

Textos para Discussão FEE N° 121

Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã

Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser

Impactos da crise financeira do Rio Grande do Sul sobre o investimento em saúde pública nos anos 2000

Mariana Araujo Moreira

Porto Alegre, julho de 2014



SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Secretário: João Motta



**Fundação de
Economia e
Estatística**

DIRETORIA

Presidente: Adalmir Antonio Marquetti

Diretor Técnico: André Luis Forti Scherer

Diretor Administrativo: Roberto Pereira da Rocha

CENTROS

Estudos Econômicos e Sociais: Renato Antonio Dal Maso

Pesquisa de Emprego e Desemprego: Dulce Helena Vergara

Informações Estatísticas: Juarez Meneghetti

Informática: Valter Helmuth Goldberg Junior

Documentação: Tânia Leopoldina P. Angst

Recursos: Maria Aparecida R. Forni

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pela FEE, ou de interesse da instituição, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões. Todas as contribuições recebidas passam, necessariamente, por avaliação de admissibilidade e por análise por pares. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Fundação de Economia e Estatística.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

Reproduções para fins comerciais são proibidas.

<http://www.fee.rs.gov.br/textos-para-discussao>

Impactos da crise financeira do Rio Grande do Sul sobre o investimento em saúde pública nos anos 2000

Mariana Araujo Moreira*

Economista

Resumo

Buscando identificar as restrições orçamentárias que levaram o Estado do Rio Grande do Sul a reduzir os gastos sociais, especialmente com saúde pública, notou-se que a dívida gaúcha manteve-se em elevado crescimento de 1960 a 1990. O controle federal e a renegociação da dívida naquela época beneficiaram o Estado, ao reduzir a sua conta total, porém a redução das transferências federais e a implementação da Lei Kandir diminuíram significativamente as receitas do Estado. As dificuldades orçamentárias são grandes limitadores dos investimentos, bem como da capacidade do governo de melhorar a qualidade da prestação dos serviços públicos. Dentre as áreas sociais que possuem vinculação legal, a saúde é a que possui os menores investimentos e até 2007 as despesas não alcançaram o mínimo exigido. Sendo assim, a prestação do serviço à sociedade fica prejudicado e deficitário, reduzindo-se o bem estar da população gaúcha.

Palavras-chave: dívida, finanças públicas, gastos sociais.

Abstract

Seeking identify the spending restrictions that made the State reduce the welfare spending, specially whit public healthy, noted that public debt gaúcha kept higher growth than 1960 to 1990. The federal control and the debt renegotiation in that time benefited the State, to reduce the total reckoning, but the federals transfers reduction and the Lei Kandir implementation decreased significantly the income of the State. The budgets difficulties are bigger limiters of the investment, like the capacity of government to better the quality of provision of public services. Among social areas that have legally binding, health is the one that has less investment until 2007 the expenditure did not reached the minimum required. Thus, the provision of services to society is impaired and deficit, reducing the welfare of the state's population.

Keywords: debt, public finances, welfare spending

Classificação JEL: H7

1 Introdução

A permanente crise fiscal que a economia gaúcha vem enfrentando limita a capacidade do Estado de investir adequadamente nas áreas sociais. Apesar do RS ser um dos estados com o melhor nível de desenvolvimento no País, não apresenta bons resultados orçamentários. A economia sul-rio-grandense vem passando por sérias dificuldades fiscais desde o final dos anos 1970. O estudo das últimas três décadas permite contextualizar a evolução das finanças do Estado, quais as dificuldades e os possíveis pontos de “estrangulamento”.

* E-mail: mari-a-m@hotmail.com

O presente texto buscou encontrar as razões que levaram o Rio Grande do Sul a manter baixos níveis de investimento nas áreas sociais. Para tanto, estudou-se o orçamento estadual e os impactos econômicos das políticas federais das últimas três décadas. Analisou-se as medidas do governo estadual frente aos problemas encontrados no período e a interação destes com o orçamento do Estado.

O trabalho é composto de quatro partes, além dessa introdução. Primeiramente será feita uma revisão histórica da economia brasileira, situando o RS nesse contexto. Na segunda parte será apresentado um estudo sobre a dívida do Estado nas últimas três décadas, como ela evoluiu e quais os prejuízos gerados. Na terceira seção será analisado o orçamento e o investimento do Estado com as despesas sociais, principalmente com a saúde pública, nos últimos anos. Por fim, serão apresentadas as conclusões sobre como o serviço da dívida estadual alcançou os patamares atuais e qual a sua interferência na quantidade de investimento público, essencialmente na área da saúde.

2 Desenvolvimento da economia brasileira e os reflexos no Rio Grande do Sul: 1980 a 2012

No começo da década de 1960 o Brasil enfrentava um momento de estagflação, e, na tentativa de reverter essa situação, foi lançado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). O PAEG, que apesar de não reduzir a inflação na medida prevista e elevar a emissão de crédito mais do que a planejada, criou "um mercado de dívida pública no país, viabilizando, de forma permanente, o financiamento não monetário dos déficits do governo" (GIAMBIAGI; VILLELA, 2011, p. 62).

De 1968 a 1973 o crescimento da economia brasileira foi notório, o PIB cresceu 11% a.a. nesse período. Acompanhando a evolução do comércio mundial, a forte expansão na economia brasileira elevou a taxa de investimento e o governo teve margem para difundir o consumo e a produção de bens duráveis. A industrialização gaúcha não foi tão intensa quanto à brasileira e se deu em áreas com menor valor agregado. Esse crescimento, chamado de milagre econômico, foi significativo, na medida em que foi acompanhado de queda da inflação e melhora do balanço de pagamentos, porém levou o Brasil a uma dependência dos bens de capital do exterior e de fontes de energia, como o petróleo.

Os dois choques do petróleo, ocorridos em 1973 e 1979, encaminharam o Brasil para um período de restrição externa, o balanço de pagamentos começou a apresentar significativos déficits que resultaram na elevação da dívida externa do País. O elevado grau de protecionismo dos demais países, e a superoferta das matérias primas, fizeram com que os seus preços caíssem, reduzindo ainda mais a possibilidade de os países subdesenvolvidos obterem superávit em sua balança comercial. Em meio a esses acontecimentos a taxa de juros externa elevou-se drasticamente e houve a maxidesvalorização cambial, o que elevou a dívida externa e aumentou as pressões inflacionárias.

A década de 1980, conhecida como a década perdida, iniciou-se no Brasil com forte influência estatal instituindo políticas ortodoxas contracionistas para controlar a economia. A inflação estava em constante elevação, o déficit público aumentava e houve redução de US\$ 7 bilhões nas reservas internacionais.

Entre 1981 e 1982, com o aumento dos juros internacionais e o pedido de moratória do México, a situação brasileira agravou-se. Diante desse cenário as alternativas do Governo foram a emissão de títulos públicos, uma prática comum para se arrecadar dinheiro, e a tentativa de um novo acordo com o FMI. As reservas internacionais reduziram-se ainda mais e reafirmou-se uma política monetária restritiva.

Com uma inflação já elevada, a maxidesvalorização cambial e o choque agrícola ocorridos em 1983 corroboraram com a sua aceleração. Na época, os salários estavam parcialmente desindexados e isso fez com que houvesse uma perda do poder de compra de 15%, reduzindo a demanda e gerando uma queda no PIB, assim como o aumento no desemprego e a queda da produção de bens de capital e intermediários. O Governo Federal se viu obrigado a reduzir o crédito público e a controlá-lo mais incisivamente. Nesse ano, a política fiscal também passou a ser restritiva, com elevação da carga tributária e redução dos gastos públicos.

Nestes primeiros três anos da década de 1980 o Rio Grande do Sul teve uma variação média do seu PIB equivalente a -0,9%, uma queda menor do que a observada na esfera nacional (-5,1%), apesar de a política monetária restritiva elevar a dívida estadual. Enquanto o País era assombrado pela inflação e vivia pequenas e esporádicas fases de crescimento, o RS estava atrasado economicamente e cada vez mais endividado.

A retomada do crescimento iniciou-se em 1984 devido o aumento da demanda externa por produtos primários, o que gerou um acréscimo da renda brasileira e auxiliou o desenvolvimento interno. O aumento da participação do petróleo nacional, entre o petróleo consumido no Brasil, também ajudou a controlar o endividamento, bem como os superávits comerciais. Neste ano, o PIB real aumentou 5,4%, no entanto sem apresentar real estabilidade, já que a inflação inercial estava presente. Uma inflação resistente às políticas de estabilização, pois é difícil diagnosticar as suas causas primárias, que pode ser gerada pela indexação da economia.

No ano seguinte, o que passou a comprometer o desempenho da economia brasileira, de forma mais incisiva, foi a estagflação. O ano de 1985 foi marcado pelo início das eleições diretas e pelo desligamento com o FMI, o que permitiu ao País realizar políticas monetária e fiscal expansionistas, além de possibilitar a rolagem da dívida dos estados. As políticas expansionistas também só foram possíveis graças aos superávits da balança comercial e às prorrogações dos acordos com os bancos internacionais.

Em 1986 foi estabelecido o primeiro de uma série de planos econômicos que viriam a acontecer no Brasil, na tentativa de estabilizar a economia. Trata-se do Plano Cruzado, que inicialmente controlou a inflação inercial e aumentou a produção industrial, mas com o aumento do consumo, devido aos gradativos aumentos salariais, o Plano começou a entrar em colapso. Lançou-se então o Cruzadinho e em seguida o Cruzado II, porém bastou que o governo descongelasse os preços das tarifas públicas para que o gatilho salarial fosse acionado e a inflação voltasse a aumentar. Influenciado pela piora nas contas externas, o Brasil decretou moratória para o pagamento dos juros da dívida externa. No princípio de 1987, o Plano foi extinto e logo se iniciou outro.

O Plano Bresser visava apenas controlar a economia para que não se chegasse à hiperinflação. Houve recuperação das vendas ao exterior, com a combinação do desaquecimento da

demanda interna e da flexibilização cambial. Inicialmente, os objetivos do Plano foram alcançados, sendo possível até uma renegociação com credores internacionais e a suspensão da moratória, entretanto, em dezembro de 1987 a inflação voltou a crescer.

De 1984 a 1987, apesar das falhas tentativas de combater a inflação e os seus déficits, percebeu-se um crescimento das exportações brasileiras, o que melhorou a balança comercial e influenciou positivamente a economia do RS. Na época os principais produtos de exportação brasileira eram bens primários, assim o RS aumentou as suas receitas, elevando seu PIB em média 4,6%. O crescimento econômico brasileiro em toda a década de 1980 foi de 2,2% em média, inferior ao crescimento gaúcho.

O ano de 1988 foi muito importante para o Brasil, pois apesar de mais uma tentativa falha de reduzir a inflação e diminuir o déficit operacional, através da política de “feijão com arroz” o País promulgou a nova Constituição Federal (CF), promovendo uma descentralização das receitas e ampliando a democracia. Os municípios passaram a ter maior participação na repartição das receitas de tributos, além de obterem uma arrecadação direta maior.

O Plano Verão foi lançado em 1989 e, em uma nova tentativa de conter a inflação, o Governo criou uma nova moeda, o Cruzado Novo. A memória inflacionária da população ainda era muito ativa e, mesmo com a elevação dos juros, o Governo não conseguiu controlar o consumo. A deterioração da balança comercial fez com que fosse suspenso o pagamento dos juros da dívida externa. A inflação anual chegou a 1.764,86%. De 1985 a 1989 o produto cresceu 25%, mas as contas fiscal e externa nacional se deterioraram a um nível muito maior, inviabilizando o equilíbrio das contas.

O início da década de 1990 foi marcado pela crescente abertura comercial e pelas privatizações, que começaram com a adesão do Brasil aos preceitos do chamado Consenso de Washington. Nesse período, apesar da visível estagnação econômica, houve aumento do comércio internacional e da abertura financeira, atraindo investimentos internacionais. Em meio a essa nova situação econômica e a uma inflação mensal de aproximadamente 81%, foram lançados os planos Collor I e Collor II, em 1990 e 1991, respectivamente.

