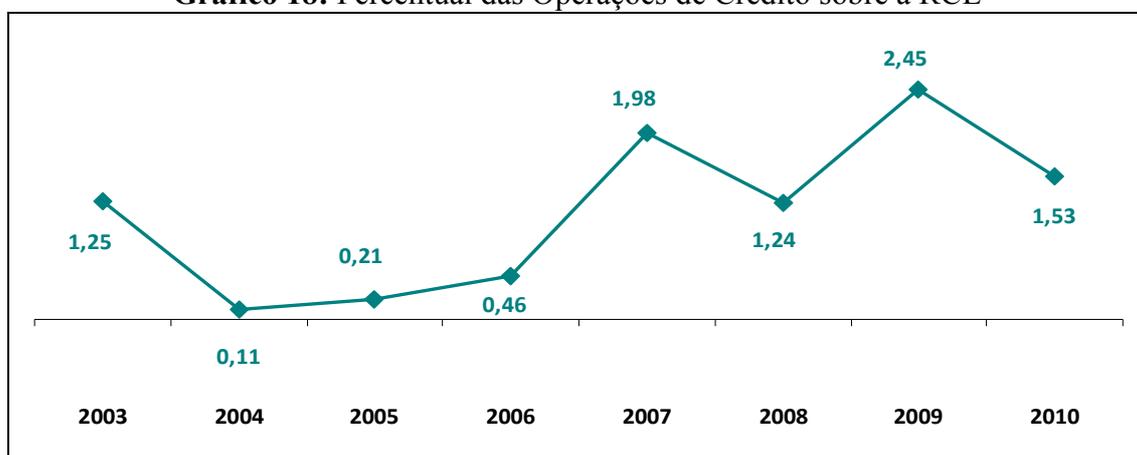
Pela LRF, o Demonstrativo das Operações de Crédito abrange as operações de crédito internas e externas, inclusive por antecipação da receita (ARO), que são empréstimos de curto prazo para atender a deficiências de caixa durante o exercício financeiro.

Esse demonstrativo é importante para a prevenção de riscos e correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, já que tais operações embutem riscos

que geralmente refletem na cobrança de juros, os quais serão incorporados ao valor original da Dívida. Abrange toda e qualquer operação de crédito realizada, independente de envolverem ou não o ingresso de receitas orçamentárias nos cofres públicos, por isso não pode ser confundido com o Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Manual, 2009), que será apresentado quando exposto sobre a Regra de Ouro.

Conforme Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, o limite para operações de crédito internas e externas é de 16% sobre a RCL e para operação de crédito por antecipação da receita, o limite é de 7% sobre a RCL.

Gráfico 18: Percentual das Operações de Crédito sobre a RCL



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

O Gráfico acima mostra que os percentuais das operações de crédito contratadas pelo Estado ao longo dos anos investigados, ficaram bem abaixo do limite permitido pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Percebe-se um aumento dos índices a partir de 2007, que se deve a uma maior entrada de recursos em função de operações de crédito referentes a contratos já em execução, como o Programa Rodoviário do Espírito Santo II (R\$ 42.270,3 mil), Projeto Transcol III (R\$ 37.425,8 mil) e Projeto Águas Limpas (R\$ 23.698,8 mil).

O Programa Rodoviário do Espírito Santo II tem como objetivo melhorar o transporte terrestre de cargas e passageiros na Rede Rodoviária Estadual por meio da pavimentação, reabilitação e sinalização das rodovias, diminuindo os custos de

transporte e aumentando a segurança. O Projeto Transcol III tem como fim a melhoria da prestação dos serviços de transporte coletivo da Região Metropolitana da Grande Vitória e é fundamentado nas diretrizes do Plano Diretor de Transportes Urbanos - PDTU, que prioriza intervenções e investimentos que melhorem, a um só tempo, o fluxo de veículos no sistema viário como um todo. O Projeto Águas Limpas tem como objetivo ampliar o nível de cobertura dos serviços de esgotamento sanitário, incluindo coleta, tratamento e oferta dos serviços de abastecimento de água.

