

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ECONOMIA E GESTÃO CONTEMPORÂNEAS**

Eugênio Pereira Hübner

**DIVISÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ENTRE OS PODERES DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL: Série histórica – 1994 a 2013**

Porto Alegre

2014

Eugênio Pereira Hübner

**DIVISÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ENTRE OS PODERES DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL: Série histórica – 1994 a 2013**

Trabalho de conclusão do Curso de Extensão em Economia e Gestão
Contemporâneas.
Orientador: Prof. Stefano Florissi

Porto Alegre

2014

RESUMO

Este trabalho faz parte do Curso de Extensão em Economia e Gestão Contemporâneas, que foi ministrado pela UFRGS em 2013, e tem a pretensão de contribuir com o Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul no seu esforço de defender a sustentabilidade fiscal e qualificar o uso dos recursos financeiros do estado. Trata-se da análise da distribuição e evolução dos recursos públicos entre os Poderes do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo o Ministério Público, nos últimos 20 anos, de 1994 a 2013. Os dados utilizados foram da realização orçamentária do Estado e foram extraídos do FPE – sistema informatizado mantido pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Finanças Públicas, Política Fiscal, Participação dos Poderes na Despesa Pública.

ABREVIATURAS E SIGLAS

CAGE	Contadoria e Auditoria Geral do Estado
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição Federal
CMN	Conselho Monetário Nacional
FPE	Sistema informatizado - Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul
IGPDI	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar 101/2000)
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
RCL	Receita Corrente Líquida
RLR	Receita Líquida Real
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
TCE	Tribunal de Contas do Estado

Sumário

1.	INTRODUÇÃO.....	5
2.	REFERÊNCIA LITERÁRIA	6
3.	CONCEITOS BÁSICOS.....	7
4.	REVISÃO.....	10
4.1.	Os poderes do Rio Grande do Sul.....	10
4.1.1.	Poder Executivo	10
4.1.2.	Poder Legislativo.....	10
4.1.3.	Poder Judiciário	11
4.1.4.	Ministério Público	11
4.2.	Lei de Responsabilidade Fiscal.....	11
4.3.	Crise das finanças públicas estaduais	12
5.	MÉTODO	13
6.	DESENVOLVIMENTO.....	14
6.1.	EVOLUÇÃO DAS DESPESAS POR PODER.....	14
6.2.	EVOLUÇÃO DOS GASTOS PELA NATUREZA DA DESPESA	16
7.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	24
	REFERÊNCIAS	26

INTRODUÇÃO

Este trabalho trata de fazer um estudo da distribuição dos recursos públicos entre os Poderes do Estado do Rio Grande do Sul. Incluímos no estudo o Ministério Público, por ter igualmente autonomia administrativa e orçamento próprio.

Abordamos o tema pela distribuição da despesa pública no tempo, numa série histórica que abrange os últimos vinte anos, de 1994 a 2013, analisamos a evolução da despesa total e também dos agregados por natureza da despesa, ponderando seus resultados, para termos uma análise complexa do uso dos recursos pelos Poderes.

Contextualizamos a análise dentro do cenário das finanças públicas estaduais, que apresentamos em linhas gerais, destacando a sua situação de crise estrutural, provocada em parte pelo alto índice de endividamento do Estado, e por outra, pelo elevado gasto com pessoal (ativos e inativos).

A análise da crise financeira é importante para este trabalho, pois esta impacta diretamente na distribuição de recursos de que tratamos aqui. A obtenção de recursos orçamentários para as áreas de interesse social e investimento é o desafio que enfrentam os gestores públicos, e tornam importantes os estudos sobre o uso e distribuição dos recursos. É nesse sentido que encaminhamos o tema da Participação dos Poderes na Despesa Pública, colaborando com dados e informações, que possam servir aos gestores no seu trabalho de buscar soluções equilibradas e sustentáveis à crise.

O objetivo deste trabalho é em suma: quantificar o que representa no orçamento do Estado o aumento sistemático da participação dos outros Poderes na Despesa do Estado do Rio Grande do Sul, projetar esse crescimento e identificar o uso desses recursos.

1. REFERÊNCIA LITERÁRIA

A PARTICIPAÇÃO DOS PODERES DO ESTADO NA DESPESA PÚBLICA: Histórico, Comportamento e Evidências no Caso do Rio Grande do Sul, apresentada em 2005 pelo colega Valmor Braga Simonetti, como conclusão do Curso de Pós-Graduação em Gestão Fazendária na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

O trabalho abrange o período de 1994 a 2003, e faz o acompanhamento do gasto público dos poderes do Estado, apresentando os percentuais de participação de cada poder no período.

