



Governo do Estado do Espírito Santo
Secretaria de Estado da Fazenda

O AJUSTE FISCAL DO GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO EM 2003

José Teófilo Oliveira
Maio/2004

O AJUSTE FISCAL DO GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO EM 2003

1.0. O Resultado Orçamentário

Um primeiro indicador do desequilíbrio financeiro vivenciado pelo Estado do Espírito Santo em anos recentes consiste nos números relativos aos resultados orçamentários alcançados. O resultado orçamentário corresponde à diferença entre as receitas arrecadadas no exercício com as despesas realizadas no mesmo período. Na TABELA 1 as receitas arrecadadas, de todas as fontes, englobam as tributárias (ICMS, IPVA e outras), transferências da União, royalties de petróleo, operação de crédito e qualquer outra receita arrecadada, enquanto as despesas, liquidadas, compreendem pessoal, custeio (ou manutenção do governo), dívida pública, investimentos e transferências aos municípios, ao FUNDEF e ao FUNDAP.

Pode-se observar de imediato que uma situação deficitária crônica, que existiu no quadriênio 1999-2002, foi revertida em 2003. Neste ano uma posição superavitária de R\$ 357,0 milhões foi obtida após quatro anos de déficits que, quando acumulados, representaram R\$ 577,5 milhões.

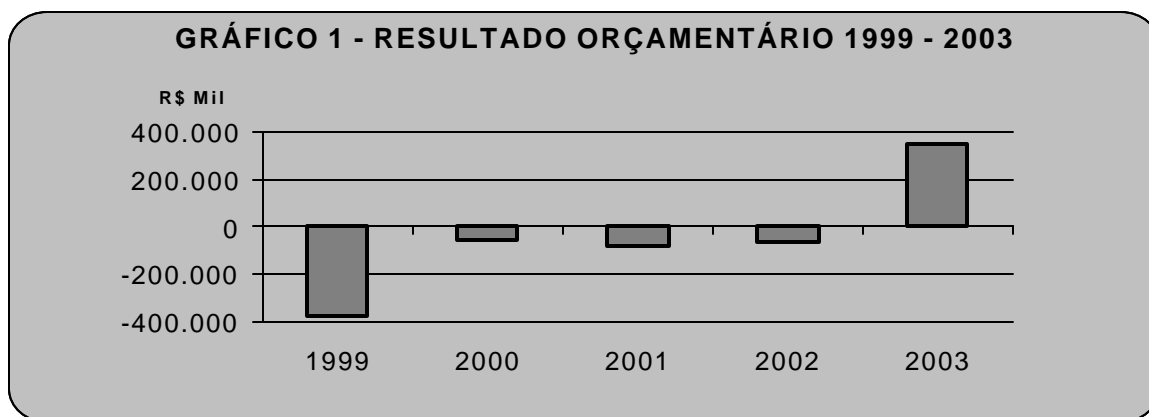
TABELA 1 – RESULTADO ORÇAMENTÁRIO 1999 / 2003

DISCRIMINAÇÃO	R\$ mil				
	1999	2000	2001	2002	2003
1 – RECEITA TOTAL ARRECADADA	2.623.675	3.373.795	3.693.433	3.721.548	4.828.740
2 – DESPESA TOTAL REALIZADA	2.998.675	3.430.853	3.777.994	3.782.407	4.471.737
3 – RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (1 - 2)	(375.000)	(57.058)	(84.561)	(60.859)	357.003

Dados primários: Balanço Geral do Estado 1999-2003

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.



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 rigoroso controle de gastos praticado no âmbito do setor público estadual.

2.0. A Evolução da Receita

A evolução da receita estadual em 2003 pode ser melhor compreendida através do contido na TABELA 2. O ICMS foi o elemento da receita com melhor desempenho, 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. É importante ressaltar que a receita de antecipação dos royalties não representou uma disponibilidade imediata para o caixa do Tesouro Estadual, pois sua utilização estava vinculada à quitação antecipada da dívida estadual junto à União (R\$ 111 milhões) e à capitalização do Fundo Estadual de Previdência (R\$ 143 milhões).

O crescimento de R\$ 146 milhões, na rubrica “diversos”, deveu-se principalmente a três eventos. O primeiro foi o recebimento de R\$ 38 milhões relativo à transferência (parcial) de domínio da malha rodoviária federal para o Estado. O segundo, representado pelo recebimento de R\$ 42 milhões referentes à caução liberada pela União ao Estado, quando do pagamento extraordinário da dívida pública como já

mencionado. Por fim, foi relevante a variação significativa da receita patrimonial, no montante de R\$ 46 milhões, resultante de aplicações financeiras.