Somente no ano de 2009, foram incluídas novas operações como as do Projeto Águas Limpas II (R\$ 62.109,9 mil), Programa Saúde – Ampliação e Modernização Hospitalar (R\$ 35.700,0 mil) e Programa PEF I - Programa Emergencial de Financiamento aos Estados e ao Distrito Federal (R\$ 60.000,0 mil), que contribuíram para o crescimento das operações de crédito, conforme demonstrado pelo Gráfico anterior.

O Projeto Águas Limpas II trata de financiamento adicional para atividades relativas ao projeto anterior (Projeto Águas Limpas I), e tem como objetivos principais: promover a eficiência do fornecimento de água e de sistemas de esgoto; aumentar o nível de cobertura do fornecimento de água e serviços de coleta e tratamento de esgoto da Região Metropolitana da Grande Vitória; e fornecer água e infra-estrutura sanitária adequada em áreas urbanas de baixa renda da Região. O Programa Saúde – Ampliação e Modernização Hospitalar tem como foco fortalecer os investimentos do Estado em ações de caráter estruturante de ampliação da capacidade física e de modernização do sistema hospitalar do Estado, através de investimentos em obras civis, aquisição de equipamentos médico-hospitalares, tecnologias de informatização do sistema de saúde e fortalecimento do modelo de gestão. O Programa PEF I (Programa Emergencial de Financiamento aos Estados e ao Distrito Federal) trata de autorização para contratação de empréstimos pelos Estados e Distrito Federal voltados para viabilização de despesas de capital, feita junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, nos termos da Resolução nº 3.716, do Banco Central do Brasil.

7.4. Limite das Garantias e Contragarantias de Valores

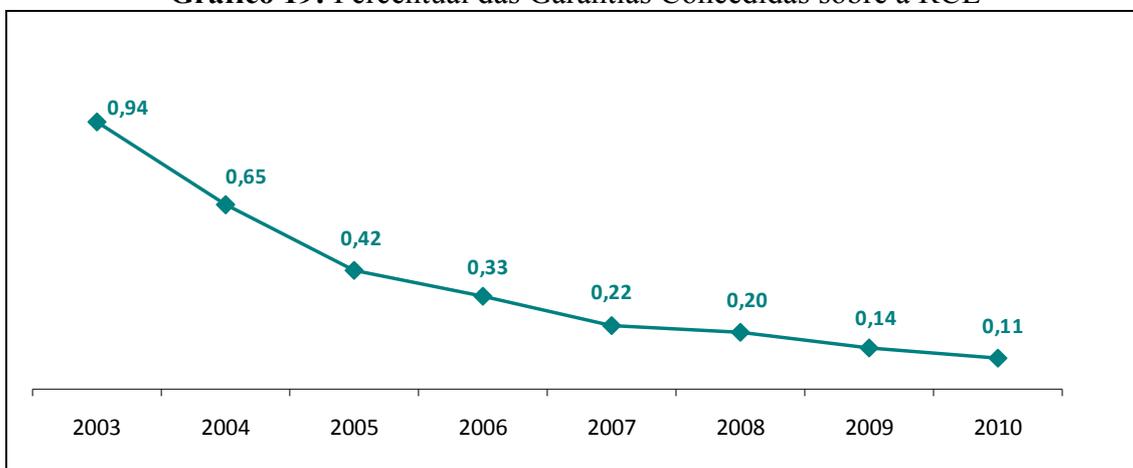
Trata-se de autorização para que entes possam conceder garantias em operações de crédito internas ou externas, observando o disposto na LRF.

A concessão de garantia compreende o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual, assumida pelo ente ou entidade a ele vinculada (Nascimento, 2009), e está condicionada ao oferecimento de contragarantia em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida e à adimplência da entidade que a pleitear, sendo nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado federal (art. 40, § 1º, LC 101/2000).

Conforme art. 9º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida. Esse percentual pode ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor: não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas; esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal; esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previsto na LRF; esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997 (Res. Senado Federal Nº3 de 2002).

