



Governo do Estado do Espírito Santo
Secretaria de Estado da Fazenda

**O AJUSTE FISCAL DO
GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
NO TRIÊNIO 2003-2005**

José Teófilo Oliveira
Julho/2006

O AJUSTE FISCAL DO GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO NO TRIÊNIO 2003 - 2005

1.0. Os Resultados Orçamentários

Um indicador síntese do desequilíbrio financeiro vivenciado pelo Governo Estadual, até 2003, consiste nos números relativos aos resultados orçamentários verificados. Estes resultados correspondem às diferenças entre as receitas arrecadadas no exercício e as despesas nele autorizadas. Na tabela 1 vão registradas as receitas arrecadadas, de todas as fontes, englobando as tributárias (ICMS, IPVA e outras), transferências da União, operação de crédito e qualquer outra receita arrecadada, e também as despesas, liquidadas, compreendendo as despesas com pessoal (ativos e inativos), custeio (ou manutenção do governo), dívida pública, investimentos, transferências constitucionais e legais aos municípios, ao FUNDEF e ao FUNDAP.

Pode-se observar que uma situação deficitária crônica, que existiu no período 1995-2002, foi revertida em 2003. Neste ano uma posição superavitária de R\$ 419,5 milhões foi obtida após oito anos de déficits que, quando acumulados, representaram R\$ 2,8 bilhões à preços de dezembro de 2005.

TABELA 1 – RESULTADO ORÇAMENTÁRIO 1995 / 2005
(a preços de dezembro de 2005)

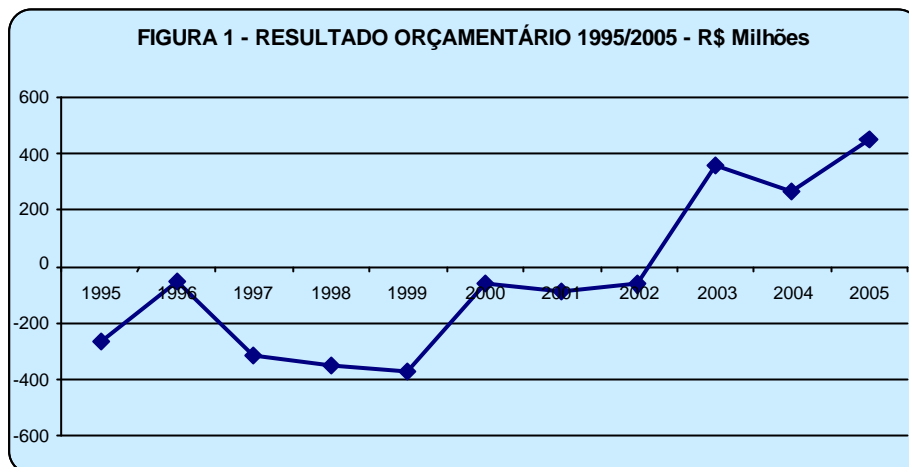
	R\$ Milhões(*)		
	Receita Total	Despesa Total	Déficit/Superávit
1995	4.177,7	4.775,4	-597,7
1996	4.622,4	4.725,9	-103,5
1997	4.601,1	5.172,9	-571,7
1998	4.949,7	5.557,8	-608,1
1999	4.385,8	5.012,6	-626,9
2000	5.255,5	5.343,8	-88,3
2001	5.392,8	5.516,3	-123,5
2002	5.031,2	5.113,6	-82,3
2003	5.674,2	5.254,7	419,5
2004	5.911,9	5.621,9	290,0
2005	6.918,3	6.455,6	462,7

Dados primários: Balanços Gerais do Estado.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA

Notas: (1) A despesa total realizada representa aquela empenhada e liquidada no exercício. Em 2001 e 2002 incluem “despesas a regularizar” pagas e não liquidadas por insuficiência orçamentária nos valores de R\$ 169,0 milhões e R\$ 61,0 milhões respectivamente.

(2) Para efeito de comparação entre os anos de 2002 e 2003, o valor de transferência ao FUNDEF em 2002 e o valor repassado ao Fundo de Previdência em 2003 foram adequados à forma de contabilização adotada a partir de 2003.