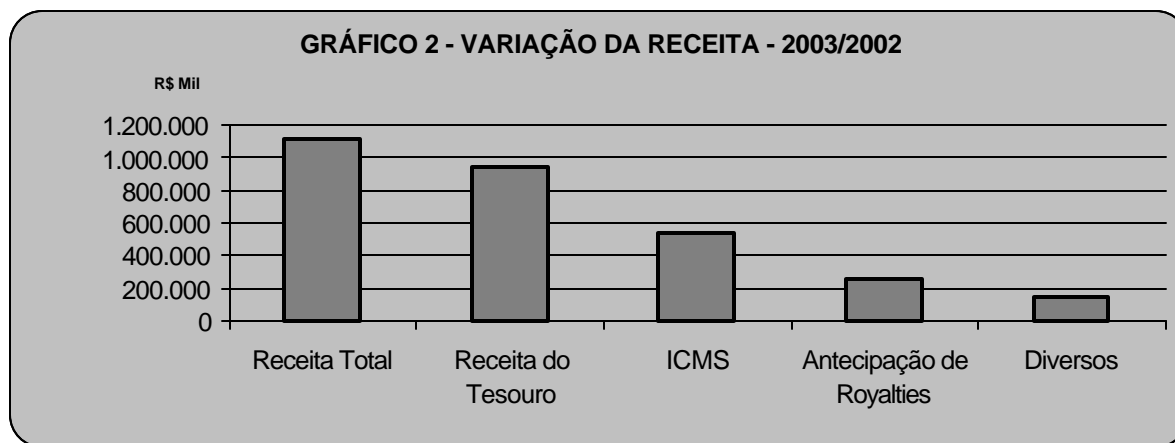


TABELA 2 – RECEITA ARRECADADA 2002 / 2003

R\$ mil

RECEITA	RECEITA		Variação em R\$ 2003/2002	Participação %
	2002	2003		
1 – RECEITA TOTAL	3.721.548	4.828.740	1.107.192	100,0
1.1 – RECEITAS DE CAIXA DO TESOURO	3.349.727	4.287.663	937.937	84,7
ICMS	2.364.264	2.897.949	533.685	48,2
IPVA	66.225	77.804	11.579	1,0
IRRF	173.259	145.849	-27.410	-2,5
Taxas	80.407	60.792	-19.615	-1,8
Leilão Fundap	47.939	49.041	1.102	0,1
FPE	313.105	325.724	12.619	1,1
IPI Exportação	83.834	69.551	-14.283	-1,3
Lei Kandir	126.385	139.504	13.119	1,2
Royalties de Petróleo	33.905	60.677	26.772	2,4
Antecipação de Royalties		254.127	254.127	23,0
Diversos	60.404	206.646	146.242	13,2
1.2 – RECEITAS VINCULADAS DO TESOURO	162.721	147.830	-14.891	-1,3
Convênios	74.276	65.788	-8.489	-0,8
Operação Crédito	52.363	41.757	-10.606	-1,0
Sal. Educação	36.081	40.285	4.204	0,4
1.3 – RECEITAS DE OUTRAS FONTES	236.686	463.380	226.694	20,5
1.4 - COTA – PARTE DO FUNDEF	229.823	258.708	28.886	2,6
1.5 – DEDUÇÃO DA RECEITA PARA FORMAÇÃO DO FUNDEF	-257.408	-328.841	-71.433	-6,5

Dados primários: Balanço Geral do Estado

O IRRF, Taxas e IPI-exportação registraram quedas aparentes em 2003. Quanto ao IRRF, em 2002, por necessidade de adequação à orientação técnica do Tribunal de Contas do Estado, foram procedidas regularizações contábeis de anos anteriores, superestimando esta receita naquele exercício, por isso, compara-se favoravelmente ao exercício de 2003. Quanto às Taxas, vale destacar que, a partir de 2003, as do DETRAN-ES deixaram de ser contabilizadas como receita do Tesouro e passaram a ser contabilizadas como receita de outras fontes, ou seja, parte da receita de taxas deixou de ser registrada no item 1.1 da TABELA 2 e passou a compor o item 1.3. Por esta razão, no exercício de 2003, não se verificou queda no montante total arrecadado de taxas, mas sim um acréscimo de R\$ 14 milhões.