Além da nulidade da garantia concedida em valores acima dos limites determinados pelo Senado Federal, haverá suspensão de acesso a novos créditos ou financiamentos ao ente que tiver dívida honrada pela União ou por Estado até a liquidação total da mencionada dívida.

Gráfico 19: Percentual das Garantias Concedidas sobre a RCL



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Pelo Gráfico acima, o percentual das garantias concedidas pelo Estado ficou bem abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal de 22%. Conclui-se ainda que ao longo do período, os percentuais apresentaram sucessivas quedas, pois o saldo das garantias das operações de crédito realizadas pelo Estado, em relação a terceiros, está sendo amortizado.

7.5. A Regra de Ouro

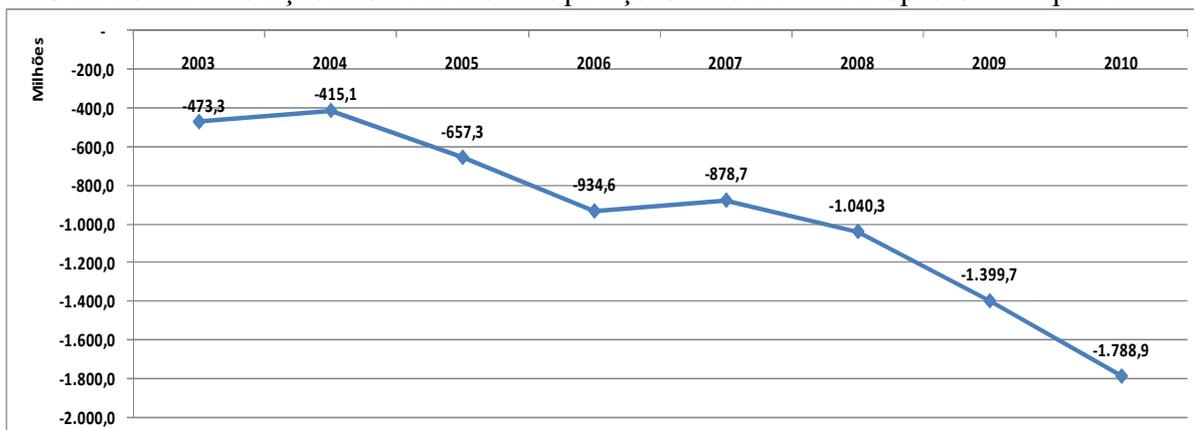
A chamada Regra de Ouro, estabelecida no §2º do art.12 da LRF e também no inciso III do art. 167 da Constituição Federal de 1988, estabelece que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

As normas para o cumprimento da Regra de Ouro foram estabelecidas pela Resolução 43/2001 do Senado Federal, em seu art.6º, no qual prevê que o cumprimento do limite a que se refere o inciso III da CF deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital, conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A apuração acima mencionada encontra-se no Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, que tem como finalidade demonstrar o cumprimento da Regra de Ouro, que é a vedação constitucional da realização de receitas das operações de crédito excedentes ao montante das despesas de capital, ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (Manual, 2009).

Esse demonstrativo, diferentemente do Demonstrativo das Operações de Crédito que compõe o RGF, faz parte do Resultado Resumido da Execução Orçamentária, é publicado bimestralmente e os recursos das operações de crédito deverão ser considerados pelo total ingressado no exercício financeiro.

Gráfico 20: Evolução das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Os resultados negativos mostrados no Gráfico permitem concluir que o Governo cumpriu a Regra de Ouro durante o período de avaliação, pois as receitas de operações de crédito são menores que o montante das despesas de capital.

8. Limites Constitucionais relativos à Educação e Saúde

Os Governos, de modo geral, contam com uma carência de recursos e por outro lado, uma ilimitada demanda da sociedade por bens e serviços. Por isso, ao longo do tempo, foram estabelecidos normativos constitucionais e legais a fim de privilegiar determinados gastos, como aqueles destinados à saúde e à educação (Albuquerque, 2008).

Conforme art. 25, §1º, inciso IV, alínea b da LC101/2000, uma das exigências para o recebimento de transferência voluntária é o cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e saúde.