Conforme esclarecido a seguir, o superávit orçamentário de 2003 resultou, por um lado, do expressivo crescimento da receita estadual, fruto de um grande esforço de arrecadação e, de outro, do controle dos gastos no âmbito do setor público estadual.

2.0. A Evolução da Receita

Por se tratar de ponto de inflexão, a receita estadual em 2003 mereceu um tratamento pormenorizado na tabela 2. O ICMS foi o elemento da receita com melhor desempenho naquele ano, registrando um crescimento de R\$ 533 milhões em relação ao ano anterior, sendo acompanhado pela antecipação dos royalties de petróleo que contribuiu com R\$ 254 milhões e lançado na rubrica “alienação de bens”. Ressalta-se, entretanto, que a receita de antecipação dos royalties não representou uma disponibilidade imediata para o caixa do Tesouro Estadual, pois sua liberação foi vinculada à quitação antecipada da dívida estadual junto à União (R\$ 111 milhões) e à capitalização do Fundo Estadual de Previdência (R\$ 143 milhões).

TABELA 2 – DEMONSTRATIVO DA RECEITA REALIZADA NO PERÍODO 2002 / 2005

DESCRIÇÃO	2002	2003	2004	2005	R\$ Milhões			
					Variação 2002/2003		Variação Nominal 2002/2005	Variação Real 2002/2005(*)
					Em R\$	Em %	%	%
RECEITAS CORRENTES	3.683,0	4.422,6	5.538,3	7.009,0	739,65	20,08	90,31	44,76
RECEITA TRIBUTÁRIA	2.706,0	3.237,2	4.118,4	5.038,4	531,24	19,63	86,20	41,63
IMPOSTOS	2.608,8	3.126,3	3.976,5	4.865,0	517,48	19,84	86,48	41,85
IRRF	173,3	145,8	193,5	190,8	(27,41)	-15,82	10,10	-16,25
IPVA	66,2	77,8	107,6	132,4	11,58	17,49	99,99	52,12
ITCD	5,1	4,7	5,2	6,1	(0,37)	-7,33	20,66	-8,22
ICMS	2.364,3	2.897,9	3.670,2	4.535,7	533,69	22,57	91,84	45,93
TAXAS	97,2	110,9	141,9	173,5	13,76	14,16	78,49	35,77
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	5,9	12,0	10,0	145,8	6,17	105,26	2.386,22	1.791,19
RECEITA PATRIMONIAL	15,1	61,1	74,6	178,4	46,03	305,29	1.083,40	800,17
RECEITA AGROPECUÁRIA	0,2	0,1	0,6	0,6	(0,02)	-14,46	261,76	175,18
RECEITA INDUSTRIAL	3,0	7,0	9,4	9,9	4,02	135,59	235,34	155,08
RECEITA DE SERVIÇOS	7,4	10,1	11,5	234,1	2,75	37,39	3.082,25	2.320,64
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	661,9	723,4	812,5	865,9	61,52	9,29	30,83	-0,48
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	573,1	662,6	690,2	838,0	89,49	15,61	46,21	11,22
FPE	313,1	325,7	359,0	449,4	12,62	4,03	43,52	9,17
IPI	83,8	69,6	99,9	108,9	(14,28)	-17,04	29,93	-1,17
LEI KANDIR/COMPENSAÇÃO	157,5	197,5	131,4	135,0	39,99	25,39	-14,30	-34,81
SALÁRIO-EDUCAÇÃO	18,7	17,5	13,6	19,5	(1,14)	-6,10	4,43	-20,56
OUTRAS TRANSF. DA UNIÃO/CONVÊNIO	88,7	113,1	208,6	153,2	24,34	27,42	72,59	31,28
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	283,7	371,6	501,3	535,7	87,94	31,00	88,85	43,65
RECEITA DE CAPITAL	124,4	383,0	211,9	202,0	258,65	207,96	62,40	23,53
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	52,4	41,8	4,5	10,1	(10,61)	-20,25	-80,68	-85,31
ALIENAÇÃO DE BENS	3,1	257,8	85,8	44,3	254,72	8.315,55	1.345,73	999,72
OUTRAS CAPITAL	69,0	83,5	121,7	147,6	14,53	21,08	114,04	62,81
DEDUÇÕES DA REC. P/ FUNDEF	(257,4)	(328,8)	(380,0)	(483,5)	(71,43)	-	-	-
TOTAL DA RECEITA	3.549,9	4.476,8	5.370,2	6.727,4	926,86	26,11	89,51	44,15