O objetivo do trabalho foi verificar se, no período tratado, a participação dos outros poderes em relação ao executivo contribuiu para o agravamento da situação de insolvência técnica das contas públicas, e propor a coparticipação dos outros poderes no pagamento da dívida pública.

Verificou-se, no resultado do trabalho, um aumento dos valores destinados aos outros poderes que, segundo o autor, contribuíram para o agravamento de um quadro de insolvência técnica existente então nas contas públicas do Estado. O autor alertava para o perigo de que, num futuro próximo, decorrente deste desequilíbrio, haveria um sucateamento do Executivo, e conclama uma repactuação entre os Poderes.

2. CONCEITOS BÁSICOS

- 3.1. Despesa Pública: despesas efetuadas pelo ente público.
- 3.2. Despesa Corrente: despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.
- 3.3. Despesa de Capital: correspondem as despesas que contribuem diretamente para formação ou aquisição de um bem de capital.
- 3.4. Despesa Obrigatória: aquelas em que o gestor público não possui discricionariedade quanto a determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal constitucional.
- 3.5. Despesa Discricionária: permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução, sendo as que efetivamente concorrem para a produção de bens e serviços públicos.
- 3.6. Dívida Fundada: constituída por títulos públicos ou contratos (passivo permanente).
- 3.7. Dívida Flutuante: constituída das operações por antecipação da receita, restos a pagar, depósitos e serviços da dívida a pagar (passivo financeiro).
- 3.8. Função: Corresponde a uma classificação orçamentária da despesa, que pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função está relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa.
- 3.9. FUNDEF/FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (até 2006) /Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (pós 2006).
- 3.10. Grupo de Natureza de Despesa: agregador de elementos de despesa com mesmas características quanto ao objeto do gasto:
- 3.11. Pessoal e Encargos Sociais: despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo, civil, militar, com quaisquer espécies remuneratórias, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência;
- 3.12. Juros e Encargos da Dívida: despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos decorrentes de operações de crédito contratadas, bem como da dívida pública mobiliária;

- 3.13. Outras Despesas Correntes: despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por pessoa física sem vínculo empregatício ou pessoa jurídica independente da forma contratual, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, vale-alimentação, vale-transporte, despesas com contratação temporária, além de outras não classificáveis nos grupos anteriores;
- 3.14. Investimentos: despesas de capital com o planejamento e execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis necessários à realização dessas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente;
- 3.15. Inversões Financeiras: despesas de capital com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital, e com a constituição ou aumento do capital de empresas;
- 3.16. Amortização da Dívida: despesas com pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, de natureza contratual ou mobiliária.
- 3.17. Receita Corrente: receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras destinadas a atender Despesas Correntes (§ 1º do art. 11 da Lei 4.320/64).
- 3.18. Receita Corrente Líquida (RCL): somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes, deduzido, no caso dos Estados: das parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional e da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no §9 do art. 201 da Constituição (art. 2º da LRF).
- 3.19. Receita Financeira: não contribuem para o resultado primário ou não alteram o endividamento líquido no exercício financeiro, criam um direito ou extinguem uma obrigação financeira.
- 3.20. Receita Líquida Real (RLR): é definida como receita total, deduzidas transferências constitucionais e legais aos municípios, as operações de créditos, a anulação de restos a pagar, a receita de alienação de bens, a receita de transferência de capital, as deduções para a conta FUNDEB, as receitas de transferências do FUNDEB e as receitas da Gestão Plena da Saúde.
- 3.21. Receita Primária: contribuem para o resultado primário, alterando o endividamento líquido do Governo no exercício financeiro.

- 3.22. Receita Vinculada: Recursos legalmente vinculados a finalidade específica, receitas decorrentes da prestação de serviços e pertencentes às respectivas entidades e ingressos de operações de crédito destinadas à realização de objetivos contratualmente estabelecidos.
- 3.23. Resultado primário: entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras.
- 3.24. Serviço da Dívida: é constituído pelo pagamento de amortizações e de encargos – juros e comissões – da dívida pública.

3. REVISÃO

4.1. Os poderes do Rio Grande do Sul

O Brasil, como a quase totalidade das Nações modernas, segue o modelo de divisão de poderes apresentado no século XVIII por Montesquieu: poder judiciário, poder legislativo e poder executivo.

A Constituição Federal já no seu artigo 2º estabelece: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”.

Esse fundamento, bem como os principais artigos da CF, está reproduzido na Constituição Estadual pelo princípio da simetria.

Observamos que, diferentemente dos outros órgãos analisados, ao Ministério Público não é reservada a autonomia financeira.

Outros artigos da CE que interessam a este estudo são:

4.1.1. Poder Executivo

...