A Secretaria do Tesouro Nacional define transferências voluntárias como sendo os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos

similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo.

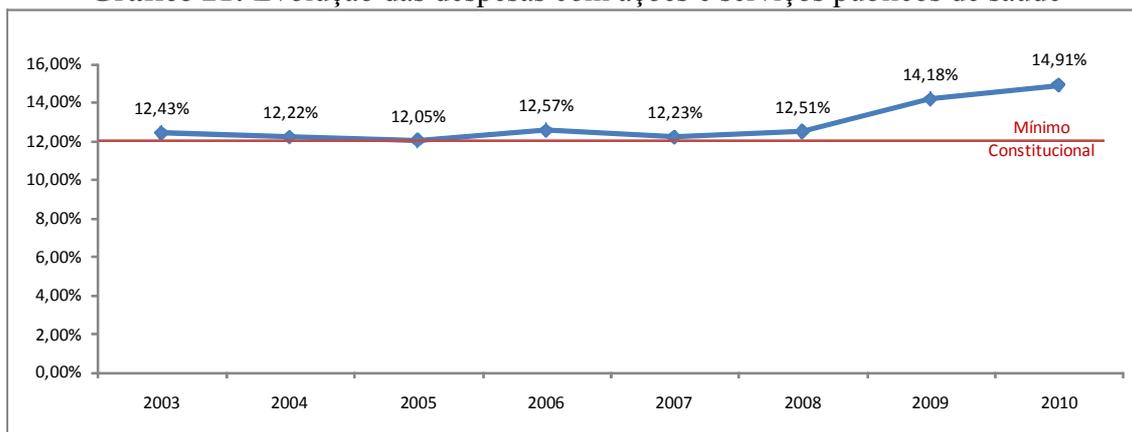
Dessa forma, os limites mínimos que devem ser aplicados nas duas áreas (saúde e educação) devem ser demonstrados até 30 dias após o encerramento de cada bimestre para a educação e, para a saúde, até 30 dias após o encerramento do 3º e 6º bimestres. Esses demonstrativos fazem parte do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

8.1. Limite do gasto com a Saúde

Os percentuais mínimos de vinculação orçamentária para o Sistema Único de Saúde (SUS), para os Estados, nos termos da Emenda Constitucional 29/2000, estão estabelecidos na Resolução nº322/2003 do Conselho Nacional de Saúde, que é de 12% do produto da arrecadação dos impostos de natureza estadual: Imposto sobre tramitação causa mortis e doação (ITCD), Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS) e Imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA); mais os recursos provenientes de transferências da União de que tratam os artigos 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II da CF/88, deduzidas as parcelas transferidas aos municípios.

Na metodologia adotada, conforme Resolução TCEES nº 196, de 29/04/2004, do somatório das receitas do Estado deverão ser subtraídos os valores correspondentes às transferências financeiras constitucionais e legais aos municípios e os relativos aos financiamentos efetivamente concedidos no âmbito do Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap).

Gráfico 21: Evolução das despesas com ações e serviços públicos de saúde



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Despesa liquidada

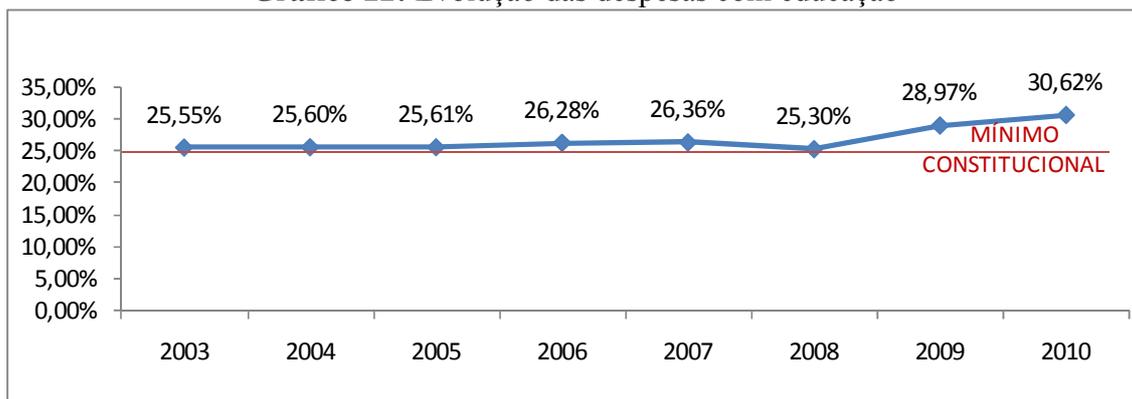
Pelo Gráfico acima, o limite de gastos com as despesas com ações e serviços públicos de saúde pelo Estado ficou acima do mínimo exigido de 12% durante todo o período analisado, mostrando que o Governo vem cumprindo a Emenda Constitucional 29/2000.