Dados primários: Balanços Gerais do Estado.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA.

Decisivo para o ajuste fiscal realizado no triênio, foi o fato de que o desempenho excepcional da receita verificado em 2003 ter-se repetido nos dois anos subseqüentes, conforme destacado nas duas últimas colunas da tabela 2. Assim foi que, o ICMS, a principal fonte de arrecadação do Estado, cresceu em período 92,0% em termos nominais ou 46,0% em termos reais (descontada a inflação medida pelo IPCA). Notável desempenho também foi observado na arrecadação do PVA, que dobrou em termos nominais assim como da receita com Taxas que cresceu próximo a 80% nominal no triênio. No todo, as receitas correntes do Governo Estadual cresceram no período 90% em termos nominais ou 44,8% em termos reais.

Dois outros aspectos devem ser destacados na tabela 2. Primeiro o comportamento da receita patrimonial do Governo, formada quase que exclusivamente por rendimentos de aplicações financeiras do tesouro estadual. Partiu de R\$ 15,1 milhões em 2002 e alcançou o valor de R\$ 178,4 milhões em 2005. Um crescimento superior a 1000%. Trata-se de um resultado que evidencia de modo contundente a mudança de um regime de déficits orçamentários crônicos para uma posição superavitária, em bases permanentes. A tabela 2 também põe em relevo o fato de que as Transferências da União que corresponderam a 21,1% da receita tributária estadual em 2002 significaram apenas 16,6% em 2005, em função do diferencial entre as taxas de crescimento das variáveis aludidas.

Constata-se assim que no triênio 2003/2005 ocorreu uma importante mudança na formação da receita estadual. E mais, pode-se afirmar que tal desempenho não resultou de aumento generalizado de tributos, mas sim de uma profunda revisão da legislação tributária estadual com eliminação de ralos e práticas que solapavam a arrecadação, ao mesmo tempo em que foram reduzidos os encargos tributários de certos segmentos (microempresas e empresas de pequeno porte), setores (metal-mecânico, moveleiro, vestuário, calçadista, laticínios, avicultura, suinocultura e outros) e também de produtos (de alimentação, higiene e limpeza e óleo diesel, dentre outros).

Registre-se finalmente que tal esforço de arrecadação, recorde no país, não teria sido viabilizado sem o concurso de diversas ações modernizadoras, nos campos tecnológico e de fiscalização, bem como no aprimoramento da relação fisco-contribuinte.

3.0. A Evolução da Despesa

O ajuste fiscal exigiu também um rigoroso esforço de contenção dos gastos. Em 2003 apenas metade do ganho de arrecadação (R\$ 927,0 milhões) foi gasto (R\$ 509,0 milhões) de modo a viabilizar o pagamento de dívidas de exercícios anteriores, sobretudo aquelas com servidores públicos. A tabela 3 esclarece que os gastos com pessoal e encargos foi o item que mais contribuiu para o crescimento da despesa em 2003, R\$ 266,8 milhões, ou 17,4% de acréscimo nominal em relação a 2002.

O crescimento dos gastos com juros, encargos e amortização da dívida pública em 2003 decorreu do Estado ter voltado a honrar compromissos não pagos em 2002 além de ter realizado uma amortização extraordinária da dívida com a União com recursos dos royalties no valor de R\$ 111,0 milhões.