Art. 78. O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, auxiliado pelos Secretários de Estado.

...

Art. 156 - Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública do Estado, incluídos os créditos suplementares e especiais, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 (vinte) de cada mês. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 50, de 24/08/05)

4.1.2. Poder Legislativo

...

Art. 49. O Poder Legislativo é exercido pela Assembleia Legislativa.

...

Art. 52 - Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais;

II - tributos do Estado, arrecadação e distribuição das rendas;

...

VIII - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas;

...

4.1.3. Poder Judiciário

...
Art. 95 - Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:

...
V - propor à Assembléia Legislativa, observados os parâmetros constitucionais e legais, bem como as diretrizes orçamentárias:

a) a alteração do número de seus membros e do Tribunal Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 22, de 11/12/97)

b) a criação e a extinção de cargos nos órgãos do Poder Judiciário estadual e a fixação dos vencimentos de seus membros;

c) a criação e a extinção de cargos nos serviços auxiliares da Justiça Estadual e a fixação dos vencimentos dos seus servidores;

...
VI - estabelecer o sistema de controle orçamentário interno do Poder Judiciário, para os fins previstos no art. 74 da Constituição Federal;

VII - elaborar e encaminhar, depois de ouvir o Tribunal Militar do Estado, as propostas orçamentárias do Poder Judiciário, dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes, na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 22, de 11/12/97)

...

4.1.4. Ministério Público

...
Art. 107. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

...
Art. 109 - Ao Ministério Público é assegurada autonomia administrativa e funcional, cabendo-lhe, na forma de sua lei complementar:

...
III - propor à Assembleia Legislativa a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, bem como a fixação dos vencimentos de seus membros e servidores; (Vide ADI n.º 396/STF)

IV - prover os cargos iniciais da carreira e dos serviços auxiliares, bem como nos casos de promoção, remoção e demais formas de provimento derivado;

...
Art. 110 - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites da lei de diretrizes orçamentárias.

4.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) foi um marco importante das finanças públicas brasileiras. Ela surgiu para regularizar vários dispositivos da CF/88 (artigos 163 a 169), e introduziu uma série de controles sobre as administrações federal, estadual e municipal, voltados para a responsabilidade na gestão fiscal.

Surgiu como consequência de uma série de medidas pós 1995, primeiramente com o Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal de Estados (Resolução 162), que teve como prosseguimento o Refinanciamento da Dívida Mobiliária dos Estados (Lei 9.496 de 11 de setembro de 1997), e como contrapartida a adesão dos Estados ao Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal – PAF.

Com o PAF, o Estado ficou obrigado contratualmente a cumprir rigorosamente com metas e compromissos estabelecidos, que dizem respeito: à dívida financeira, ao resultado primário, a despesas com funcionalismo, a receitas próprias, à reforma do estado, ao ajuste patrimonial e alienação de bens e a despesas com investimento. Essas metas são acompanhadas pelo Ministério da Fazenda e são previstas penalidades pelo seu descumprimento.

As despesas de pessoal ficam limitadas a 60% da RCL, 3% para o Legislativo (incluindo o TCE), 6% para o Judiciário, 2% para o MP e 49% para o Executivo.

Na prática, o refinanciamento, ou mesmo a postergação de dívidas contratadas por entes públicos, ficou efetivamente vedado, e na renegociação da sua dívida mobiliária o Estado comprometeu 18,5% da sua RCL.

Com a publicação da LRF em 2000, a busca pelo ajuste fiscal nas contas públicas tornou-se obrigatória em todo o território nacional. Esse equilíbrio das contas primárias, sem utilização das operações de créditos, e sem aumento da dívida pública, pode ser traduzido pela máxima: “gastar apenas o que se arrecada”.

4.3. Crise das finanças públicas estaduais

O Estado do Rio Grande do Sul passa por uma grave crise financeira, que já perpassa diversos governos, e tem exigido soluções de engenharia financeira, cada vez mais criativas. A dívida fundada e o gasto com pessoal (ativos, inativos e pensões) comprometem os recursos financeiros do Estado e acabam por limitar a sua capacidade de investimento. Essa talvez seja uma das causas do baixo desempenho da economia gaúcha, que tem crescido abaixo da média nacional.

Essa escassez de recursos traz também seu efeito negativo ao gasto público e não poderia ser diferente, as receitas, embora crescentes, têm se mostrado insuficientes para atender as carências da população por mais e melhores serviços.

Os governos estaduais que têm administrado o Estado, cada um a seu modo, têm se utilizado de soluções financeiras não sustentáveis, por ter fontes limitadas de recurso. Caixa único, recursos judiciais, privatização, e outras, são exemplos das soluções adotadas para “fechar as contas”, mas que não resolve de maneira definitiva a equação fiscal.