3.0. A Evolução da Despesa

Quanto à despesa realizada no último biênio, a TABELA 3 demonstra que gastos com pessoal e encargos foi o item que mais contribuiu para o crescimento da despesa em 2003, R\$ 304 milhões, ou 17,8% de acréscimo em relação à 2002. O aumento no item dívida pública e outras de capital resultou da quitação extraordinária da dívida pública realizadas com os recursos da antecipação dos royalties de petróleo, (R\$ 111 milhões) já falados, e da capitalização do Fundo de Previdência do Estado (R\$143 milhões).

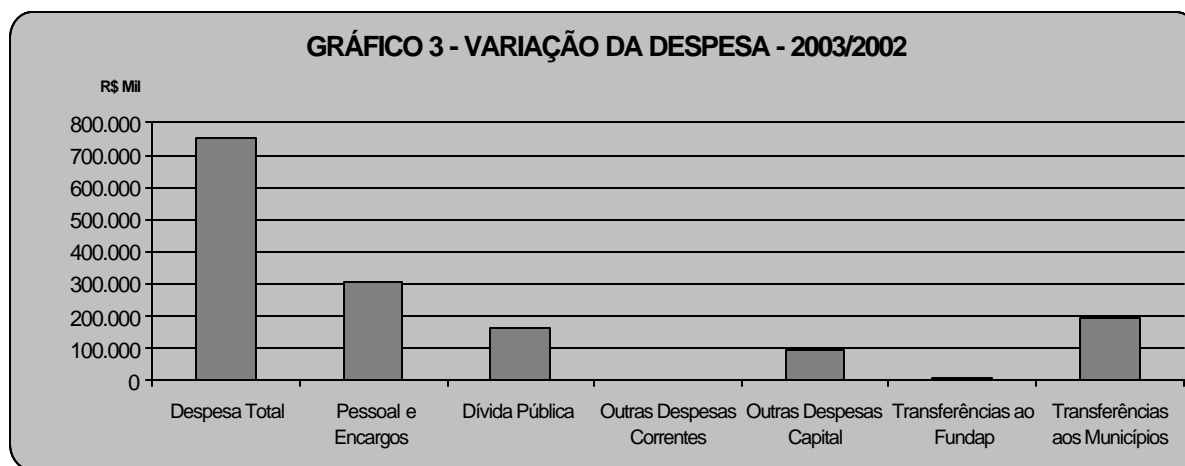
Outro fato que contribuiu para o crescimento da dívida em 2003 decorreu do Estado ter voltado a honrar dívidas que tiveram pagamentos interrompidos em 2002, por exemplo, as dívidas relativas a contratos com o BNDES/CESAN e a Fundação Baneses. Vale ressaltar, também, o pagamento e o registro, em 2003, de despesas de dívidas vencidas em 2002, no montante de R\$ 16 milhões, que não haviam sido pagas nem registradas no balanço patrimonial do exercício 2002.

O crescimento nas despesas de transferências constitucionais aos Municípios foram decorrentes do incremento das receitas próprias do Estado, sobretudo o ICMS.

TABELA 3 – DESPESA REALIZADA 2002 / 2003

DESPESA TOTAL	R\$ mil			
	2002	2003	Variação em R\$ 2003/2002	Participação %
	3.721.007	4.471.737	750.730	100,0
Pessoal e Encargos (ativos + inativos)	1.704.603	2.008.398	303.795	40,5
Dívida Pública (Amortização e Encargos)	223.925	382.391	158.466	21,1
Outras Despesas Correntes	454.194	448.320	-5.874	-0,8
Outras Despesas Capital	173.726	264.870	91.145	12,1
Transferências ao Fundap	520.026	530.040	10.014	1,3
Transferências aos Municípios	633.806	830.363	196.556	26,2
Transferências ao Fundef	10.728	7.355	-3.372	-0,4

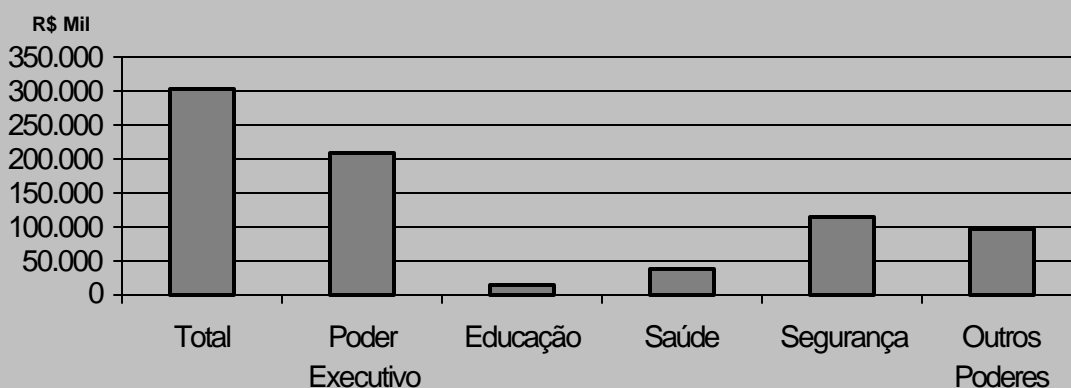
Dados primários: Balanço Geral do Estado