**TABELA 3 – DESPESA ESTADUAL REALIZADA NO PERÍODO 2002-2005
(Todos os Poderes)**

DESCRIÇÃO	R\$ Milhões							
	2002	2003	2004	2005	Variação 2002/2003		Variação Nominal 2002/2005	Variação Real 2002/2005(*)
					Em R\$	Em %	%	%
DESPESAS CORRENTES	2.788,8	3.216,1	3.963,2	4.764,9	427,33	15,32	70,86	29,97
Pessoal (ativo e inativo)	1.533,0	1.799,9	2.076,3	2.369,6	266,87	17,41	54,57	17,58
Juros e Encargos da Dívida	122,3	130,2	191,8	148,0	7,84	6,41	20,97	-7,99
Outras Despesas Correntes	1.133,4	1.286,0	1.695,1	2.247,4	152,62	13,47	98,28	50,83
Transf. Constitucionais aos Municípios	652,6	791,5	1.020,3	1.259,5	138,90	21,28	93,00	46,81
SUS Prod. (incluindo Gestão Plena)	50,6	49,2	83,2	218,5	(1,40)	-2,77	331,82	228,47
Manutenção Governo	430,2	445,3	591,7	769,4	15,10	3,51	78,85	36,05
DESPESAS DE CAPITAL	822,0	903,7	1.143,7	1.512,6	81,68	9,94	84,01	39,97
Investimentos	173,7	109,9	192,3	434,3	(63,74)	36,70	150,12	90,26
Inversões Financeiras (Fundap)	520,1	541,6	810,7	897,9	21,47	4,13	72,63	31,32
Amortização da Dívida	128,3	252,2	140,7	180,4	123,94	96,62	40,62	6,97
TOTAL DA DESPESA ESTADUAL	3.610,8	4.119,8	5.106,8	6.277,5	509,00	14,10	73,85	32,25
SUPERÁVIT (DÉFICIT) Orçamentário	(60,9)	357,0	263,4	449,9	-	-	-	-

Dados primários: Balanços Gerais do Estado.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA.

Em 2003 os investimentos foram reduzidos significativamente enquanto que as “inversões financeiras”, os financiamentos concedidos às empresas do sistema FUNDAP, quase que repetiram o valor realizado no ano anterior.

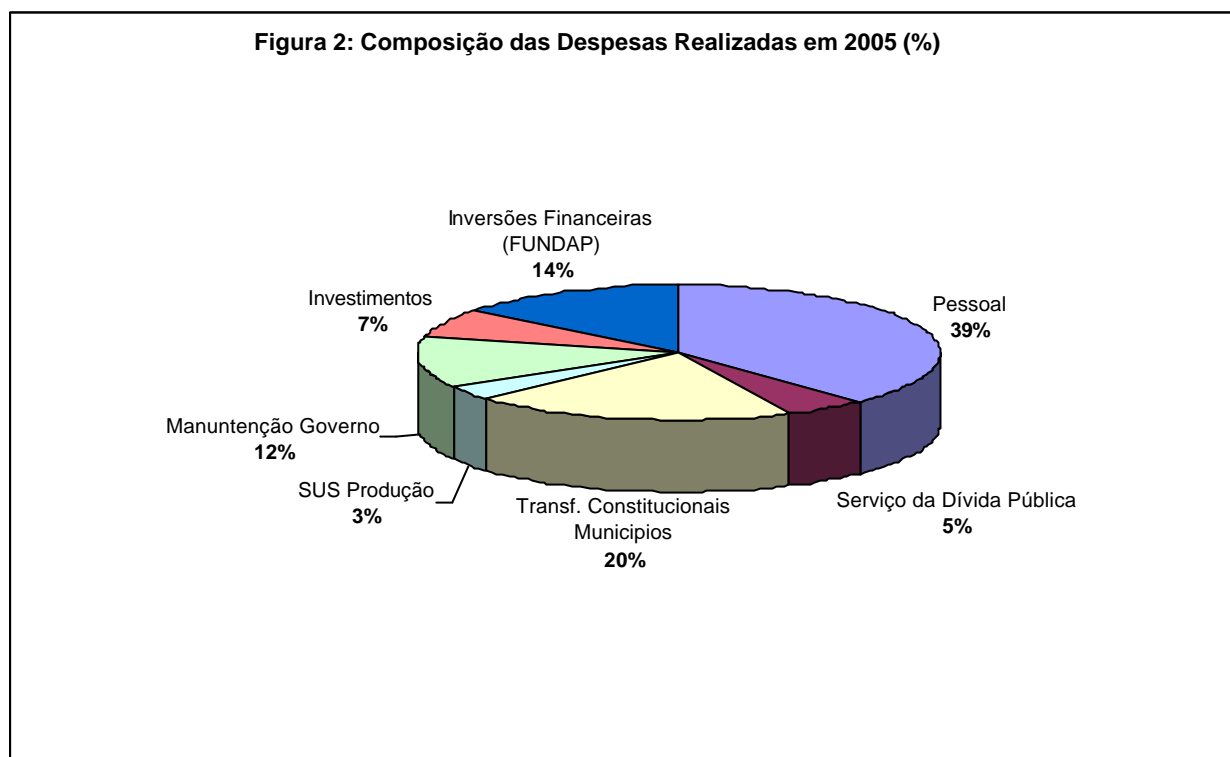
A despesa total entre 2002 e 2005 cresceu 32,3% em termos reais enquanto que a receita total, também em termos reais, cresceu 44,1%. O que puxou a taxa de crescimento da despesa total foram as despesas de capital (com crescimento de 40% real) e dentro desta categoria destacam-se os investimentos que cresceram 90% real.