Ocorreu déficit na balança comercial, uma vez que após a permissão da flutuação cambial ocorreu uma sobrevalorização¹ cambial e o Governo acabou com os incentivos às exportações, além da redução de uma ampla gama de tarifas que incidiam sobre as importações. O cenário econômico mundial, que não era favorável para os países em desenvolvimento, aliado com as atitudes tomadas pelo Governo brasileiro contraíram as exportações e ampliaram as importações. Houve redução da liquidez, que gerou impactos recessivos, e a volta da inflação em poucos meses foi inevitável.

Durante o Plano Collor II, de acordo com Baer (2002, p. 205), o orçamento dos Ministérios da Educação, Saúde, Trabalho e Bem-Estar Social foram bloqueados em 100% e os fundos originalmente destinados a investimentos em 95%. Essa contração das despesas das empresas estatais, junto com o aumento das tarifas públicas gerou um impacto positivo no curto prazo, e o PIB cresceu, influenciado pela recuperação do setor industrial e pelo aumento da oferta agropecuária.

Nesse mesmo ano as privatizações geraram receita de 0,5% do PIB, e reduziram os gastos públicos com pessoal e com investimento, mas apesar disso, o superávit primário foi de apenas 1%

¹ A sobrevalorização ocorreu devido à volta da aceleração da inflação, causando incerteza e medo de investir.

do PIB e houve déficit operacional de 1,75%, devido à queda da receita real do Governo de 65%. No final do ano, com o aumento dos meios de pagamento e com a falta de medidas rígidas para conter a inflação o Governo aumentou os juros. A instituição do Fundo de Aplicações Financeiras durante o Plano Collor II “proibiu, de forma indireta, o *over* com títulos estaduais”, levando o RS a renegociar sua dívida num acordo com o Governo Federal (RÜCKERT; BORSATTO; RABELO, 2002, p. 320). Em 1992, com a posse de um novo presidente no Brasil, surge a elaboração de um plano inédito.

No ano de 1993 foi lançado o Plano Real, que se diferenciou dos demais planos, pois buscou combater os dois tipos de inflação (inercial e de demanda) conjuntamente, além de não prever o congelamento de preços. O Plano, que foi implementado em três etapas, obteve na primeira redução do orçamento da União em aproximadamente US\$ 6 bilhões, influenciado pelo Programa de Ação Imediata (PAI). Foi elaborado um projeto de lei que limitava a despesa com pessoal a 60% da receita corrente, tanto da União, quanto dos estados e dos municípios, e um segundo projeto de lei que norteava as interações, principalmente financeira, entre a União, os estados e os municípios.

No início de 1993 houve aumento do PIB nacional, de 4,5%, e crescimento da atividade econômica com o aumento das importações, porém a inflação permanecia a cima de 30% mensal. A criação do Fundo Social de Emergência (FSE), nessa época, reduziu as transferências federais ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), diminuindo a receita do RS e assim a possibilidade de reduzir seu endividamento. A instituição do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e a ampliação da abrangência do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) elevaram a arrecadação federal e contribuíram para o ajuste das suas contas, porém não beneficiaram em nada os estados.

A segunda fase foi a implementação da URV como um indexador da economia, por fim ocorreu a implementação da nova moeda, o Real². Ao término da transição o PIB brasileiro aumentou 5,67%. Houve valorização da taxa de câmbio, expansão do produto, leve aumento dos salários reais e rápida deterioração da balança de conta-corrente. A população passou a ter o seu poder de compra preservado, criando a possibilidade de aumentar o consumo e a poupança. A elevada liquidez, o alto nível de reservas e a abertura da economia favoreceram a efetivação do Plano.

Enquanto o Governo Federal alcançava a redução da inflação, estabilidade monetária e controle das suas contas, “os problemas financeiros dos estados agravaram-se, pois os mesmos não puderam mais contar com a redução dos seus gastos reais via adiantamento dos pagamentos de seus compromissos”. (RÜCKERT; BORSATTO; RABELO, 2002, p. 322). O RS que já enfrentava uma crise financeira sofreu com súbita elevação da sua dívida, e com a redução das suas formas de financiamento.

No final de 1994 e em meados de 1995, a economia brasileira foi afetada pela crise cambial mexicana, cenário que combinado ao crescente aumento do consumo e à abertura comercial, resultou na intervenção do Governo através da adoção de políticas monetária e fiscal contracionistas, para evitar um déficit na balança comercial e uma súbita inflação de demanda. Apesar de em 1995 ainda haver resquícios da memória inflacionária da população – a demanda continuou elevada e o

² A terceira fase do Plano Real foi iniciada com a publicação da Medida Provisória (MP) 452 que estipulou várias medidas econômicas, porém a maioria não foi cumprida. Ver Giambiagi, 2011.

crescimento da produtividade foi baixo – o Governo conseguiu controlá-la e evitar o fracasso de mais um plano econômico. A política cambial de valorização do real, até alcançar a paridade com o dólar e então fixar a âncora cambial, foi de extrema importância para a eficácia do Plano Real. A elevação dos juros, e a liquidez do mercado financeiro internacional também o beneficiaram.

Em 1998, com outra crise internacional, dessa vez a russa, houve uma nova redução nos empréstimos aos países emergentes. As reservas internacionais reduziram-se em aproximadamente US\$ 40 bilhões no final do ano e os investidores, com medo de nova desvalorização, começaram a retirar o seu dinheiro do Brasil. A alternativa utilizada pelo Governo para reverter a situação foi aumentar as taxas de juros e os impostos sobre as transações financeiras. Ao ser declarada a moratória do pagamento dos serviços da dívida dos estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, a fuga de capitais internacionais foi ainda maior e o Brasil sofreu com o esgotamento de suas reservas. Para que fosse possível a continuação do Real na economia foi criado um pacote pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelo Governo americano, que disponibilizou US\$ 41,5 bilhões, mas em contrapartida o Governo brasileiro deveria obter superávit primário de 3,1% do PIB.

Entre 1994 e 1998 as importações continuaram crescendo mais do que as exportações, 113% e 17% respectivamente, o déficit fiscal em 1998 era de 4,5% do PIB e a dívida líquida total do setor público atingiu 38,3% do PIB. Baer (2002, p. 238) afirma que a moratória dos pagamentos dos serviços da dívida dos estados contribuiu para o agravamento da crise. A dívida externa passou de US\$ 132 bilhões em 1992, para US\$ 222 bilhões em 1998. Houve déficit primário em praticamente toda a década de 1990. O endividamento do Estado também elevou-se sobremaneira, e para isso contribuiu a redução da arrecadação tributária, principalmente do ICMS.

Os três primeiros anos da nova década foram marcados pela desaceleração do crescimento econômico e pelas desvalorizações cambiais, que, apesar de favorecerem as exportações, aumentaram também a dívida pública, exigindo maior superávit primário. No ano de 2000, além da implantação do regime de metas inflacionárias, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que contribuiu para que o Governo conseguisse cumprir, nesse ano, com as metas acordadas com FMI. A renegociação da dívida dos Estados ampliou a margem de negociação com o FMI.

No entanto, a crise energética brasileira, o “contágio” do plano de conversibilidade argentino³ e o atentado às torres gêmeas, em 2001, reduziram a disponibilidade de capitais para o Brasil, o que acabou resultando numa elevação da taxa de juros doméstica, com objetivo de reduzir a depreciação cambial. Isto dificultou, a partir de então, a execução de todas as metas acordadas com o FMI.

Em 2002 a disputa pela presidência da república gerou incertezas entre os investidores⁴, causando especulação e variações nas taxas de juros da bolsa de valores e oscilação do câmbio. A dívida pública continuava crescendo e o déficit em conta corrente ainda era significativo, por isso, apesar do superávit comercial de US\$ 13 bilhões no final de 2002, houve uma tendência de fuga de capitais. O fraco desenvolvimento do PIB, que no período de 1999 a 2002 apresentou crescimento a uma média anual de 2,1% contribuiu para a falta de credibilidade do País.

³ Por muitos investidores não distinguirem os países emergentes da América Latina, o Brasil foi afetado pelas incertezas argentinas, reduzindo o fluxo de capitais.

⁴ Não se tinha certeza se as políticas do Plano Real seriam mantidas, e assim se a inflação e o mercado brasileiro continuariam, ao menos, estáveis.

A combinação dos acontecimentos de 2001, com essa fuga de capitais e a queda acumulada das exportações – de 17%, entre 1998 e 2002 – levou o Governo a desvalorizar o câmbio, para tentar manter superávit comercial. Contudo, a outra face da moeda é que a desvalorização reduz os investimentos externos e pode elevar os preços de mercado.

No ano de 2003 a inflação foi 9,3%, pouco acima da meta ajustada e a relação Dívida Líquida do Setor Público/PIB se mostrava decadente. O crescimento do consumo internacional registrado contribuiu com a boa fase da balança comercial. A economia brasileira apresentou superávits em conta corrente e grandes níveis de investimento estrangeiro, e através da acumulação de reservas alcançou uma dívida líquida negativa em 2008.

A taxa de juros real diminuiu entre 2003 e 2010, o regime de metas de inflação contribuiu para o sucesso da economia brasileira. No ano de 2004 a taxa Selic real média foi de 8% e o resultado primário foi de 3,72% do PIB. Em conjunto com a apreciação do câmbio nominal entre 2007 e 2010⁵, esta contribuiu para a redução da dívida pública. No período em que ocorreu a redução do superávit primário, entre 2008 e 2010, devido à crise econômica, a relação dívida/PIB cresceu um pouco, mas não se distanciou do ritmo decrescente.

No ano de 2004 a economia brasileira cresceu 4,9%, e de 2002 a 2004 o superávit comercial brasileiro cresceu devido, principalmente, às exportações dos bens primários. O RS se beneficiou dessa fase e apresentou crescimento de cerca de 10% em relação ao ano anterior. A partir de 2004 é que se percebe um aumento na diversificação dos produtos exportáveis. No mesmo período em que as exportações brasileiras começaram a aumentar, os produtos brasileiros exportados valorizaram-se externamente e as importações cresceram a um nível inferior que os anos anteriores, aumentando o superávit comercial, mesmo com a constante apreciação do Real.

Mesmo com algumas oscilações, entre dezembro de 2001 e junho de 2006 a dívida externa reduziu-se. Em setembro de 2006 a dívida começa a se elevar e no ano seguinte, a crise internacional acelera esse aumento. E apesar de terem ocorrido superávits na balança comercial no período, a dívida externa total aumentou entre junho de 2009 e junho de 2012, chagando US\$ 417.665 milhões.

Outro acontecimento marcante da década de 2000 foram as políticas sociais, de distribuição de renda, que haviam iniciado no final da década de 1990. O projeto inicial foi ampliado, os beneficiados foram separados por grupos, de acordo com a composição e a renda familiar, e para que se atingisse igualmente todo o território nacional foi necessário que os três níveis da federação trabalhassem em conjunto. O governo conseguiu retirar da extrema pobreza mais de 1,4 milhões de famílias, apesar de ainda existirem 3,3 milhões de brasileiros nessa situação, segundo dados de 2009 (IPEADATA, 2013).

A valorização do salário mínimo no Brasil também teve papel importante para o desenvolvimento do País. A política adotada nos primeiros anos de 2000 virou o Decreto 7.655, de 23 de dezembro de 2011, que estipula o cálculo do reajuste do salário mínimo. A busca do governo pela

⁵ Com exceção dos anos de 2008 e 2009, período em que o mundo enfrentou a crise econômica e o câmbio nominal sofreu valorização.

melhora financeira e da qualidade de vida dos brasileiros permitiu que houvesse crescimento econômico com inclusão social.

A economia brasileira evoluiu significativamente nas últimas décadas, passou de uma economia praticamente fechada, para uma economia aberta e sujeita a grande concorrência. As contas externas, que dependiam grandemente dos investimentos internacionais passaram a ter maior equilíbrio e a apresentar superávits. Os governos conseguiram controlar as contas públicas e aumentar o nível de renda da população mais pobre.

É nítido o crescimento da economia brasileira, no entanto a economia gaúcha não apresentou a mesma evolução nesse período. A seguir serão analisados os pontos cruciais que levaram o RS ao estrangulamento financeiro e ao baixo investimento nas áreas sociais.