3.1. A Despesa com Pessoal (Ativos e Inativos)

O aumento da despesa com pessoal, tratado detalhadamente na TABELA 4, deveu-se, principalmente, aos reajustes salariais concedidos no decorrer no ano de 2002, que tiveram impacto pleno em 2003. Deve ser lembrado que o Poder Executivo editou, de janeiro de 2001 a dezembro de 2002, um total de 29 leis concedendo aumentos e benefícios para diversas categorias de servidores, bem como, criando novas estruturas e cargos comissionados.

GRÁFICO 4 - VARIAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL - 2003/2002



Em 2003, a despesa de pessoal do Poder Executivo conheceu um acréscimo da ordem de R\$ 208 milhões, apesar da redução do efetivo em cerca de 8 mil servidores comissionados e em designação temporária (DT). Os aumentos de salários e benefícios e a redução do efetivo de servidores determinaram uma elevação do salário médio que passou de R\$ 1.409,00 em 2002 para R\$ 1.610,00 em 2003.

No Executivo os incrementos de folhas mais significativos, ocorreram nas áreas de segurança (32,4%) e saúde (22,2%). No todo, o Executivo teve aumentada sua folha em 15,6%.

Em relação aos Poderes, o Judiciário e o Ministério Público foram os que mais contribuíram, em termos relativos, para o crescimento da despesa de pessoal, nos montantes de R\$ 63 milhões e R\$ 21 milhões, respectivamente.

Além dos reajustes salariais, outro fator que impactou a despesa de pessoal foi a alteração na legislação do Fundo de Previdência, que fez com que o Estado passasse a realizar efetivamente as transferências referentes à contribuição patronal.

TABELA 4 – DESPESA DE PESSOAL 2002 / 2003

DESPESA DE PESSOAL E ENCARGOS	2002	2003	R\$ mil		
			Varição em R\$ e % 2003/2002	Participação %	
TOTAL	1.704.603	2.008.398	303.795	17,8%	100,0
PODER EXECUTIVO	1.330.172	1.538.271	208.099	15,6%	68,5
Educação	393.176	406.804	13.628	3,5%	4,5
Saúde	163.328	199.556	36.229	22,2%	11,9
Segurança	353.473	467.981	114.508	32,4%	37,7
Fundo de Previdência	140.661	163.342	22.681	16,1%	7,5
Outros Órgãos	279.535	300.588	21.053	7,5%	6,9
OUTROS PODERES	374.432	470.128	95.696	25,6%	31,5
Assembléia Legislativa	50.665	58.256	7.591	15,0%	2,5
Tribunal de Contas	38.359	42.306	3.947	10,3%	1,3
Tribunal de Justiça	217.153	280.357	63.204	29,1%	20,8
Ministério Público	68.255	89.209	20.954	30,7%	6,9

Dados primários: Eureka 2002 - 2003

3.2. O Gasto com Custeio (exceto Pessoal)

A TABELA 5 demonstra o empenho no controle de gastos com a manutenção da máquina pública, que conheceu uma redução global de R\$ 5,8 milhões. Os dados indicam que no âmbito do Executivo as despesas foram praticamente congeladas, enquanto no Legislativo os tais dispêndios foram reduzidos pela metade, um resultado excepcional. O custeio do Tribunal de Contas e do Judiciário foram os que mais cresceram – 29,7% e 36,4%, respectivamente.

TABELA 5 – CUSTEIO (Exceto Pessoal)

CUSTEIO	2002	2003	R\$ mil	
			Varição em R\$ 2002/2003	Varição %
TOTAL	454.194	448.320	(5.874)	-1,3
PODER EXECUTIVO	390.611	391.208	596	0,2
OUTROS PODERES	63.582	57.112	(6.470)	-10,2
Assembléia Legislativa	32.000,46	16.348,78	(15.652)	-48,9
Tribunal de Contas	4.716,42	6.114,99	1.399	29,7
Poder Judiciário	19.518,26	26.630,52	7.112	36,4
Ministério Público	7.347,09	8.017,69	671	9,1

Dados primários: Eureka 2002 -2003

3.3. Os Investimentos Realizados

Na TABELA 3 foram identificados os valores aplicados na rubrica “outras despesas de capital” nos últimos exercícios. Naqueles valores estão compreendidos os investimentos realizados pelo Estado em 2002/2003, que são apresentados com mais detalhes na TABELA 6. Fica evidenciado que o grosso dos investimentos são representados por “obras e instalações” seguidas de “aquisição de equipamentos e material permanente”.