Os gastos com pessoal no período cresceram 17,6% em termos reais e puderam ser custeados por um crescimento real das receitas correntes próxima de 45%.

A tabela 3 informa também que os gastos de manutenção do Governo (todos os Poderes) cresceu 36,0% em termos reais no triênio. Pode parecer excessivo, mas reflete apenas a ampliação do nível de serviços públicos ofertados pelo Governo após um longo período de paralisia administrativa e operacional.

Resta observar que o crescimento real das inversões financeiras (financiamento FUNDAP), entre 2002/2005 (31,3%), decorreu do grande crescimento observado no período da receita do ICMS sobre as importações amparadas no sistema (acima de 40%).

Uma visão esquemática da estrutura de gastos do Governo Estadual em 2005 aparece na figura 2.



3.1. O Crescimento dos Gastos com Pessoal entre 2002 e 2005

Conforme a tabela 4 o crescimento real observado nos gastos com pessoal entre os anos 2002 e 2005 - de 17,58% - não ocorreu de modo uniforme entre Poderes, funcionários ativos e inativos. Pelo contrário. Os gastos com pessoal no âmbito do Executivo cresceram 14% reais no triênio, com destaque para a administração indireta (crescimento real de 19,4%), enquanto que os gastos com pessoal do Judiciário ficou próximo de 19%, e os dos demais Poderes apresentaram uma evolução de quase estabilidade.

O grande destaque da tabela 4 foi o comportamento da despesa com inativos. Um crescimento real no triênio de 27,2%. Isto fez com que tal componente da despesa suplantasse o valor da despesa do Executivo com pessoal ativo em 2005. Neste ano a despesa com inativos representou 34% da despesa total com pessoal.

**TABELA 4 – DESPESA COM PESSOAL NO PERÍODO 2002-2005
(a preços de dezembro de 2005)**

	R\$ Milhões (*)				Variação 2002/2005
	2002	2003	2004	2005	
1. Despesa Pessoal Ativo	1421,50	1.479,17	1.542,85	1.608,90	13,18%
Executivo	1.025,17	1.039,25	1.071,52	1.168,11	13,94%
Direta	743,49	747,74	791,85	831,90	11,89%
Indireta (Autarquias/Fundações/FESAUDE)	281,67	291,50	279,68	336,21	19,36%
Legislativo	88,28	87,20	89,51	86,94	-1,52%
Assembléia Legislativa	56,05	55,20	53,55	53,64	-4,30%
Tribunal de Contas	32,23	32,00	35,95	33,30	3,32%
Judiciário	239,87	270,36	293,88	284,56	18,63%
Ministério Público	68,18	82,36	87,94	69,29	1,63%
2. Despesa Pessoal Inativo (todos os Poderes)	650,97	635,86	742,93	827,96	27,19%
DESPESA TOTAL COM PESSOAL (1+2)	2.072,47	2.115,03	2.285,78	2.436,87	17,58%