3 A crise das finanças estaduais

A década de 1960 foi marcada pelo começo da ditadura militar e pela reformulação da política tributária, na qual estados e municípios passaram a ter menos domínio sobre a arrecadação e aplicação das suas receitas tributárias. A reforma tributária de 1966/67 aumentou a dependência dos estados e dos municípios frente à União, reduzindo a quantidade de tributos de competência daquelas esferas. Nesse período o Rio Grande do Sul encontrava-se endividado, devido ao Plano de Obras⁶, mas apesar de ser um dos únicos estados nessa situação, o serviço da dívida era irrisório e o orçamento do Estado não estava comprometido.

Uma das principais fontes de receita do Estado sempre foi o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), que no começo da década de 1970 reduziu a sua participação no PIB gaúcho. Concomitantemente com a redução da arrecadação do governo, ocorriam elevados investimentos, que como consequência geraram os déficits operacionais. Nessa década, a maior parte da dívida estadual era constituída por dívida flutuante e dívida fundada interna de títulos. Para que o Governo Federal pudesse controlar a pressão inflacionária, ele limitou a emissão de títulos da dívida estadual, no entanto, as resoluções nº 53, de 1971 e nº 52, de 1971 permitiram que os Estados aumentassem as dívidas a fim de financiar projetos de caráter prioritário (industrialização e construção). Deram-se maiores limites para o endividamento interno, e foi também estimulado o endividamento externo, no contexto do II PND.

O ICMS⁷ é um importante termômetro da economia estadual, podendo ser considerado um indicador do dinamismo da produção de bens e da prestação de serviços. Neste sentido, tende a ter o mesmo desenvolvimento do PIB estadual, entretanto, as “evasões fiscais fazem com que o ICMS se distancie do PIB, reduzindo a capacidade do Estado de investir e consolidando uma crise das finanças públicas gaúchas desde os anos 80” (MENEHETTI NETO; RÜCKERT, 1994, p. 78). Esta crise foi potencializada por uma economia nacional também em desordem, que obrigou o Governo

⁶ Programa de obras públicas assumidas pelo governo, que eram tidas como prioritárias.

⁷ O ICM, a partir de 1989 passou a ser Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que começou a incluir em seu cálculo a representação dos fluxos de serviços.

Federal a limitar a liberdade de endividamento dos Estados, reduzindo repasses, aumentando os juros e fazendo-os cumprir com as suas obrigações.

Em 1982, com a ameaça de queda do Governo Militar, a União afrouxou o controle sobre as despesas e o endividamento dos estados, o que fez com que o “governo do RS elevasse em cerca de 16% as suas despesas operacionais, incorrendo em déficit operacional de cerca de 20% da receita própria” (MOURA NETO, 1994, p.197). Para cobrir os déficits gerados, o RS aumentou a tomada de empréstimo com bancos federais e a emissão de títulos. No entanto, a maciça colocação de títulos federais para controlar os desequilíbrios externos aumentou a taxa de juros interna e a concorrência com os títulos estaduais. Em função das dificuldades encontradas pelo RS para se financiar, a rolagem dos títulos estaduais foi a solução encontrada, porém se deu de maneira problemática.

Os consecutivos déficits operacionais sofridos pelo RS no começo da década de 80, em conjunto com a maxidesvalorização cambial contribuíram para a expansão da dívida de curto prazo. A dívida flutuante também aumentou, principalmente porque o governo estadual não honrou os compromissos das dívidas passadas. Essa mudança no perfil da dívida, trouxe prejuízos para o Estado devido ao elevado vencimento das obrigações no curto prazo. A inadimplência do Estado, em 1984, com uma parte dos compromissos vencidos elevou a sua dívida.

A maior flexibilização do governo federal em 1985 permitiu a rolagem de 100% da dívida do RS, e a realização de novos empréstimos para pagar os serviços das dívidas anteriores. Entretanto, essa medida teve apenas reflexos positivos de curto prazo. A principal forma de financiamento foi através do aumento da dívida por contratos, àquelas tratadas antecipadamente.

Inicialmente, com o sucesso do Plano Cruzado, o RS conseguiu reduzir o déficit operacional. De acordo com Moura Neto (1994, p. 200) a permissão para a rolagem da dívida aumentou a dívida total gaúcha, assim como a posterior emissão de títulos. O congelamento dos empréstimos das instituições financeiras federais e estaduais, em maio de 1986, obrigou o Estado a emitir títulos e a recorrer a empréstimos de instituições privadas para se financiar e amortizar as dívidas.

As elevadas taxas de juros nacionais, que serviam para tentar equilibrar a economia nacional, aumentavam o custo da gestão das dívidas estaduais. As medidas adotadas pelo governo federal para auxiliar as finanças estaduais, como linhas especiais de financiamento e aumento das transferências após a reforma tributária, não foram suficientes para o RS reequilibrar o orçamento.

Devido à redução da poupança e à baixa confiança dos agentes em investir em ativos de longo prazo e não indexados à inflação, o perfil da dívida gaúcha mudou de flutuante, para fundada, prolongando o vencimento das obrigações. Além da baixa capacidade do governo estadual de acompanhar o mercado financeiro, o governo federal criou as LBCs⁸, que passaram a concorrer com os títulos estaduais, impossibilitando sua rolagem e reduzindo a capacidade financeira do Estado. De acordo com Moura Neto (1994, p. 203), esse alongamento da dívida trouxe benefícios consideráveis para as finanças públicas em 1989, visto que reduziu sobremaneira os encargos e as amortizações, materializando-se numa queda acentuada da participação dos serviços da dívida na despesa total. Embora a receita tenha se elevado, as amortizações diminuíram, o que não reduziu a dívida, mas permitiu que o governo estadual investisse mais e mantivesse o superávit operacional.

⁸ Títulos públicos de alta liquidez, de curto prazo, com remuneração diária igual à do overnight e com deságio.

Na década de 1980 o Rio Grande do Sul possuía cinco bancos estaduais, BANRISUL, DIVERGS, BADESUL, Caixa Econômica Estadual e BRDE, que auxiliaram enormemente no controle da dívida. Entre os anos de 1989 e 1990 tais bancos destinaram mais de 70% de suas operações de crédito ao setor público, sendo que 80% desse total era para o governo do Estado. Além da grande quantidade de crédito destinada ao governo, os bancos estaduais também passaram a adquirir os títulos públicos, principalmente a partir de 1986, quando houve novos lançamentos.

Nos anos seguintes, com a elevação da inflação, e a possibilidade de inadimplência do governo estadual, os bancos privados deixaram de investir nos títulos públicos, e para que o Estado não entrasse em colapso, os bancos estaduais tiveram que ocupar essa lacuna no mercado. Mesmo com a intensa participação dos bancos estaduais no financiamento do RS, o Estado não foi capaz de conter seu endividamento. A dívida total apresentou constante crescimento, ainda que, com redução dos serviços da dívida.

Em 1990 a situação financeira estadual modificou-se novamente, evidenciando a incapacidade do Estado de se autofinanciar, devido às altas despesas. Em meio às tentativas de estabilização da economia brasileira, a abertura comercial e as privatizações ocorridas no começo da década de 1990, o RS tentava se recuperar da elevada dívida e dos escassos recursos. Os caminhos encontrados pela federação para equilibrar a economia nacional ia de encontro às expectativas estaduais. Devido ao Plano Collor I, em 1990, e às medidas monetárias restritivas adotadas nessa época, a dívida mobiliária do RS aumentou. Houve também a extinção dos incentivos de exportação tornando os produtos mais caros no exterior que junto com a redução do *quantum* de exportação diminuíram os lucros no RS.

Em 1991 foi promulgado o Decreto nº 33.959, de 31.05.1991 que instituiu o Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado (SIAC ou Caixa Único), que administrava parte do ativo financeiro do Estado e tinha como objetivo centralizar as disponibilidades diárias dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta do Estado, para que fossem transferidos ao Fundo para Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública do Estado (FGLTDPE) e reduzindo assim os custos financeiros da administração de caixa do Estado e os custos de carregamento dos títulos do Sistema Financeiro Estadual. A intenção inicial poderia gerar os resultados esperados, no entanto a má utilização dos recursos à disposição gerou problemas para o orçamento estadual.

Na primeira fase do Plano Real o RS foi prejudicado pela perda de receita advinda da redistribuição da União. O Governo Federal considerou que o Estado estaria em melhores condições de desenvolvimento do que outros, e com isso reduziu os repasses das verbas orçamentárias federais para investimento, bem como as transferências tributárias da União, ampliando a perda de receita Estadual. Após o equacionamento das dívidas, a dívida estadual aumentou.

Um segundo problema na arrecadação estadual era a sonegação. Na tentativa de ampliar as receitas estaduais foram implementados planos de combate à sonegação⁹. O relacionamento entre a União, os estados e os municípios, foi estreitado com aumento do controle do endividamento dos estados e dos municípios. Após a segunda e a terceira fases do Plano Real, a economia brasileira apresentou significativa melhora, entretanto as finanças de alguns Estados, principalmente do RS não

⁹ Essa era tida como uma das principais justificativas para a elevada tributação no RS.

acompanharam o mesmo ritmo. A estabilização da moeda trouxe uma elevação dos gastos reais dos Estados, pois aqueles que adiavam o pagamento de seus compromissos para se beneficiarem da inflação, não possuíam mais essa alternativa. Apesar do crescimento na arrecadação dos tributos, pois o efeito Tanzi não ocorria mais, esta não foi suficiente para cobrir as despesas. A estabilização também impediu que os bancos continuassem realizando *floating*, mas o crescimento do consumo elevou as operações de crédito, que sustentaram os bancos até 1995.

Em 1995, no auge da crise bancária o Bacen utilizou instrumentos para tentar fortalecer o sistema bancário e autorizar a participação de capital estrangeiro. Tais meios, quando transformados no Programa de Incentivos para a Reestruturação do Sistema Financeiro Público Estadual (Proes) serviriam para financiar os estados, desde que estes aceitassem reduzir, ou até eliminar, a importância dos bancos estaduais no financiamento das finanças estaduais. Os financiamentos teriam prazo de 30 anos e seriam cobrados juros iguais a variação do IGP-DI mais 6% ao ano.

No mesmo ano, o Governo Federal procurou ampliar os esforços em busca do equilíbrio fiscal, e com isso aprovou o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal, que concedia três linhas de crédito diferenciadas, para as diversas situações estaduais. No entanto, em contrapartida foi exigido o comprometimento dos Estados e de seus Governadores na privatização das empresas estatais, no aumento das receitas e na redução dos gastos com pessoal, a fim de se enquadrarem à Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995 (Lei Camata). Lei essa que previa um ajuste das despesas com o funcionalismo público, estipulando para os estados gastos não superiores a 60% de sua receita corrente líquida com essa função.

Para se adequar a essa política o Governo do RS lançou o Programa de Reforma do Estado (PRE), o qual previa privatizações e concessões, e “instituiu, em março de 1996, uma contribuição previdenciária suplementar de 2% do salário líquido do servidor para custear as aposentadorias”, reduzindo assim os gastos com inativos (RÜCKERT; BORSATTO; RABELO, 2002, p. 337). Para diminuir os gastos com o pessoal ativo o Governo elaborou o Programa de Demissão Voluntária, que não foi benéfico, pois a maioria dos servidores que aderiram ao Programa era de áreas essenciais à população e não possuíam os salários mais altos. Mesmo com o esforço do Governo, as despesas com pessoal subiram de R\$ 4,1 bilhões em 1994 para R\$ 5,3 bilhões em 1997. De acordo com Rückert, Borsatto e Rabelo (2002, p. 326), os déficits primários do RS apresentados entre 1996 e 1998 foram financiados pelas vendas de empresas estatais, não sendo esse resultado tão prejudicial às finanças estaduais.

No final de 1996 foi criada a Lei Complementar Nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), com a proposta de aumentar a competitividade das exportações brasileiras. A isenção do ICMS sobre algumas operações baratearia as mercadorias, porém prevendo o prejuízo orçamentário de alguns estados seriam feitas gradativas transferências dos recursos retidos, a partir de 2003.

Para o RS a Lei Kandir diminuiu a receita estadual, reduzindo as possibilidades do Estado de cumprir com as suas obrigações, já que a dívida permanecia alta. Como afirmam Rückert, Borsatto e Rabelo (2002, p. 333), as perdas do RS foram de R\$ 56,8 milhões em 1996, R\$ 561,4 milhões em 1997 e R\$ 612,5 milhões em 1998, e os repasses da União foram de apenas R\$ 43,6 milhões, R\$ 40,9 milhões e R\$ 419,8 milhões, respectivamente.