TABELA 6 - INVESTIMENTOS (CLASSIFICAÇÃO ECONÔMICA) - 2002/2003

Em Reais				
Especificação	2002	%	2003	%
Obras e Instalações	138.516.492,39	79,73	71.921.243,04	65,43
Equip. e Mat. Permanente	22.862.829,34	13,16	23.848.414,21	21,70
Convênios Municípios/ONG's	10.732.726,73	6,18	13.090.344,51	11,91
Outros	1.613.474,68	0,93	1.059.333,57	0,96
Total	173.725.523,14	100,00	109.919.353,33	100,00

Dados Primários: Balanço Geral do Estado

A TABELA 7 destaca que cerca de 40% dos investimentos realizados ocorreram na área de saneamento. Estes investimentos, aliás, foram em grande parte financiados com recursos do Banco Mundial (TABELA 8). Outras áreas beneficiadas com investimentos, por ordem de importância, são: a judiciária, educação, saúde e segurança pública.

TABELA 7 - INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO - 2002/2003

Em reais				
Especificação	2002	%	2003	%
Judiciária	31.487.056,42	18,12	17.520.616,40	15,94
Segurança Pública	4.531.225,39	2,61	7.843.574,57	7,14
Assistência Social	3.404.025,70	1,96	305.407,46	0,28
Saúde	9.861.064,62	5,68	11.230.801,53	10,22
Educação	18.909.497,97	10,88	13.731.332,86	12,49
Habitação	2.875.644,02	1,66	542.833,38	0,49
Saneamento	74.896.991,81	43,11	44.026.290,91	40,05
Agricultura	5.987.915,74	3,45	2.957.013,13	2,69
Transporte	15.184.389,23	8,74	5.974.091,63	5,43
Outros	6.587.712,24	3,79	5.787.373,46	5,27
Total	173.725.523,14	100,00	109.919.335,33	100,00

Dados Primários: Balanço Geral do Estado

Na TABELA 8 pode-se observar que os recursos próprios do Estado (recursos ordinários) contribuíram com 32% dos recursos investidos em 2002 e cerca de 40% dos aplicados em 2003. Registre-se que tais níveis de investimento são de pequena monta, quando comparados com o total das receitas do Estado nestes anos. Algo como 4,3% da receita total em 2002 e 2,2% em 2003.

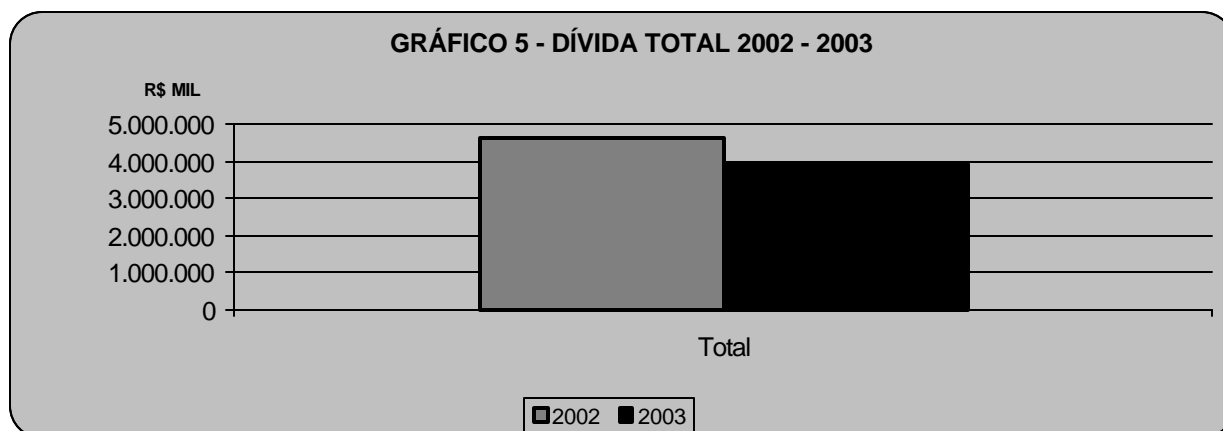
TABELA 8 - ORIGEM DOS RECURSOS PARA INVESTIMENTOS - 2002/2003