Fonte: Balanços Gerais do Estado

(*) Valores corrigidos pelo IPCA

4.0. A Reconstrução da Capacidade de Investimento com Recursos Próprios do Tesouro Estadual

Na tabela 3 ficou evidenciado que o item de gasto que mais cresceu no período 2002/2005 foram os “investimentos” – 90% de crescimento real. Tal resultado deve ser festejado em duplo sentido: primeiro porque os investimentos representam a fonte primária que propicia a melhoria e a expansão dos serviços públicos tão exigidos pela população; e segundo, e mais importante, porque este aumento no nível dos investimentos foi financiado, quase que exclusivamente, com recursos próprios do Estado.

Para ressaltar esse último resultado foi desenvolvido o conceito de capacidade de investimento com recursos próprios. Este conceito corresponde ao resultado do confronto entre as receitas correntes de uma entidade pública com suas despesas correntes (inclusive juros) acrescidas das amortizações de dívida fundada. Significa, numa linguagem coloquial, aquilo que sobra para investir após atendidas todas as despesas de custeio do governo e do serviço de dívida pública (juros + amortização).¹

A tabela 5 reúne os resultados da capacidade de investimento do Estado desde 1995. Fica evidente que o Estado, durante oito anos, financiou os poucos investimentos que realizou com recursos de terceiros (sobretudo através do endividamento de curto prazo – restos a pagar) e que progressivamente este quadro foi sendo revertido até alcançar o potencial de R\$ 851,0 milhões em 2005.

¹ Ver Oliveira J.T. e Dietze, B.O.S. – “Capacidade de Investimento, Fontes e Uso de Recursos do Tesouro Estadual – 1997/2003”, mimeo, setembro 2004.(disponível: www.sefaz.es.gov.br)

TABELA 5 – CAPACIDADE DE INVESTIMENTO COM RECURSOS PRÓPRIOS: 1995-2005
(a preços de dezembro de 2005)

R\$ Milhões (*)

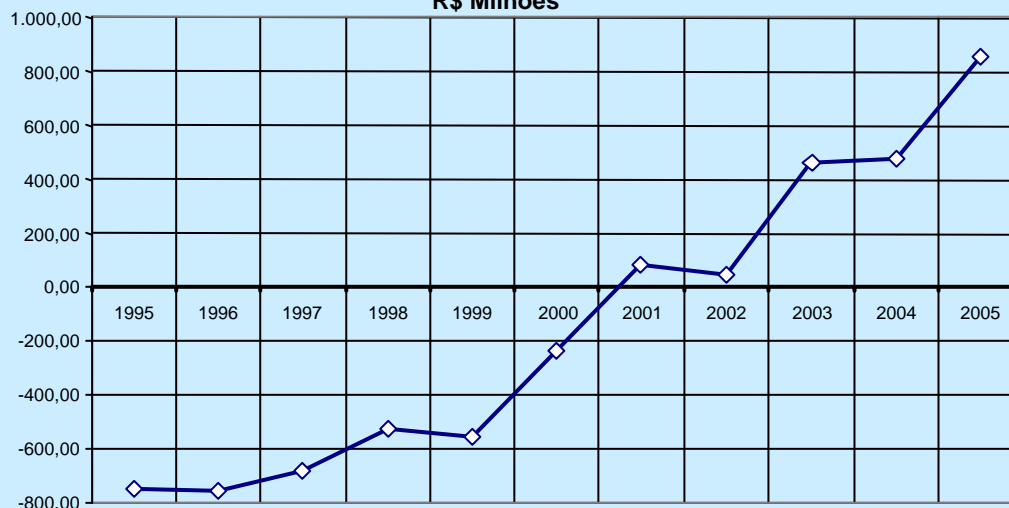
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Receitas Correntes(1)	3.821,23	3.710,82	4.095,16	4.233,45	4.267,30	4.774,57	5.257,06	5.206,32	5.343,01	6.289,77	6.710,56
(+) Leilão Fundap	0,00	0,00	97,53	66,43	45,35	78,69	69,47	64,81	57,62	112,27	138,87
(-) Despesas Correntes	3.663,25	3.550,03	3.830,99	4.003,44	4.009,05	4.180,46	4.245,88	4.350,23	4.143,12	4.883,07	4.900,12
(-) Financiamento Fundap	772,43	500,65	894,91	712,22	741,01	725,73	865,73	703,04	622,84	888,10	912,12
(=) Poupança do Governo	-614,45	-339,85	-533,21	-415,78	-437,41	-52,92	214,92	217,86	634,67	630,87	1.037,19
(-) Amortizações	133,50	420,89	147,30	111,30	120,83	185,34	127,59	173,42	174,35	154,86	185,51
(=) Capacidade de Investimento	-747,95	-760,74	-680,51	-527,08	-558,24	-238,27	87,32	44,44	460,32	476,01	851,68