O Rio Grande do Sul aderiu ao Proes em 1997 transformando a Caixa Econômica Estadual (CEE) em Caixa Estadual S/A – Agência de Desenvolvimento, que assumiu a carteira de desenvolvimento do Banrisul. Este incorporou a carteira de clientes e as operações comerciais da CEE, mas continuou sendo de controle do Estado. Como o Estado optou por apenas promover o saneamento do Banrisul, este teve apenas 50% das suas dívidas financiadas pelo Governo Federal, o restante o Governo Estadual deveria assumir. No mesmo ano a maioria das ações da Cia. União de Seguros foi adquirida pelo Bradesco, e o Banrisul deixou de ser sócio majoritário, recebendo por essa transação R\$ 49,9 milhões. Esse foi um período no qual, vários bancos estatais foram privatizados, a entrada de capital estrangeiro para esse fim também foi grande.

O financiamento foi benéfico para o Rio Grande do Sul, pois reduziu a dívida mobiliária de R\$ 10,2 bilhões em 1997, para R\$ 45,3 milhões em 1999, porém aumentou a dívida contratual, que passou de R\$ 3,2 bilhões em 1997, para R\$ 16,1 bilhões em 1999 (RÜCKERT; BORSATTO; RABELO, 2002, p. 341). No somatório total, a dívida pública reduziu-se, mas para os parâmetros da receita estadual a dívida continuava elevada.

A dívida estadual com a União continuava crescendo, e por mais que o Governo gastasse mais com amortização da dívida o seu montante total praticamente não se reduzia. Com as novas eleições e a mudança do Governo estadual, a política fiscal também foi alterada e foi questionado o percentual da receita que era comprometido com a dívida. Como resultado houve uma reestruturação da dívida e foram recalculadas as parcelas já pagas da dívida mobiliária e dos empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal, em 1998 e o Estado ficou com crédito junto a União para o ano de 1999. O problema orçamentário gaúcho é tão grave que além dos 13% da RLR comprometida com a dívida com a União, há mais uma parcela da RLR que é comprometida com a dívida extra limite¹⁰, que de 1998 a 2009 apresentou uma média de 4,07% da RLR.

Um ano após esse processo o Governo do Estado fez um novo acordo com a União, que disponibilizou R\$300 milhões, desde que o Governo se responsabilizasse com a normalização do pagamento da dívida e com a retirada das ações judiciais contra a União. Quanto aos gastos com serviços da dívida e sua amortização, de 1994 a 2001 o percentual representativo das mesmas no total das despesas diminuíram, evidenciando a falta de capacidade financeira do Estado.

Com as intensivas críticas à Lei Kandir, em 2000 foi promulgada a Lei Complementar nº 102, que modificou, entre outras coisas, o cálculo de mensuração dos recursos a serem repassados aos estados e municípios e estendeu o prazo para os exercícios de 2003 e 2006. No entanto, as alterações não reduziram os prejuízos, em 2000 as exportações alcançaram R\$ 10 bilhões e os repasses foram de apenas R\$ 340 milhões, e até o ano de 2008 os repasses ao Estado não acompanharam o crescimento das exportações, diminuindo as receitas do Estado. A partir 2004 houve queda dos ressarcimentos, que pode ser explicada pela reforma da CF em 2003, que desvinculou da Lei Kandir os repasses de ICMS aos Estados, sem definir a sua importância, permitindo, assim, que a quantia repassada fosse reduzida sem nenhuma outra compensação.

Nos primeiros anos da década de 2000 o Rio Grande do Sul encontrava-se em uma situação crítica, os principais fatos que colaboraram para o déficit primário foram a queda da arrecadação do

¹⁰ Dívida extralimite é aquela que não foi refinanciada pela Lei 9.496/97.

ICMS, os altos custos com pessoal (com déficit na previdência), a inexistência de um fundo de previdência para o funcionalismo público e a sonegação. Num momento em que a União aumentou os juros, os estados, sobretudo o RS, não tiveram outra saída se não controlar as contas financeiras através de estratégias arriscadas. A redução de investimentos e o adiamento do pagamento do pessoal, bem como o plano de demissões voluntárias reduziram as despesas de curto prazo. Porém, além do governo precisar executar o orçamento, a população também precisa dos serviços básicos e em 2001 houve reajustes salariais e novas contratações, o que elevou os gastos com pessoal e agravou a situação financeira do Estado.

Embora a desvalorização cambial no período tenha contribuído para aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no exterior, a cada desvalorização, a razão entre a dívida e o PIB gaúcho aumentava, ou seja, além das arrecadações diminuírem a dívida externa aumentava.

Em 2002 a necessidade de financiamento era da ordem de R\$ 1,5 bilhão. O RS não conseguia gastar menos do que arrecadava, e, além das despesas vinculadas à Constituição, a dívida pública representava a maior parcela dos gastos. A carga tributária foi elevada, na tentativa de aumentar a receita, mas não foi suficiente, então precisou-se utilizar os recursos do Caixa Único e “[...] lançar mão de recursos vinculados, mesmo sabendo que não teria condições de devolvê-los para serem aplicados corretamente, conforme as vinculações legais” (CALAZANS, s.d, p. 8).

No período entre 1999 e 2001 a arrecadação do ICMS cresceu 75,8%, devido ao aumento das tarifas e da produção de bens, melhorando a receita, contudo esse efeito não foi suficiente para controlar as finanças. Em 2002 o orçamento do Estado não foi cumprido e apenas 65,9% dos investimentos e 38,2% das despesas de manutenção foram executadas.

Entre 2000 e 2003 o déficit orçamentário apresentou uma redução real de 60%, que só foi possível porque as despesas tiveram uma queda de 9,4%. Para melhorar a arrecadação Governo lançou em 2005 o Programa de Recuperação de Créditos. Este Programa implementou medidas de combate à sonegação e de cobrança de créditos tributários cujos fatos geradores tinham ocorrido até o dia 31 de julho de 2005. Com isso o governo conseguiu recuperar parte dos tributos não pagos, no entanto, as despesas continuavam superiores à arrecadação, inviabilizando a redução da dívida.

A seca que atingiu o RS entre 2004 e 2005 gerou prejuízos para os setores da agricultura e da indústria, reduzindo a produção e a comercialização, principalmente com o exterior. A arrecadação do ICMS reduziu-se nesses setores. Em contrapartida o Governo aumentou a carga tributária de combustíveis, de energia elétrica e de telecomunicações.

Outra medida para reduzir a sonegação foi a Nota Fiscal Eletrônica criada em 2006, que possibilitou mais agilidade e maior controle do fisco sobre as entidades devedoras do ICMS. Em seguida foi lançado o programa “A Nota é Minha”, que estimulou a população a exigir no comércio sua nota fiscal. Os programas aumentaram a arrecadação tributária do Estado, contudo as despesas com a dívida e com pessoal, e a guerra fiscal que se enfrentava para atrair investidores permaneceram elevadas, o acréscimo na receita não foi suficiente para cobrir todos esses custos.

A LRF estabeleceu que o limite máximo de endividamento de um estado poderia ser 248,5% superior a sua Receita Corrente Líquida (RCL). No ano de 2006, o RS apresentou 253,6%, sendo que a maior parte do endividamento do Estado era junto à União. Há discussões a respeito da evolução

da dívida gaúcha, alguns estudiosos mencionam que a correção da dívida via IGP-DI é desproporcional à inflação doméstica. Calazans (s.d., p. 11) afirma que entre 1998 e 2002 o IGP-DI teve uma variação de 83,9%, enquanto o IPCA no mesmo período variou 39,9%, e que o limite do serviço da dívida, derivada do acordo de refinanciamento, foi estabelecido em 13% da RCL e qualquer valor superior a esse deveria ser incorporado ao estoque da dívida como resíduo. Como o serviço da dívida gaúcha tem sido superior a esse percentual, o estoque da dívida cresce a cada ano. De 2007 a 2011 a representação da dívida com a União não foi inferior a 94% da dívida total.

De 2002 a 2006 a despesa com pessoal superou o limite máximo de 60% da RCL em todos os anos, sendo que o menor percentual foi de 69,2% em 2005. Esse gastos, junto com a baixa arrecadação do ICMS e os elevados encargos da dívida foram os principais distúrbios orçamentários que levaram ao déficit primário. A reforma constitucional ocorrida em 2003 aumentou as perdas tributárias referentes às desonerações das exportações, aumentando o déficit primário. No ano de 2004, numa tentativa de não recorrer a empréstimos no final do ano, o Governo do Estado utilizou os depósitos judiciais¹¹ para financiar o déficit público, conseguindo assim honrar com as despesas, porém apenas transferindo o débito para o Caixa Único¹².

Em 2006, as dificuldades orçamentárias e fiscais permaneciam elevadas. Buscando reverter essa situação a Junta de Coordenação Orçamentária (Juncor)¹³ conseguiu contrair, até 30 de novembro de 2006, R\$ 780 milhões dos gastos previstos. No entanto, no lado da receita, a arrecadação tributária, principalmente referente ao ICMS, não alcançou os níveis previstos. Os esforços para a redução dos gastos não foram tão significativos, e a receita também diminuiu, levando o Estado a parcelar o pagamento do 13º salário do funcionalismo público naquele ano.

O desenvolvimento da economia, tanto nacional quanto regional, elevou o nível de emprego, gerou mais renda e aumentou a arrecadação tributária do RS. Na mesma medida, a implantação de políticas antissonegação e de ampliação da fiscalização, reduziram as perdas fiscais dessa prática. A partir de 2007 o Governo conseguiu reduzir as despesas, iniciando o processo de déficit zero.

O Governo que assumiu em 2007 elaborou diversas ações e implementou medidas para ampliar a receita e equilibrar as finanças públicas, buscando alcançar o déficit zero. O Governo incentivou a competitividade do Estado, por meio da redução fiscal, obrigou todas as secretarias a reduzir despesas com cargo em comissão e de custeio, adotou o regime de caixa¹⁴ e suspendeu por 100 dias algumas despesas. Essas medidas, em conjunto com o leilão de ações do Bannisul, permitiram que o Governo terminasse o ano com superávit orçamentário de R\$ 710 milhões. Em nível federal, em 2007 houve a extinção da CPMF e, para cobrir as perdas, o governo federal elevou as alíquotas do Imposto Sobre Operações Financeira (IOF) e da Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (CSLL).

¹¹ Os depósitos judiciais são as garantias concedidas por ambas as partes de um processo judiciário, no qual, durante o julgamento, o Estado fica como fiel depositário.

¹² Os depósitos judiciais não podem ficar descobertos, por isso o Governo utilizou o Caixa Único para devolver os depósitos judiciais. Esse desfalque no Caixa Único deveria ser coberto, mas como se trata de uma conta do Governo, e de um Governo com elevadas dívidas, a devolução dos recursos ao Caixa Único é uma das últimas ações a serem realizadas.

¹³ Segundo Meneghetti Neto (2007, p. 102) é “um instrumento de contenção de gastos e de busca de equilíbrio entre a programação financeira e a orçamentária da administração estadual”.

¹⁴ Com regime de caixa só são autorizados os gastos se houver recursos disponíveis para cobri-lo.

No ano de 2008 o governo do Estado seguiu o mesmo projeto de déficit zero, buscando aumentar a receita, pois só assim teria um superávit consolidado, sem comprometimento das receitas nos anos seguintes. Porém, esse foi um ano de grandes abalos econômicos, devido à crise mundial. A produção caiu, reduzindo o PIB e a arrecadação. No entanto, mesmo com as dificuldades enfrentadas, o governo conseguiu alcançar um superávit, de R\$ 466 milhões. A reestruturação da dívida com o Banco Mundial contribuiu para esse resultado, pois naquele ano recebeu a primeira parcela do empréstimo, no valor de US\$ 650 milhões. Esse recurso serviu “exclusivamente para o pagamento de dívidas extralimites” e tinha como objetivo “trocar dívida com juros mais altos por uma nova dívida com juros mais baixos” e com um prazo maior (SEFAZ, 2010, p 18). A segunda parcela do empréstimo foi concedida em 2010.