8.2. Limite do gasto com a Educação

Os percentuais mínimos de vinculação orçamentária para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), estão previstos no art. 212 da CF/88: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

Na metodologia adotada, conforme Resolução TCEES nº 195, de 20/04/2004, do somatório das receitas do Estado deverão ser subtraídos os valores correspondentes às transferências financeiras constitucionais e legais aos municípios e os relativos aos financiamentos efetivamente concedidos no âmbito do Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias (Fundap).

Gráfico 22: Evolução das despesas com educação



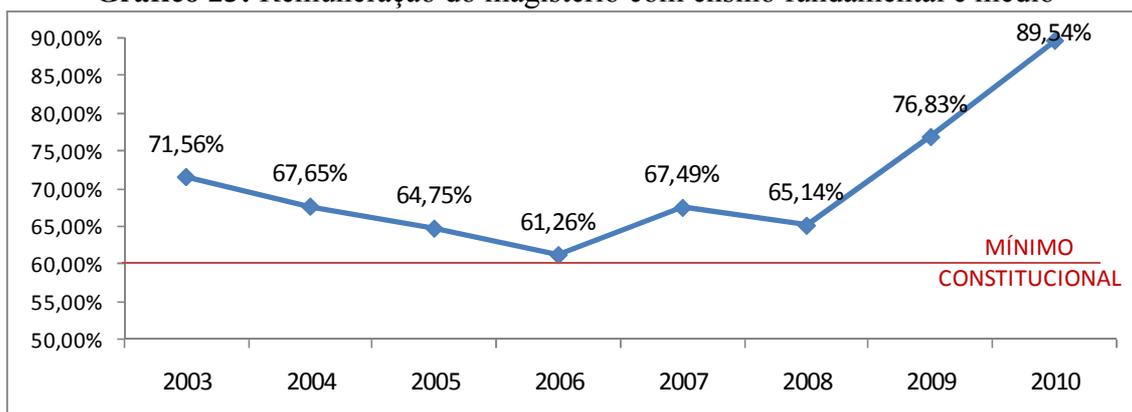
Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Nota: Despesa liquidada

O Gráfico mostra que o Estado vem cumprindo o limite mínimo de gastos com a educação, que é de 25% da receita resultante de impostos.

A fim de melhor gerenciar esses recursos que deverão ser aplicados em educação, foi criado o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) pela Lei Federal 11.494, de 20/06/2007. Pela referida Lei, 60% dos recursos do Fundo que retornam para o Estado devem ser usados para pagamento de profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental e médio.

Gráfico 23: Remuneração do magistério com ensino fundamental e médio



Fonte: LRF/Gerência de Contabilidade/SEFAZ-ES

Pode-se perceber que houve uma significativa melhora da remuneração do magistério no Estado, que saiu de 71,56% para 89,54% da receita resultante de impostos, percentuais bem acima do mínimo exigido constitucionalmente de 60%.

9. Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo sintetizar e simplificar o entendimento sobre o desempenho da gestão fiscal do Estado do Espírito Santo ao longo dos anos de 2003 a 2010, no que tange aos aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De modo geral, a Administração Pública atualmente tem buscado maior eficiência e eficácia da gestão. Para tanto, torna-se imprescindível um maior controle dos gastos e uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos, a fim de se desenvolver estratégias capazes de atender as necessidades presentes sem esgotar as possibilidades de desenvolvimento das gerações futuras, que é a base de um desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal, que passou a ser o código de conduta dos gestores públicos. Estes passaram a ter a obrigatoriedade de obedecer, sob penas da lei, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente e transparente, além de permitir ao cidadão avaliar e acompanhar o desempenho fiscal da administração pública.

O estudo demonstrou que no período de 2003 a 2010, o governo atendeu a todos os requisitos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto aos limites analisados, mostrando que houve preocupação do Governo em desenvolver sua gestão fiscal de forma responsável.

Ao longo do período, as receitas aumentaram em patamares muito mais elevados do que as despesas, permitindo crescimento sustentável da economia do Estado, que em 2003 tinha uma RCL de apenas R\$ 3.331,5 milhões e chegou em 2010 com um montante de R\$ 8.239,2 milhões.

O Estado investiu mais em saúde (de 12,43% em 2003 para 14,91% em 2010), educação (de 25,55% da RCL em 2003 evoluiu até 30,62% em 2010), pessoal (de 36,70% da RCL em 2003 para 38,27% em 2010), reduziu suas dívidas (de 97,46% da RCL em

2003 para 17,18% em 2010) e aumentou seus investimentos (em média, 46,71% ao ano).

Tais resultados refletem a importância de instrumentos norteadores de gestão, capazes de direcionar políticas públicas que permitam aos entes alcançarem patamares de auto-sustentação econômico e social, mais dignos à sociedade como um todo. Dessa forma, torna-se essencial o desenvolvimento de estudos que permitam aos gestores públicos, pessoas envolvidas na elaboração e execução do orçamento do Estado do Espírito Santo, órgãos de controle, sociedade civil organizada e o cidadão terem um melhor entendimento da gestão fiscal e, dessa forma, poderem acompanhar e contribuir para o desenvolvimento de uma gestão pública eficiente e eficaz.

10. Referências

ALBUQUERQUE, Claudiano Manuel; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo H. Feijó. **Gestão de Finanças Públicas**. 2ª Ed. Brasília: Gestão Pública, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. 4ªed. Rio de Janeiro, Campus: 2008.

CRUZ, Flávio da; VICCARI, Adauto Júnior; GLOCK, José Osvaldo; HERZMANN, Nélio; TREMEL, Rosângela. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIVINO, José Angelo; SILVA JÚNIOR, Rogério Lúcio Soares da. Artigo: **Composição dos gastos públicos e crescimento econômico dos municípios brasileiros**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-68a2a7bce9fb13617fe5d553dee84f28.pdf>, acesso em 24/02/2011 >.

GIL, Antonio C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4ª Ed., São Paulo: Atlas, 2002.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Governo do Estado investe R\$ 1 bilhão no Programa Capixaba de Investimentos Públicos e Empregos**. Disponível em: <<http://www.es.gov.br/site/noticias/show.aspx?noticiaId=99693633>, acesso em 18/02/2011 >.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 5º Ed. Brasília: Vestcon, 2009.

PLANALTO. **Lei Complementar 101/2000**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm, acesso em 09/02/2011>.

PLANALTO. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm, acesso em 11/03/2011>.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Arrecadação de ICMS atinge recorde nominal em 2010**. Disponível em: <<http://internet.sefaz.es.gov.br/informacoes/noticias.php?id=1144>, acesso em 23/02/2011 >.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de demonstrativos fiscais**. Vol. II, 2ªed. Brasília: Tesouro Nacional, 2009.

SENADO. **RESOLUÇÃO N. 3 – DE 2001**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2001.pdf>, acesso em 14/02/2011 >.

TESOURO. **Resolução nº40 de 2001**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/Resolucao_do_Senado_nao_consolidada.pdf, acesso em 14/02/2011 >.

TESOURO. **Transferências Voluntárias**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp, acesso em 22/02/2011 >.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.