(1) Inclusive receita anual dos royalties do petróleo.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA.

Figura 3 - Capacidade de Investimento com Recursos Próprios 1995-2005

R\$ Milhões



5.0 – A Evolução da Dívida Pública Estadual

O endividamento estadual foi reduzido, em termos reais, em cerca de 23,5% no triênio. Para este resultado contribuiu sobretudo a queda verificada na dívida flutuante (ou de curto prazo) que foi abatida em 56,6% (real).

TABELA 6– Dívida Total: Fundada e Flutuante - 1995-2005
(a preços de dezembro de 2005)

	Em R\$ Milhões(*)			
	2002	2003	2004	2005
DÍVIDA FUNDADA (1)	3.684,03	3.850,19	3.637,18	3.326,41
INTERNA	3.148,88	3.459,65	3.340,91	3.126,09
EXTERNA	535,15	390,54	296,27	200,32
DÍVIDA FLUTUANTE (2)	1.545,03	777,57	646,18	671,42
RESTOS A PAGAR	1.440,94	709,29	629,05	594,23
DESPESAS CORRENTES	949,35	426,15	301,28	270,12
Pessoal e Enc. Sociais	782,56	270,48	151,44	65,68
Juros e Encargos da Dívida	5,35	7,92	2,91	0,00
Outras Despesas Correntes	161,44	147,75	146,94	204,44
DESPESAS DE CAPITAL	281,93	236,98	327,77	324,11
Investimentos	96,71	58,68	87,33	147,50
Inversões Financeiras	155,88	169,12	236,82	175,95
Amortização da dívida	22,84	6,16	1,57	-
Outras Despesas de Capital	6,50	3,02	2,05	0,67
RESTOS A PAGAR (OUTROS)	209,66	46,16	-	-
OUTRAS FLUTUANTES	104,09	68,28	17,13	77,19
TOTAL GERAL (1+2)	5.229,06	4.627,76	4.283,36	3.997,83

Fonte: Balanços Gerais do Estado.

(*) Valores corrigidos pelo IPCA.

Os dados evidenciam que, em 2003, foram reservados recursos e/ou empreendidas ações que possibilitaram quitar ou regularizar dívidas vencidas, e não pagas, de exercícios anteriores no valor de R\$ 767,5 milhões.

Nos anos subseqüentes, igual esforço foi realizado permitindo que fossem quitadas as dívidas vencidas, e não pagas, dos exercícios de 2002 e anteriores no valor de R\$ 1,2 bilhão. Foram os superávits orçamentários dos anos 2002/2005 que viabilizaram este grande esforço de quitação de despesas autorizadas em administrações anteriores.

Agora, com o Estado ética e financeiramente revigorado, pode-se vislumbrar para os próximos anos, não só melhorias na prestação de serviços públicos à cargo do Governo Estadual, mas, também, uma ampliação do poder de atrair e de reter investimentos privados que muito contribuirão para o desenvolvimento econômico e social dos capixabas.