Especificação	Em Reais			
	2002	%	2003	%
Recursos Ordinários	56.266.962,47	32,39	44.288.008,82	40,29
MDE – Vinculado à Educação	4.380.884,38	2,52	5.144.352,20	4,68
Cota-parte Estadual do Salário Educação	14.179.150,78	8,16	7.376.328,71	6,71
Convênios com a União	27.304.930,95	15,72	16.136.152,03	14,68
Operações de Crédito Externas	56.918.242,17	32,76	21.524.533,28	19,58
Arrecadado pelo Órgão	4.894.267,56	2,82	4.524.186,87	4,12
Convênios com Órgãos Federais	4.056.992,09	2,34	2.234.058,42	2,03
Outros	5.724.092,74	3,29	8.691.715,00	7,91
Total	173.725.523,14	100,00	109.919.335,33	100,00

Dados Primários: Balanço Geral do Estado

4.0. A Evolução da Dívida Pública Estadual

A dívida pública estadual total, fundada + fluutuante, foi reduzida de 2002 para 2003. O governo estadual iniciou 2003 devendo R\$ 4,6 bilhões e terminou o ano com um passivo total de R\$ 3,9 bilhões, representando pagamento ou regularização de dívidas no valor de R\$ 682 milhões.



Este resultado, sem dúvida excelente, decorreu de ações na área da receita e da contenção da despesa já consideradas anteriormente. Ainda assim, vale discorrer sobre a evolução da dívida pública estadual – de curto e longo prazos – para que sejam reveladas outras facetas do processo de ajuste fiscal realizado em 2003.

4.1. A Dívida de Longo Prazo ou Fundada

A TABELA 9 indica que o estoque total da dívida pública fundada (posição de 31/dez) sofreu uma queda de 3,2%, em 2003, resultante de uma variação negativa do dólar e pelas amortizações realizadas, principalmente a amortização extraordinária de R\$ 111 milhões (venda dos royalties).

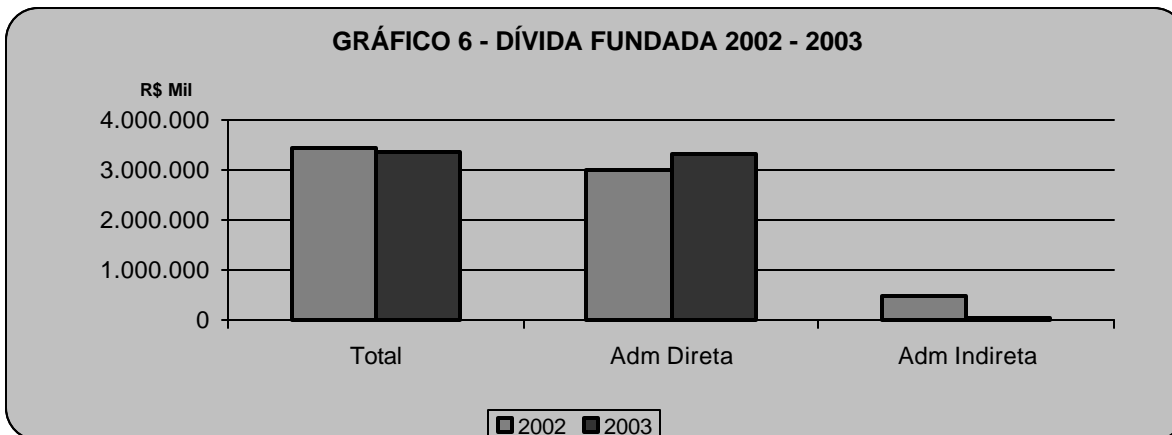
Observe-se que a dívida fundada da administração direta teve um acréscimo de 11,2%, em relação a 2002, justificado pela assunção, pelo Estado, do passivo da COHAB junto à União. Em contrapartida, ocorreu uma redução no mesmo valor no saldo da dívida da administração indireta.

A incorporação da dívida da COHAB deveria ter sido realizada desde 1998, quando os ativos da empresa foram vendidos à Caixa Econômica Federal. Devido à insolvência financeira daquela instituição, causada por aquela transação, o Estado já vinha honrando as dívidas da empresa na condição de avalista. O que se fez, portanto, foi regularizar uma situação de fato, que, registre-se, onerou o Estado com multas por inadimplemento em diversas oportunidades.