O controle orçamentário continuou rígido em 2009, as políticas contra evasão fiscal foram mais difundidas e os gastos mais controlados. A criação do Portal da Transparência e o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Estado geraram um impacto positivo na população, ampliando o rigor em relação ao tratamento das contas estaduais. Desse modo o Governo atingiu superávit fiscal de R\$ 10 milhões, apesar do déficit orçamentário de R\$ 62 milhões. Confirmando os elevados custos que a dívida gera para o Estado.

As políticas fiscais adotadas em nível federal durante o ano de 2009 fizeram com que a economia voltasse a crescer. O crescimento do PIB gaúcho foi superior ao do PIB brasileiro, 7,8% e 7,5% respectivamente. A única variável que não apresentou desempenho significativo foi a exportação, que no RS cresceu apenas 1,0%. Nesse ano o governo do RS implementou o programa Ajustar RS — que incentivou o pagamento de dívidas tributárias, através de descontos — e o Projeto de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Rio Grande do Sul (Profisco) — que reuniu ações para melhorar o desempenho da Sefaz. Houve continuação do Programa de Gerenciamento Matricial da Despesa, que visava racionalizar o uso do dinheiro público. Por outro lado, a liberação da segunda parcela do Banco Mundial, no valor de US\$ 450 milhões, serviu para reestruturar a dívida extra limite, e suavizar o peso dessa dívida no serviço da dívida total do Estado. Com esse recurso o RS quitou metade da dívida com a União, relativa ao Proes e economizou R\$ 108 milhões, referentes ao desembolso da dívida.

É notável que nos anos de 2008, 2009 e 2010 o Estado manteve-se adequado ao limite da dívida corrente líquida (DCL) em relação à RCL, que é de 229,1% de acordo com a LRF. Contudo, o Estado teve déficit orçamentário de R\$ 685 milhões. As principais dificuldades enfrentadas continuaram sendo o repasse federal de ICMS muito aquém do devido e o pagamento de pessoal. Com isso os investimentos permaneceram em patamares baixíssimos, sendo que em 2010 representaram apenas 6,3% das receitas correntes (R\$ 1,8 bilhão).

Em 2011, mesmo com a mudança de Governo, o objetivo de elevar a receita estadual e controlar os gastos permaneceu. A principal mudança foi a elaboração do Plano de Sustentabilidade Financeira que levou, em agosto de 2012, a aprovação do Projeto de Lei Complementar 189/2011 - que aprovou o regime próprio de previdência social do RS - juntamente com a criação do Fundo Previdenciário. O objetivo do Plano é que nos próximos anos o gasto com inativos sejam reduzidos e os impactos positivos dessa Lei Complementar tenham efeitos no orçamento estadual.

Pelo lado da receita, o governo estadual firmou um termo de cooperação com a Superintendência Regional da Receita Federal, a qual, pela troca de informações, ajudou no combate à sonegação fiscal, possibilitando o aumento da receita estadual. O governo obteve um financiamento de US\$ 66,6 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para aprimorar o Profisco-RS. O desempenho do ICMS foi superior ao ano anterior, no entanto abaixo do esperado, os gastos com pessoal e com amortização da dívida permaneceram elevados e o governo fechou o ano com déficit orçamentário de R\$ 261 milhões.

No período de 2000 a 2012 o PIB gaúcho teve três períodos de crescimento negativo, em 2005 (-2,8%), devido à seca que afetou a produção agrícola, em 2009 (-0,4%), quando o Estado sofreu os impactos da crise mundial e em 2012 (-1,8%), novamente devido à seca. Nos demais anos o crescimento do PIB foi positivo, variando de 1,6% em 2003 a 6,7% em 2010.

Em 2012 o governo utilizou novamente os depósitos judiciais, mas dessa vez para cobrir o rombo deixado no Caixa Único. Os recursos no Caixa Único foram indevidamente utilizados, ao longo dos anos, e na maioria das vezes não devolvidos, de modo que essa conta aproximou-se do zero. A iniciativa do governo de fazer essa transferência mostra-se insuficiente para reestruturar as finanças, já que se está deixando uma conta em aberto para cobrir outra. Nesse ano o déficit orçamentário foi da ordem de R\$ 415 milhões.

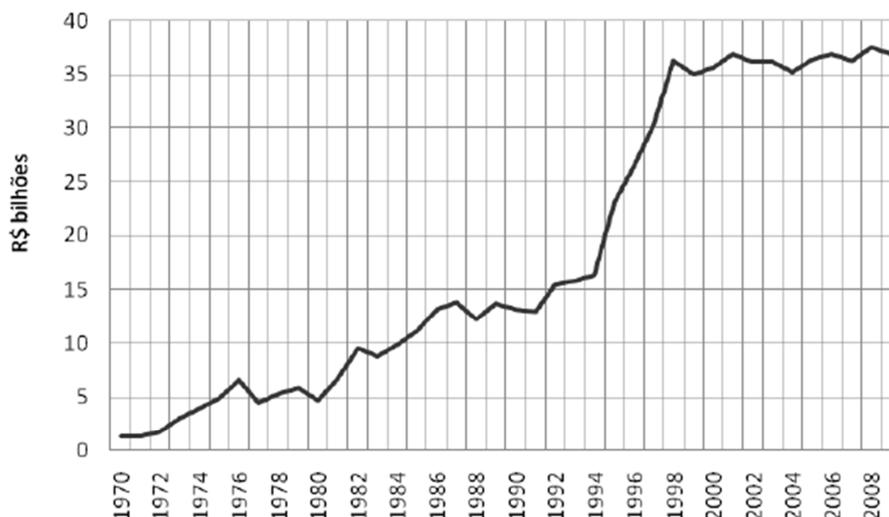
É possível que a alíquota do ICMS para operações interestaduais seja reduzido e unificado em 4% para todo o território nacional. Porém, essa redução diminuirá a arrecadação do RS e poderá trazer problemas com o controle orçamentário. A proposta que existe para prevenir tais prejuízos é a criação de um fundo de desenvolvimento regional e de um fundo de compensação, no entanto, se tal compensação for semelhante à da Lei Kandir, o RS será, mais uma vez, prejudicado em detrimento de benefícios nacionais.

É de extrema importância que a dívida junto à federação seja revisada e reestruturada. Num período de 39 anos (1971-2010) a dívida pública gaúcha passou de R\$1,4 bilhão, para R\$ 41,6 bilhões, um crescimento de quase 30 vezes. Desde 2007, o Estado vem buscando iniciativas que modifiquem o pagamento da dívida, ou que a revertam em investimentos para o Estado.

Em 2012 houve uma nova tentativa de reestruturação da dívida, porém não houve sucesso. A redução do desembolso anual para pagamento da dívida possibilitaria o investimento em infraestrutura e o cumprimento, pelo Estado das exigências impostas na Constituição, quais sejam, o investimento mínimo em saúde e educação. O Gráfico 1 ilustra a evolução da dívida do Rio Grande do Sul, desde 1970, até 2008. Através dele observa-se que a dívida gaúcha teve uma evolução crescente, com pequenas oscilações no final da década de 1970, e também de 1980.

Em 1994, após a estabilização monetária a dívida gaúcha dispara, e atinge patamares elevadíssimos, ultrapassando os R\$ 35 bilhões em 1998. Após a renegociação da dívida ocorrida em 1998, houve uma desaceleração do crescimento, porém não foi observada uma queda da dívida, como fora previsto na época.

Gráfico 1 – Dívida da administração direta – 1970-2008



Fonte: SEFAZ (2010, p. 5).

Nota: preços de dezembro/2009, deflacionados pelo IGP-DI/FGV

Verifica-se a dificuldade do Estado em liquidar a dívida, já renegociada com a União, ao analisar-se quanto os serviços da dívida representam da Receita Líquida Real (RLR). De acordo com a SEFAZ (2010, p. 7) de 1991 a 1997 o serviço da dívida representou em média 6% da RLR, após o refinanciamento da dívida sob a Lei 9.496/97, esse percentual subiu para 11,1% da RLR, alcançando 14,1% no ano seguinte. De 2000 a 2009, o serviço representou em média 17,2% da RLR.

O Rio Grande do Sul, como ente da federação, tem o seu desenvolvimento, econômico e social, influenciado pelo rendimento nacional. As crises enfrentadas pelo Brasil refletiram-se no RS, e algumas vezes com prejuízos maiores. As políticas de estabilização e fortalecimento da economia brasileira inicialmente geraram reflexos negativos nas finanças do Estado, que há algum tempo já enfrentava uma crise fiscal.

Ter uma situação financeira como a do RS, com elevada dívida e problemas fiscais, deteriora a prestação de serviços públicos para a população. No Estado, mesmo com o limite constitucional, os gastos com educação e saúde são afetados. A pior situação é a da saúde pública, que se intensificou desde 2000, quando a Emenda Constitucional nº 29 (EC 29) foi aprovada e o Estado demorou sete anos para se enquadrar como será visto a seguir.

4 O orçamento do Rio Grande do Sul: despesas estaduais e gastos com saúde

A elevada dívida do Rio Grande do Sul provocou contrações em diversos gastos e investimentos estaduais, afetando diretamente a população. Os principais gastos do Estado nos últimos anos foram com amortização e juros da dívida e com pagamento de pessoal, o que não necessariamente é benéfico para a população.

Por isso nessa seção foi feita uma avaliação dos investimentos sociais do RS, com foco na saúde pública. Na primeira parte estudaram-se todas as despesas estaduais nos anos 2000 e

externaram-se alguns conceitos importantes. Posteriormente observaram-se os investimentos e as transferências estaduais em saúde pública. Por fim foi analisada a atual situação da saúde pública no RS, evidenciando a necessidade de melhorá-la.

4.1 Análise das despesas estaduais nos anos 2000

O RS enfrenta três grandes problemas orçamentários, o elevado gasto com pessoal, o alto custo da dívida pública e a baixa receita. Devido às dificuldades estruturais do sistema financeiro gaúcho, os investimentos do Estado são baixos e inferiores a real necessidade da população.

As contas analisadas nesta seção seguem a classificação funcional adotada pelo Ministério de Estado do Orçamento e Gestão, na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. A classificação funcional separa e correlaciona as despesas de acordo com as finalidades e objetivos para os quais são destinadas. Com base nela, classificou-se dentro dos gastos sociais “Segurança Pública”, “Assistência Social”, “Previdência Social”, “Saúde”, “Educação”, “Cultura”, “Direitos da Cidadania”, “Urbanismo”, “Saneamento” e “Desporto e Lazer”. Sabendo-se que apenas duas dessas funções possuem vinculação constitucional, o investimento total varia bastante, de acordo com a saúde financeira do Estado. Para fins de avaliação dos gastos públicos, serão consideradas as despesas liquidadas, pois são aquelas que consideram, de maneira satisfatória, a entrega do bem ou a prestação do serviço.

No RS, a partir do ano de 2000 as despesas superaram as receitas na maioria dos anos, mesmo quando o Governo não cumpriu com o investimento em saúde e educação previsto na Constituição. Com isso, os investimentos em infraestrutura e aqueles que a CF não abrange foram ínfimos. As exigências legais são interessantes para que se mantenha um nível equilibrado de investimentos em determinadas áreas, mas também reduzem a capacidade do Governo de gerir seus gastos, levando Estados endividados, como o RS, a reduzir despesas essenciais não vinculadas.

Os investimentos em saúde, educação e assistência social sofreram grande alteração devido à evolução da dívida. Esses gastos representavam em 1998 34,8% das despesas governamentais totais, no entanto não podem ser comparados com os atuais gastos, pois em 2000, a Portaria nº 42/99 estabeleceu alterações em algumas funções e subfunções, além de acrescentar outras. Por isso, as despesas realizadas a partir desse ano não podem ser comparadas com as anteriores a ele.

Mesmo sendo representativo o gasto com educação e saúde - em 2000 representaram 26,1% do total dos gastos sociais do Estado - são insuficientes para elevar a qualidade da prestação dos serviços. Na tentativa de alcançar os limites constitucionais, em 2000 e 2001 o Estado aumentou o empenho de recursos, porém o não pagamento no ano seguinte e até o estorno do empenho elevaram os restos a pagar, aumentando a dificuldade financeira do Estado. Em 2001 as despesas empenhadas com saúde pública no RS representaram 8,2% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT) (alcançando os 8% estipulados pela EC 29), enquanto as despesas liquidadas foram de apenas 4,6% da RLIT (TCE, 2001, p 129).

Analisando os gastos sociais comparativamente à Receita Corrente Líquida (RCL), é possível visualizar quanto de toda a receita estadual foi destinada ao serviço à população. A Tabela 1 tem

esse formato e mostra a variação dos gastos sociais com os serviços essenciais à população, de 2000 a 2006. Percebe-se que o percentual da RCL variou bastante nos três serviços, e apresentou queda nos últimos três anos. Em todo o período analisado a saúde foi a que menos recebeu investimento do Estado. Observando o valor bruto dos gastos, houve uma elevada queda na área da saúde nos primeiros anos, a partir de 2003 os gastos voltaram a crescer e chegaram a ultrapassar o valor do ano inicial.

Com a educação, o valor total gasto oscilou entre R\$ 2 bilhões e R\$ 3 bilhões até o ano de 2004, já entre 2005 e 2006 houve elevada redução. Quanto à segurança pública, o nível de gasto total manteve-se estável durante todo o período, apresentando pequenas oscilações. É interessante observar que em todo o período, quando houve aumento dos gastos em uma área, houve redução em uma ou nas duas demais, exceto em 2006, quando o crescimento do gasto foi pequeno, mas ocorreu nas três funções.

Tabela 1 – Gastos com Educação, Saúde e Segurança Pública no RS — 2000-2006

Anos	Educação		Saúde		Segurança Pública	
	Valor (R\$ milhões)	Percentual da RCL	Valor (R\$ milhões)	Percentual da RCL	Valor (R\$ milhões)	Percentual da RCL
2000	3.549	29,7	854	7,1	1.227	10,3
2001	2.490	20,0	795	6,4	1.275	10,2
2002	3.344	30,3	626	5,7	1.079	9,8
2003	3.201	27,8	635	5,5	1.175	10,2
2004	2.408	21,1	971	8,5	1.059	9,3
2005	1.851	14,3	978	7,6	1.118	8,7
2006	1.948	14,5	990	7,4	1.222	9,1

Fonte: Casa Nova e Marquetti (2009, p. 320).

Nota: Os autores utilizaram a classificação funcional do Ministério do Planejamento, em valores liquidados, corrigidos pelo IGP/DI de jan/07.

De 2000 a 2006 o gasto com pessoal, no RS, foi alto e se diferenciou dos demais gastos sociais, porque além de ter sido bastante elevado ele não refletiu e continua não refletindo a prestação de serviços à população, já que grande parcela dele é destinada ao pessoal inativo e pensionista. Em 2008 o Regime Próprio de Servidores Públicos apresentou um déficit nominal de R\$ 4.340 milhões, evidenciando a problemática enfrentada pelo Estado, que precisa tirar recursos de outras áreas e recorrer a empréstimos, para cobrir as despesas com pessoal. De acordo com o TCE (2011, p. 336),

Em 2011, para cada 100 servidores ativos existiam aproximadamente 111 inativos e pensionistas. Sob o aspecto financeiro, para cada R\$ 100,00 pagos aos servidores ativos, R\$ 117,65 foram pagos aos inativos e pensionistas. Em 11 anos, o número de inativos cresceu 11,68%, enquanto os ativos, em número menor do que em 2000, tiveram uma redução de 2,02.

Desde 2004 (ano em que os dados começaram a ser disponibilizados no Portal da Transparência), o maior gasto verificado é com a previdência social, até 2012 essa área superou as demais áreas sociais. Verifica-se que desde 2004 mais da metade das despesas liquidadas do Governo é com segurança pública, educação, previdência social e saúde. De acordo com os dados disponíveis no Portal da Transparência, essas quatro áreas. Vale mencionar que há disparidades entre as diferentes fontes de informações, por isso deu-se preferência em trabalhar com os dados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).

Excluídos educação e saúde, a Tabela 2 apresenta quanto os gastos com cada área social representa da despesa total liquidada. Nota-se que a previdência social absorve a maior parte das despesas do Estado, e que as demais áreas analisadas não representam sequer 1% de sua despesa total. Os gastos com a população, para a melhoria contínua do seu bem estar são mínimos comparados com o que é despendido com a dívida, sua amortização e com a administração pública. A área social com pior desempenho é o urbanismo, que visa atender a infraestrutura urbana, os serviços urbanos e os transportes coletivos urbanos. A função segurança pública destaca-se na tabela, pois é a segunda maior e a única área que mesmo não possuindo vinculação legal apresenta despesas relativamente elevadas.

Tabela 2 – Participação dos gastos sociais na despesa total – 2004-2012

Ano	(%)							
	Assistência Social	Previdência Social	Cultura	Direitos da Cidadania	Urbanismo	Saneamento	Desporto e Lazer	Segurança Pública
2004	0,86	20,32	0,27	0,28	0,009	0,09	0,02	7,68
2005	0,85	29,00	0,25	0,26	0,013	0,12	0,01	9,11
2006	0,86	29,47	0,24	0,39	0,011	0,13	0,01	9,36
2007	0,79	32,08	0,22	0,41	0,008	0,82	0,01	9,68
2008	0,77	20,84	0,19	0,10	0,008	0,02	0,01	7,41
2009	0,84	31,35	0,19	0,09	0,004	0,15	0,01	8,20
2010	0,75	29,34	0,18	0,04	0,024	0,03	0,01	8,08
2011	0,80	32,26	0,20	0,05	0,015	0,63	0,03	7,94
2012	0,65	31,97	0,22	0,03	0,004	0,08	0,06	8,38

Fonte: Portal da Transparência (2013). Elaboração Própria.

Os gastos com educação estão previstos nas Constituições Federal e Estadual, por isso o que o Governo despense com essa área não é tão reduzido quanto às citadas acima. De acordo com a CF os estados devem investir pelo menos 25% da sua RLIT com a manutenção e o desenvolvimento da educação pública, já a Constituição Estadual exige ao menos 35%.

De 2003 a 2011 o Estado não cumpriu com o exigido pela sua própria constituição, variando de 25,5% a 32,6, de acordo com TCE (2012, p.187). A despesa liquidada total engloba a despesa liquidada do ano corrente, a liquidada do exercício anterior (liquidação de restos a pagar), o cancelamento de restos e a aplicação financeira do fundeb. Se analisados pelo lado da CF, o Estado investiu mais do que o exigido em todo o período. Em 2008, a menor representatividade resultou do aumento da RLIT e não de uma redução dos gastos com educação. Em 2009 essa representatividade voltou a crescer, devido ao esforço do Estado em elevar os gastos para cumprir com Constituição Estadual.

4.2 Transferências legais e os gastos com saúde

A Constituição Federal de 1988 integrou o Ministério da Saúde ao Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que prestava atendimento médico aos que contribuía com a previdência social, criando o Sistema Único de Saúde (SUS). Por sua vez, os serviços do SUS “deveriam ser fornecidos pelos municípios, com assistência técnica e financeira do governo federal e dos estados”, dando-se então a regulamentação das transferências de recursos (BAER, 2003, p. 443).

As transferências de recursos entre os entes da federação ocorrem por duas principais razões. Uma delas é o equilíbrio financeiro entre os entes subnacionais, permitindo que exista uma qualidade mínima dos serviços prestados e que ela se iguale em todo o território nacional. A segunda, uma questão mais financeira do que social, refere-se ao fato de que há um descompasso contábil entre a arrecadação e a execução dos serviços. A União detém o maior poder sobre a arrecadação dos recursos, no entanto são os estados e os municípios que executam e necessitam dos recursos para prover os serviços. A saúde pública segue esse princípio, por isso as transferências, bem como os investimentos em saúde são determinados pela CF.

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000 (EC 29) decretou que a partir de 2004 todos os estados e o Distrito Federal deveriam investir o mínimo de 12% da RLIT, excluindo-se as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios. Foi dado um período de adaptação de dois anos para que os estados aumentassem gradualmente o montante investido na saúde, até que se alcançasse os 12% previstos. Para os municípios, foi estipulado 15% da receita tributária incluindo as transferências recebidas pelo Estado, utilizando a mesma definição de RLIT.

No ano de 2012 uma mudança foi realizada, na tentativa de melhorar a qualidade da saúde pública. A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 reforçou a estipulação dos recursos mínimos a serem aplicados por cada ente da federação e determinou quanto e como deveriam se dar os repasses da União para os estados e dos estados para os municípios. Os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e tanto as transferências para os estados, quanto para os municípios, dependerá das “necessidades de saúde da população, das dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica, espacial e de capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde” preocupando-se também com a minimização das disparidades regionais (BRASIL, 2012, p. 4).

Infelizmente, o disposto na constituição brasileira não é observado na prática. Em 2005 observou-se que estados com menor qualidade na saúde, com maior mortalidade infantil e com menor cobertura de planos privados recebem a mesma quantia, se não menos do que os estados mais desenvolvidos. De acordo com Duarte et al. (2013, p. 37) os estados do Nordeste que possuem em média mortalidade infantil de 26,6%, recebem ao total menos transferências *per capita* do SUS do que os estados do Sudeste que possuem mortalidade infantil de 18,9%.

Além de toda vinculação com a legislação nacional, a despesa com saúde deve também estar prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA). No RS, o primeiro ano em que a LOA previu o gasto de 12% da Receita Tributária Líquida do Estado foi em 2013. Não basta existir uma norma de abrangência nacional que defina a aplicação dos recursos estaduais, os Estados devem estar engajados e ter condições de cumpri-la.

As transferências federais para o RS estão representadas na Tabela 3. Percebe-se que a importância das transferências destinada à saúde variou pouco, ficando próximo aos 14%. Uma considerável parcela dos repasses da União é destinada à saúde do Estado e esse valor é de grande importância, tendo em vista que existem diversas outras áreas que necessitam de recursos, como educação e segurança. Os repasses à saúde foram aumentando anualmente, com exceção de 2005 e 2011, quando, apesar da transferência total ter aumentado, o repasse nessa área diminuiu.

Tabela 3 – Transferência total da União para o RS, valor destinado à saúde e participação no repasse total – 2004-2011

Ano	Total destinado à saúde (R\$ milhões)	Transferência corrente líquida total (R\$ milhões)	Representação (%)
2004 (4)	504	3.431	14,69
2005 (3)	497	3.796	13,09
2006 (2)	602	4.479	13,44
2007 (1)	696	5.108	13,63
2008 (1)	789	5.556	14,20
2009 (1)	929	5.717	16,25
2010 (1)	960	6.127	15,67
2011	781	6.060	12,89

Fonte: TCE (2012, p. 84)

TCE (2011, p. 93)

TCE (2010, p. 109)

TCE (2009, p. 71). Elaboração própria.

Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio (2011). (2) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio (2010). (3) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio (2009). (4) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio (2008).

A Tabela 4 faz a comparação entre os gastos do Governo do Estado e os repasses que foram recebidos da União para a saúde. Nos três primeiros anos analisados as transferências correspondiam a mais de 80% do valor gasto com saúde pelo Estado, ou seja, poucos recursos eram desembolsados pelo Estado. A partir de 2007, o gasto estadual com saúde aumentou consideravelmente, motivo que gerou a redução da representatividade das transferências federais, já que essas continuaram crescendo. De 2007 a 2010 as transferências ainda representavam grande parcela dos gastos estaduais com saúde, apenas em 2011 o valor total do repasse reduziu-se, representando 29% da despesa estadual com saúde.

Tabela 4 – Comparativo dos gastos com saúde e das transferências federais destinadas à saúde no RS 2004 - 2011

Ano	(R\$ milhões)		
	Gasto estadual com saúde	Transferência corrente (federal)	%
2004 (4)	559	504	90,16
2005 (3)	604	497	82,28
2006 (2)	743	602	81,02
2007 (1)	1.581	696	44,02
2008 (1)	1.751	789	45,06
2009 (1)	1.905	929	48,77
2010 (1)	2.353	960	40,80
2011	2.661	781	29,35

Fonte: TCE (2012, p. 84)

TCE (2011, p. 93)

TCE (2010, p. 109)

TCE (2009, p. 71). Elaboração própria.

(1)Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio (2011). (2) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio (2010). (3) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio (2009). (4) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio (2008).