TABELA 9 – ESTOQUE DA DÍVIDA PÚBLICA FUNDADA

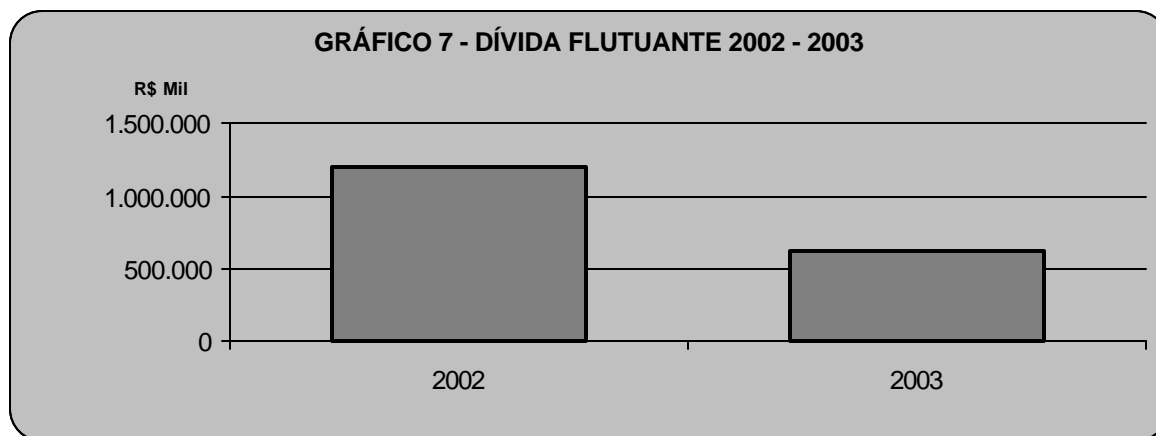
DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	R\$ mil	
			Variação 2002/2003 em R\$ e %	
TOTAL	3.438.216	3.329.576	-108.641	-3,2
Administração Direta	2.972.916	3.305.832	332.916	11,2
Interna	2.542.378	2.962.413	420.035	16,5
Externa	430.539	343.419	-87.119	-20,2
Administração Indireta	465.300	23.744	-441.557	-94,9
Interna	465.300	23.744	-441.557	-94,9

Dados primários: Balanço Geral do Estado



4.2. A Dívida de Curto Prazo ou Flutuante

Um elemento essencial para a compreensão da questão financeira aqui tratada é a dinâmica da dívida de curto prazo ou fluvente nos últimos anos. A TABELA 10 contém um conjunto de dados que revelam novas facetas da crise e de sua reversão em 2003.



De início vale a pena observar os dados da linha 4. Eles esclarecem que o resultado orçamentário obtido em 2003, somado aos recursos financeiros disponíveis em caixa no início do exercício (R\$ 117 milhões), permitiu que o Governo quitasse R\$ 458 milhões de dívida fluvente produzida em administrações anteriores, principalmente as relativas às folhas e encargos de pessoal em atraso, que totalizaram R\$ 421 milhões, ou seja, 92% dos valores pagos.

Na linha 5 estimou-se a insuficiência financeira nos diversos exercícios. Esta estimativa representa aquilo que excedeu a capacidade financeira efetiva do tesouro estadual de honrar os compromissos assumidos, ou seja, aquilo que foi caloteado nos anos 1999 – 2002. Portanto, é indicativo da qualidade do ajuste realizado, a posição de **suficiência** financeira exibida em 2003 no valor de R\$ 15,4 milhões de sobra de recursos financeiros.

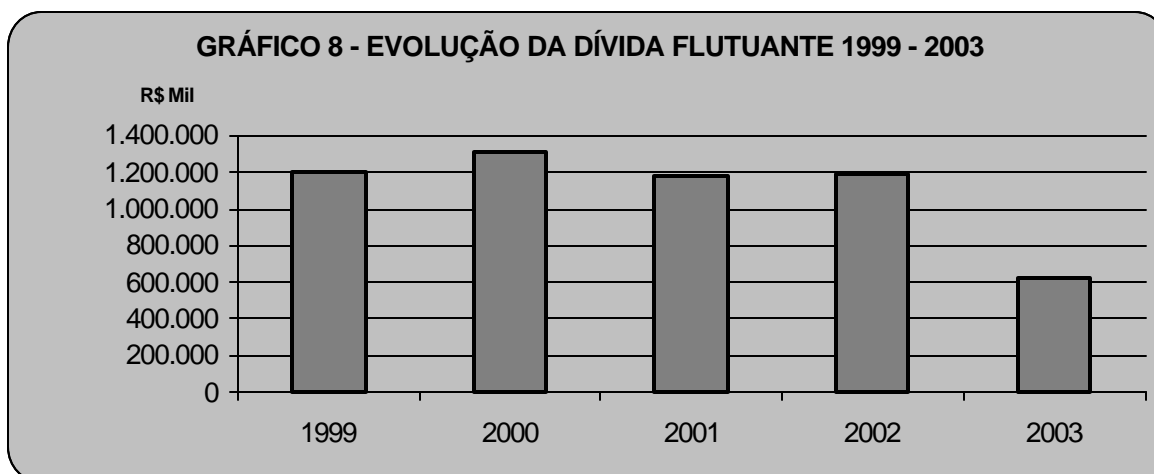
TABELA 10 – EVOLUÇÃO DA DÍVIDA DE CURTO PRAZO: 1999 / 2003

DISCRIMINAÇÃO	R\$ mil				
	1999	2000	2001	2002	2003
1- Recursos Financeiros em Caixa - Início de Exercício	28.572	91.858	111.887	122.731	117.192
2- Recursos Financeiros em Caixa – Final de Exercício	91.858	111.887	122.731	117.192	269.160
3- Resultado Orçamentário	(375.000)	(57.058)	(84.561)	(60.859)	357.003
4- Dívida Flutuante Paga no Exercício	220.832	444.542	476.329	317.944	458.735
5- Insuficiência Financeira no Exercício (1 + 3 – 4)	(567.260)	(409.742)	(449.003)	(256.072)	15.460
6- Dívida Flutuante Inscrita no Exercício	1.011.002	987.049	528.568	1.146.794	287.609
7- Saldo da Dívida Flutuante em 31/12	1.205.456	1.312.695	1.182.334	1.197.498	623.710

Dados primários: Balanço Geral do Estado 1999 - 2003

A linha 6 atesta que a dívida fluante, inscrita em 2003, no valor de R\$ 287 milhões, quase que equivale aos recursos financeiros em caixa, em 31/12/2003, no valor de R\$ 269 milhões. Ou seja, naquela data o Estado possuía praticamente quase todos os recursos financeiros necessários para honrar os compromissos não pagos em 2003. Trata-se de mais uma demonstração da qualidade do ajuste realizado em 2003.

Por fim, as linhas 6 e 7 mostram o rompimento com o padrão, até 2002, de registrarem-se, durante e no final do exercício, valores expressivos para a dívida fluante, indicando a existência de um desequilíbrio financeiro de natureza estrutural.



5.0. Considerações Finais

Ficou bem evidenciado que 2003 representou um ponto de inflexão na história recente das finanças públicas do Espírito Santo. Naquele ano foram alcançados dois objetivos importantes. O primeiro refere-se ao estabelecimento, há muito esquecido, do equilíbrio rigoroso entre receita realizada e despesa autorizada. O segundo objetivo alcançado, aliás muito importante, foi que em 2003 foram reservados recursos e/ou realizadas ações que possibilitaram quitar ou regularizar dívidas vencidas e não pagas de exercícios anteriores no valor de R\$ 682 milhões.

Destacados estes fatos, é importante reconhecer que, numa perspectiva de médio e longo prazos, os objetivos maiores da gestão financeira pública (ou privada) não se esgotam com o alcance de uma situação de equilíbrio entre receita e despesa.

De fato, tal posição de equilíbrio pode ser vista apenas como uma condição necessária para um saudável processo evolutivo do setor público. Num sentido mais abrangente, este processo depende crucialmente da composição e da qualidade dos gastos públicos (e, por que não dizer, também, da qualidade da receita pública). Sem delongas, pode-se afirmar que neste processo desempenha um papel essencial a quantidade e a qualidade dos investimentos, uma vez que esta é a variável chave para a expansão e melhoria da qualidade dos serviços públicos. Recorde-se que a palavra investimento não se aplica apenas aos recursos voltados para a aquisição de capital

físico, mas também se aplica à destinação de recursos para o aprimoramento e expansão do estoque de capital humano do governo (os servidores públicos).

Sabidamente, o governo estadual tem investido pouco nos últimos anos na expansão e melhoria dos serviços públicos, sobretudo, com recursos próprios. Daí porque, nos próximos anos, o Governo deverá enfrentar o desafio, não só de manter o equilíbrio orçamentário e financeiro, mas também de dar continuidade ao processo de construção da capacidade de investimento do Estado.

Com certeza o Estado, ética e financeiramente recuperado, deverá favorecer, ainda, a atração e retenção de investimentos privados no Estado, contribuindo, assim, direta e indiretamente, para o desenvolvimento econômico e social dos capixabas.