As transferências aos municípios podem ser realizadas pelo Estado e/ou pela União. Os repasses da União para os municípios, legalmente ocorrem da mesma forma que para os estados, os recursos do Fundo Nacional de Saúde são transferidos diretamente aos fundos de saúde. Quando a origem dos repasses é o Estado, eles são distribuídos conforme a necessidade de cada município, levando em consideração a situação da população e a capacidade de prestação dos serviços.

A Tabela 5 apresenta os repasses do Estado fundo a fundo, aos municípios gaúchos de 1999 a 2012. As transferências fundo a fundo são aquelas em que os recursos de um fundo de uma esfera da federação são repassados para o fundo de uma esfera inferior, assim são realizadas as transferências nas áreas da saúde e assistência social. Separado por destinação dos recursos, as transferências estaduais apresentaram crescimento no total das despesas. Cada ação apresentou uma trajetória diferente ao longo do período analisado, mas todas com significativa elevação. Deve ser destacado o investimento, o qual passou a existir apenas a partir de 2009, e até 2012 apresentou crescimento de mais de R\$ 50 milhões. Observa-se que a assistência farmacêutica e a gestão do SUS tiveram uma leve redução de recursos transferidos, nos últimos anos, mas nada comparável ao ocorrido com a vigilância em saúde, que de 2008 para 2009 praticamente dobrou a quantidade de recursos, a qual reduziu-se em cerca de 57% no ano seguinte, 2010.

Tabela 5 – Repasses estaduais aos municípios destinados à saúde – 1999-2012
(R\$ mil)

Ano	Atenção Básica	Média e Alta Complexidade	Vigilância em Saúde	Assistência Farmacêutica
1999	105.738	291.714	2.366	6.612
2000	125.836	311.891	12.425	23.560
2001	126.942	418.934	26.441	13.179
2002	143.227	375.888	28.229	18.794
2003	157.191	390.969	29.861	16.627
2004	202.938	720.981	37.270	48.215
2005	225.549	755.205	45.802	63.092
2006	260.292	862.954	46.757	97.254
2007	303.105	1.071.587	50.194	95.372
2008	338.375	1.210.992	53.004	93.361
2009	347.192	1.316.558	106.559	127.650
2010	393.809	1.435.144	61.796	126.132
2011	435.197	1.621.167	65.781	111.893
2012	550.630	1.910.387	74.533	89.161

Ano	Gestão do SUS	Investimento	Total
1999	-	-	406.432
2000	-	-	473.713
2001	518	-	586.015
2002	640	-	566.780
2003	2.434	-	597.085
2004	1.728	-	1.011.134
2005	3.880	-	1.093.529
2006	2.265	-	1.269.525
2007	6.882	-	1.527.141
2008	5.989	-	1.701.723
2009	8.189	3.483	1.909.634
2010	14.668	9.488	2.041.038
2011	11.540	38.197	2.283.779
2012	10.389	58.841	2.693.945

Fonte: Portal da Saúde (2013).

A utilização dos repasses como meio para igualar financeiramente todos os entes da federação é uma medida válida e amplamente usada no Brasil. Em 2006 as transferências correntes da União para os Estados variaram entre R\$ 984 mil e R\$ 8.498 milhões, valores que dependem da infraestrutura do Estado, da sua capacidade de atendimento à população e do nível de recursos já auferidos no período.

A despesa com saúde sofreu grande mudança desde os anos de 1980. A Tabela 6 mostra que após a descentralização desse serviço público (a partir de 1991) os estados e os municípios

passaram a ter maior participação na despesa dessa área. Até 2004 houve uma significativa mudança na participação na despesa com saúde, os estados e os municípios passaram a representar metade do valor investido. A partir de 2004 as despesas realizadas pelos estados e municípios não sofreram grandes alterações, a tendência de elevação permaneceu, mas num nível menos acentuado que nos anos anteriores. A despesa pertencente à União manteve seu ritmo descendente, passando a representar menos da metade dos gastos totais.

Tabela 6 – Participação na despesa com saúde, por esfera de governo

Ano	(%)		
	União	Estados	Municípios
1980	75,0	17,8	7,2
1985	71,7	18,9	9,5
1990	72,7	15,4	11,8
1995	63,8	18,8	17,4
2000	59,8	18,5	21,7
2001	56,1	20,7	23,2
2002	52,8	21,5	25,6
2003	50,4	24,5	25,2
2004	49,9	25,6	24,5
2005	48,2	25,5	26,3
2006	46,7	26,3	27,0
2007	45,8	26,9	27,3
2008	43,5	27,6	29,0

Fonte: Santos et. al. (2013, p. 68).

À União cabe a normatização, coordenação e avaliação do SUS em caráter nacional, auxiliando os Estados e os municípios no controle e na execução das ações e serviços de saúde, com recursos financeiros e/ou técnicos. De acordo com Duarte et. al. (2013, p. 61) “cabe aos estados e ao Distrito Federal a coordenação, o acompanhamento e a avaliação do sistema em seu território, o apoio técnico e financeiro aos municípios e a execução de ações de saúde em caráter supletivo àqueles”. Há claramente uma descentralização do serviço e por isso a necessidade de transferências federais e estaduais, que são e devem ser rigidamente controladas, através da vinculação dos recursos a programas específicos e da prestação de contas. Os recursos para o financiamento do SUS são originários principalmente do orçamento da seguridade social, da União, dos estados e dos municípios.

4.3 A saúde pública no Estado

Como pode ser observado na seção anterior, a partir de 2007 os gastos com saúde elevaram-se bastante, permitindo que nos últimos anos o RS alcançasse e até ultrapassasse os gastos mínimos em saúde. No entanto, isso só pode ser observado a partir do momento em que o Estado incluiu nas despesas em ações e serviços de saúde os gastos com saneamento, como atesta o Balanço Geral do Estado. Uma atitude questionável, no entanto não isolada. Outros governos também adotam essa medida, o que concede precedência para a modificação do cálculo. Com isso, após 2006, o percentual da RLIT no gasto com saúde mais do que dobra, como mostra a Tabela 7. De 2007 a 2011 o gasto com saúde variou entre 12,4% e 14,2% da RLIT, mantendo-se sempre acima do exigido.

Tabela 7 – Representação dos gastos com saúde sobre a RLIT – 2001-2011

Ano	RLIT (R\$ milhões)	Saúde (R\$ milhões)	Variação (%)
2001	6.526	300	4,60
2002	7.321	344	4,71
2003	8.645	499	5,78
2004	9.175	559	6,10
2005	10.612	604	5,70
2006	11.072	743	6,72
2007	11.788	1.581	13,42
2008	14.123	1.751	12,40
2009	14.523	1.905	13,12
2010	17.787	2.353	13,23
2011	18.710	2.661	14,22

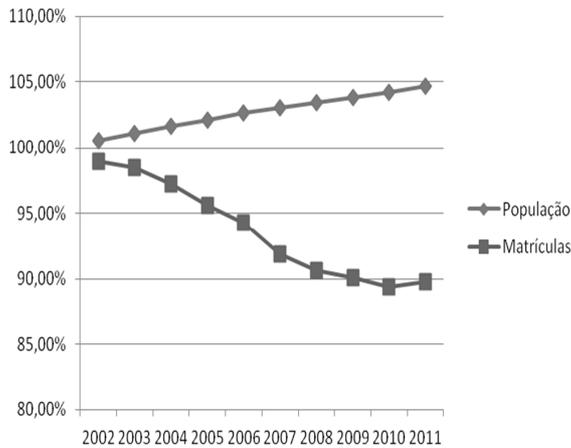
Fonte: TCE (2012).

Tão importante quanto cumprir com as medidas legais, é prestar um serviço de qualidade à população, com capacidade de atendimento a todos. Atender bem os cidadãos significa ter servidores suficientes para o tamanho do estado e ter os recursos necessários para que o serviço possa ser efetivado. O ideal é que isso ocorra concomitantemente com o aumento do investimento e a melhora contínua da prestação do serviço. Não obstante o que se observa no Rio Grande do Sul é uma estagnação, e algumas vezes até declínio, dos índices de saúde analisados.

No Gráfico 2 observa-se a decadência da saúde pública, quando analisada a quantidade total de matrículas na Secretaria da Saúde. Tendo como base o ano de 2000, a população gaúcha cresceu aproximadamente 5% em onze anos, enquanto a quantidade de matrículas decresceu mais de 10% no mesmo período. Posto que a quantidade de pessoas trabalhando em prol da saúde pública deveria ao menos acompanhar o crescimento populacional, no RS a qualidade do serviço decaiu no período analisado.

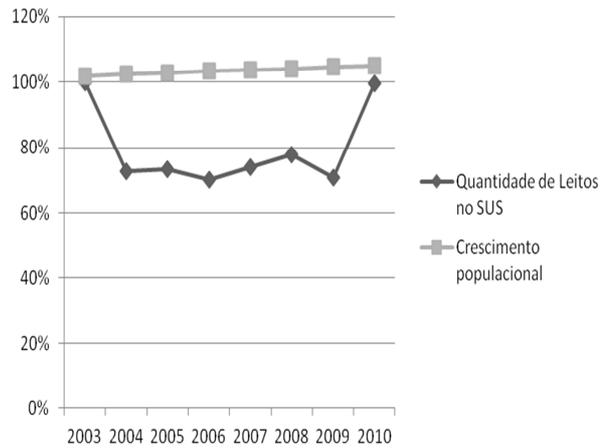
Além da quantidade de matrículas na Secretaria da Saúde, a quantidade de leitos de internação do SUS também não apresentou uma evolução satisfatória. Passou de 30.076 leitos por mil habitantes em 2003 para 29.943 em 2010. A quantidade de leitos de internação deveria crescer anualmente, porém em três anos ocorreu uma redução. No período como um todo o crescimento foi negativo, e inferior ao crescimento populacional, como pode ser visto no Gráfico 3. O ano de 2010 foi o que se destacou pelo elevado crescimento da quantidade de leitos de internação, superando o crescimento populacional, porém, insuficiente para ultrapassar a quantidade de leitos do período inicial. No ano de 2010, o Estado possuía uma população de 10.693.929, enquanto a disponibilidade de leitos do SUS era de apenas 29.943, capaz de atender aproximadamente 0,3% da população.

Gráfico 2 – Crescimento populacional e de matrículas na saúde do RS – 2001-2011.



Fonte: FEE (2013) e TCE (2012). Elaboração própria.

Gráfico 3 – Comparação do crescimento populacional com o crescimento da quantidade de leitos de internação do SUS – 2006-2011.

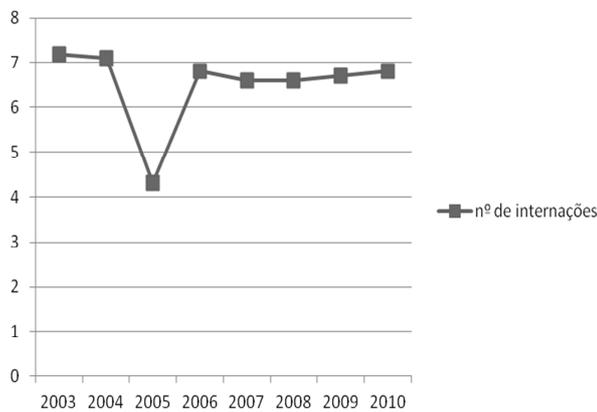


Fonte: FEE (2013) e SES/RS (2013). Elaboração própria.

Nota-se que apesar do decréscimo das matrículas na secretaria da saúde, houve variação positiva na quantidade de leitos de interação do SUS nos anos de 2005, 2007, 2008 e 2010. O caminho inverso que esses dois indicadores apontam, mostram que a quantidade de leitos atendidos por médico cresceu nesses anos, podendo significar uma piora do atendimento aos internados.

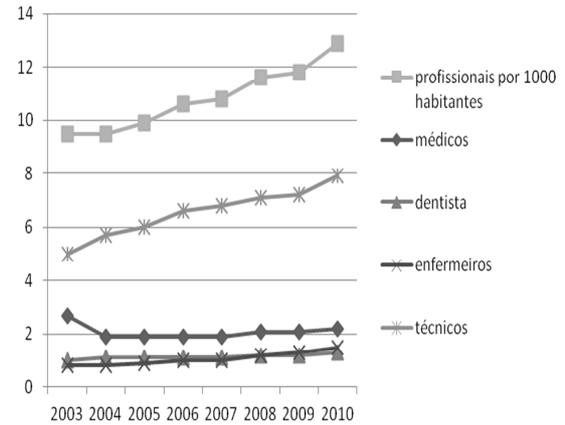
A quantidade de pessoas internadas para cada 100 habitantes apresentou pequena redução, como mostra o Gráfico 4. No entanto, com o crescimento populacional a quantidade total de internações aumentou, mesmo que irrisoriamente, confirmando o aumento da quantidade de leitos atendidos por médico. Observa-se que apenas em 2005 houve uma queda brusca da quantidade de internações realizadas pelo SUS, que pode ser caracterizada como uma falha na contagem da SES, já que não há nada que configure tamanha redução. Nos demais anos houve um equilíbrio, em torno de sete internações a cada 100 habitantes no RS. Houve uma pequena queda do início do período, até o final, o que demonstra a incapacidade do Estado em acompanhar, nos meios da saúde, o crescimento populacional. É verdade que a quantidade de médicos que atendem no Rio Grande Sul é mais do que suficiente para atender toda sua população. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS) seria necessário um médico para cada 1.000 habitantes, o RS mantém desde 2004 em torno de dois médicos para 1.000 pessoas, e mais de 10 profissionais da saúde para atender a população, como mostra o Gráfico 5. Contudo, os números apresentados não são referentes apenas à saúde pública, englobam também a saúde privada e planos de saúde.

Gráfico 4 – Número de internações do SUS a cada 100 habitantes – 2003-2010



Fonte: SES/RS (2013). Elaboração própria.

Gráfico 5 – Profissionais da saúde para cada 1.000 habitantes do RS – 2003-2010



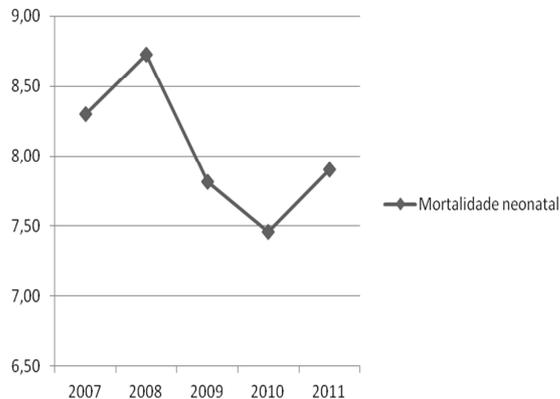
Fonte: SES/RS (2013). Elaboração própria.

A cobertura do SUS não vem apresentando bom desempenho no RS. Vários índices apresentaram evolução negativa, mesmo com o Estado investindo o exigido em saúde pública. Mesmo com indicadores positivos como a queda da mortalidade neonatal, que é apresentado no Gráfico 6, a saúde pública no RS não apresentou melhora substancial.

O Gráfico 6 apresenta a mortalidade neonatal para cada 1.000 nascidos, com menos de 28 dias. Nota-se que a variação não foi alta, mas houve queda de mais de um óbito de 2008 a 2010, quando o valor chegou a 7,5. No ano de 2011 houve aumento na quantidade de óbitos, aproximando-se de 8 a cada 1.000 nascidos. Aparentemente é um valor um pouco elevado, mas no ano de 2011 o RS foi o estado que apresentou o menor índice, a média nacional foi de 9,34 óbitos a cada 1.000 nascidos. O Programa Saúde da Família, uma política nacional de saúde familiar que acompanha as famílias com a intenção de reduzir os atendimentos emergenciais e manter um histórico familiar, pode ser o propulsor da redução desse índice no Estado.

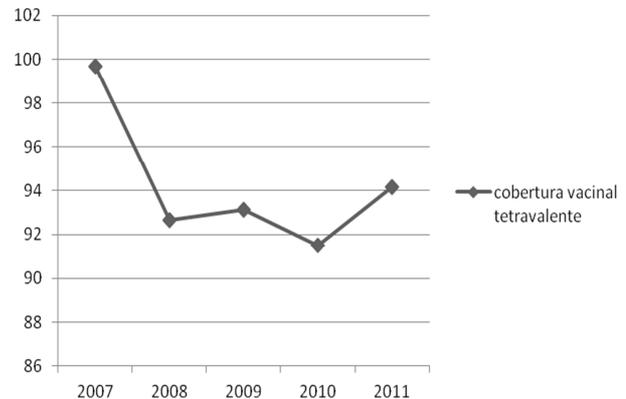
Infelizmente essa não é observada na cobertura vacinal tetravalente. A vacina tetravalente é ministrada geralmente nos recém-nascidos, para evitar difteria, tétano, coqueluche, meningite e outras infecções causadas pelo *Haemophilus influenzae* tipo b, e enquanto no ano de 2007 praticamente todos os bebês menores de um ano foram vacinados, em 2010 menos de 92% receberam a imunização. Isso é observado no gráfico 7.

Gráfico 6 – Mortalidade neonatal a cada 1.000 nascidos – 2007-2011



Fonte: DATASUS (2013). Elaboração própria.

Gráfico 7 – Cobertura vacinal tetravalente – 2007-2011.



Fonte: DATASUS (2013). Elaboração própria.

Os indicadores apontam para uma redução da qualidade na prestação da saúde pública no RS. São observados alguns períodos de evolução positiva, mas estas são pequenas e seguidas de novo declínio. Sendo assim, os investimentos realizados em saúde pública não são suficientes para manter um bom nível da qualidade do serviço. Ainda que, comparativamente ao Brasil o RS apresente uma boa saúde pública, esta não é suficiente para atender adequadamente todos os habitantes. Uma boa alternativa seria ampliar o investimento, adquirindo mais equipamentos e, principalmente, contratando mais servidores para atender de maneira satisfatória a população gaúcha. Entretanto, essa medida não é possível, devido ao nível de endividamento do Estado, que compromete grande parte de sua receita, impedindo modificações estratégicas nos gastos, e também porque, de acordo com o Governo já se investe o necessário, ou o exigível na área da saúde.

5 Considerações finais

O controle federal sobre os orçamentos estaduais e a busca por estabilidade econômica na década de 1980 pode não ter sido tão benéfica para as unidades federativas individualmente (principalmente para as mais endividadas, como o RS), quanto foi para a Nação. As medidas adotadas pela União foram, muitas vezes, de encontro à intenção do Governo estadual nessa década, gerando conflitos de interesse e pressionando o endividamento do Rio Grande do Sul.

Esses choques ocorreram até meados da década de 1990, quando o Governo Federal alcançou a estabilidade monetária. O período representou maior instabilidade financeira para o RS, apesar de trazer benefícios para todo o País. O controle sobre o endividamento estadual foi mais rígido e as alternativas do RS para equilibrar seu orçamento, mais escassas.

Nos anos 2000, já com a economia estável, a União buscou aprimorar a legislação fiscal, apresentou novos recursos aos estados e universalizou o controle orçamentário. A crise econômica internacional ameaçou o bom desempenho da economia nacional e influenciou também na tomada de empréstimos externos. A evolução do endividamento gaúcho não foi positiva, as dificuldades orçamentárias e fiscais mantiveram-se presentes, mesmo com o maior controle do Estado.

Devido às constantes altas dos juros, ao aumento da dívida e à queda das receitas do governo, os investimentos foram reduzidos drasticamente, impactando no bem estar da população. Nesse contexto, o Estado deixou de cumprir com o previsto na CF de 1988 - 12% da RLIT à saúde.

A saúde, considerada a mais deficitária, era a única rubrica a qual até o ano de 2006 o Governo não havia investido o mínimo exigido pela legislação. Somente após uma mudança do cálculo, em 2007, foi que o Estado conseguiu ultrapassar os 12% da RLIT. No entanto, esse resultado não demonstra a real situação da saúde gaúcha. Indicadores mostram que a quantidade total de matrículas na SES/RS diminuiu ao longo dos anos, enquanto a população não parou de crescer. A quantidade de leitos de internação do SUS não é suficiente para atender a todos e a mortalidade de recém-nascidos também não demonstra uma melhora na qualidade da saúde pública.

É evidente a necessidade de melhorar o atendimento à população e a qualidade do serviço prestado em saúde, e, para isso, o ponto de partida é aumentar os investimentos e os gastos. Contudo, o nível de endividamento do Estado e a sua incapacidade de reverter essa situação impossibilitam o crescimento dos gastos nas áreas sociais. As dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado nas últimas décadas reduziram a sua capacidade de controlar indistintamente as suas contas, e fizeram com que os gastos fossem conduzidos mais pelas condições externas do que pelas reais necessidades da população.

Referências

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. 2. ed., São Paulo/SP: Nobel, 2003. 509p.

BRASIL. Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 jan. 2012. 11 p.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp141.htm>. Acesso em: 22 abr. 2013.

CALAZANS, Roberto. **Os desacertos da política fiscal Gaúcha – 1999-2002**. Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG), [s.d]. 23p.. (Textos Técnicos). Disponível em: <http://www.scp.rs.gov.br/upload/Os_desacertos_da_politica_fiscal_gaucha.p df>. Acesso em: 26 nov. 2012.

_____. **Novas medidas do déficit público estadual e os determinantes do crescimento da dívida do RS – 1998-07**. FEE, Revista Eletrônica, [s.d]. 18p.. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2241/2602>>. Acesso em: 03 mar. 2013.

DUARTE, Ângelo José Mont'Alverne et al. **Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil – Avaliação das Transferências Federais, com Ênfase no Sistema Único de Saúde**. [s.d.]. 71p. Disponível em: <www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/estudos/PaperCepal_VersaoFinal.pdf> Acesso em: 03 maio 2013.

GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2010)**. Rio de Janeiro/RJ: Campus, 2011. 272p.

MENEGHETTI NETO, Alfredo; RÜCKERT, Noêmia. Avaliação das Finanças Públicas Estaduais – 1970-91. In: FARIA, Luiz Antonio Estrella et. al. **O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação imprevidência e crise**. Porto Alegre/RS: FEE, 1994. p. 61-173.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. O desempenho das finanças públicas estaduais em 2006. In: **Indicadores Econômicos**. Porto Alegre/RS: FEE, v. 34, n. 4, p. 101-112, 2007.

MOURA NETO, Bolívar Tarragó. O Endividamento Público do Rio Grande do Sul: suas Origens e Comportamento na década de 80. In: FARIA, Luiz Antonio Estrella et. al. **O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação imprevidência e crise**. Porto Alegre/RS: FEE, 1994. p. 175-215.

PORTAL Saúde. Disponível em: < http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=36610>. Acesso em: 30 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul (SES/RS). Dados e Indicadores – Vigilância em Saúde. Disponível em: <http://www.saude.rs.gov.br/lista/371/Dados_e_indicadores_-_Vigil%C3%A2ncia_em_Sa%C3%BAde>. Acesso em: 02 jun. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/ConsultaDadosFiltro.aspx?x=IOpor7XC1%2fBTsxX0qEheSR2M%2fTHfrOu9ErgpOK%2b0mdc%3d>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (SEFAZ). Receita estadual: ICMS, arrecadação, desempenho. Disponível em: <www.sefaz.rs.gov.br>. Acesso em: 3 abr. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda (SEFAZ). **Dívida Pública Estadual Relatório Anual 2009**, 2010. p. 2-33. Disponível em: <www.sefaz.rs.gov.br>. Acesso em: 16 jan. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE). **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Estado, Exercício de 2008**, 2009. p. 7-395. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador>. Acesso em: 8 maio 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE). **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Estado, Exercício de 2009**, 2010. p. 12-600. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador>. Acesso em: 8 maio 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE). **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Estado, Exercício de 2010**, 2011. p. 12-522. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador>. Acesso em: 8 maio 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado (TCE). **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Estado, Exercício de 2011**, 2012. p. 12-502. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador>. Acesso em: 8 maio 2013.

RÜCKERT, Isabel Noêmia; BORSATTO, Maria Luiza; RABELO, Mercedes. Os Desajustes estruturais das finanças públicas do RS nos anos 90. In: FLIGENSPAN, Flávio Benevett et. al. **Economia Gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre/RS: FEE, 2002. p. 319-360

SANTOS, René et. al. O Financiamento da saúde. In: **Para Entender a Gestão do SUS**. Brasil, 2011. p. 7-124. Disponível em: < http://www.conass.org.br/colecao2011/livro_2.pdf>. Acesso em: 07 maio 2013.