4. MÉTODO

Os dados financeiros referentes à administração estadual foram extraídos brutos, através do Armazém de Dados (Data Warehouse) da SEFAZ-RS, do FPE - Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, sistema informatizado que dispõe o estado, administrado conjuntamente pelo Tesouro do Estado e pela CAGE. Os dados, resultados da execução orçamentária, foram então analisados e manejados através Cubos Olap, ferramenta que permite a exploração ágil de grande volume de dados. A partir destes cubos foram montados gráficos e planilhas, de forma a fornecer as informações de maneira clara e concisa.

As séries que são anuais e cobrem o período de dez anos, de 1994 a 2013, trazem os valores da Despesa do Estado, agregados por Poder, considerando, para fins de análise, o Ministério Público com o mesmo status dos três constitucionais: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para as despesas, o critério de apuração é o estágio da liquidação da despesa, definido pelo artigo 63 da Lei 4.320/64, como aquele que concretiza o direito adquirido pelo credor.

Os dados foram analisados pelos seus valores absolutos e relativos, participação no total. Salvo informação contrária, os valores utilizados foram corrigidos para maio de 2014 pelo índice IGP-DI, publicado pela Fundação Getúlio Vargas. A apresentação utiliza tabelas e gráficos, para uma melhor visualização das distribuições.

5. DESENVOLVIMENTO

6.1. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS POR PODER

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS ANUAIS POR PODER NO RS – 1994 A 2013

ANO	PODER JUDICIARIO		PODER LEGISLATIVO		MINISTERIO PUBLICO		SUBTOTAL OUTROS		PODER EXECUTIVO		TOTAL
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor
1994	1.209,0	5,0%	565,4	2,3%	291,4	1,2%	2.065,8	8,5%	22.270,6	91,5%	24.336,4
1995	1.562,9	5,6%	738,2	2,6%	369,4	1,3%	2.670,4	9,5%	25.345,0	90,5%	28.015,4
1996	1.653,9	5,1%	892,0	2,8%	366,3	1,1%	2.912,3	9,0%	29.495,9	91,0%	32.408,1
1997	1.719,5	4,9%	890,4	2,6%	346,3	1,0%	2.956,2	8,5%	31.890,8	91,5%	34.847,0
1998	1.910,4	4,7%	905,8	2,2%	488,5	1,2%	3.304,7	8,0%	37.768,5	92,0%	41.073,2
1999	1.762,7	7,2%	842,4	3,5%	507,8	2,1%	3.112,9	12,8%	21.261,0	87,2%	24.373,8
2000	1.572,8	6,2%	736,4	2,9%	474,8	1,9%	2.784,1	11,0%	22.517,7	89,0%	25.301,7
2001	1.839,3	7,3%	844,0	3,3%	519,3	2,1%	3.202,6	12,7%	22.046,3	87,3%	25.248,9
2002	1.937,3	7,6%	858,1	3,4%	587,5	2,3%	3.382,8	13,2%	22.167,1	86,8%	25.549,9
2003	1.953,5	8,5%	752,7	3,3%	626,3	2,7%	3.332,6	14,6%	19.567,6	85,4%	22.900,1
2004	1.993,2	8,8%	699,9	3,1%	657,8	2,9%	3.350,9	14,8%	19.282,8	85,2%	22.633,7
2005	2.138,5	8,7%	790,0	3,2%	742,3	3,0%	3.670,9	14,9%	20.984,8	85,1%	24.655,7
2006	2.351,9	9,1%	850,6	3,3%	784,9	3,0%	3.987,4	15,4%	21.986,4	84,6%	25.973,8
2007	2.212,3	8,8%	764,9	3,0%	728,8	2,9%	3.706,1	14,7%	21.546,6	85,3%	25.252,7
2008	2.214,7	8,1%	729,9	2,7%	699,8	2,6%	3.644,5	13,4%	23.615,6	86,6%	27.260,1
2009	2.401,2	10,8%	742,6	3,4%	731,0	3,3%	3.874,7	17,5%	18.266,6	82,5%	22.141,3
2010	2.346,5	9,4%	767,6	3,1%	747,5	3,0%	3.861,6	15,4%	21.186,1	84,6%	25.047,6
2011	2.353,7	9,8%	792,6	3,3%	747,9	3,1%	3.894,2	16,2%	20.137,3	83,8%	24.031,5
2012	2.364,0	9,5%	828,8	3,3%	750,4	3,0%	3.943,3	15,8%	21.038,2	84,2%	24.981,5
2013	2.508,0	9,3%	871,1	3,2%	766,1	2,9%	4.145,1	15,5%	22.682,3	84,5%	26.827,4

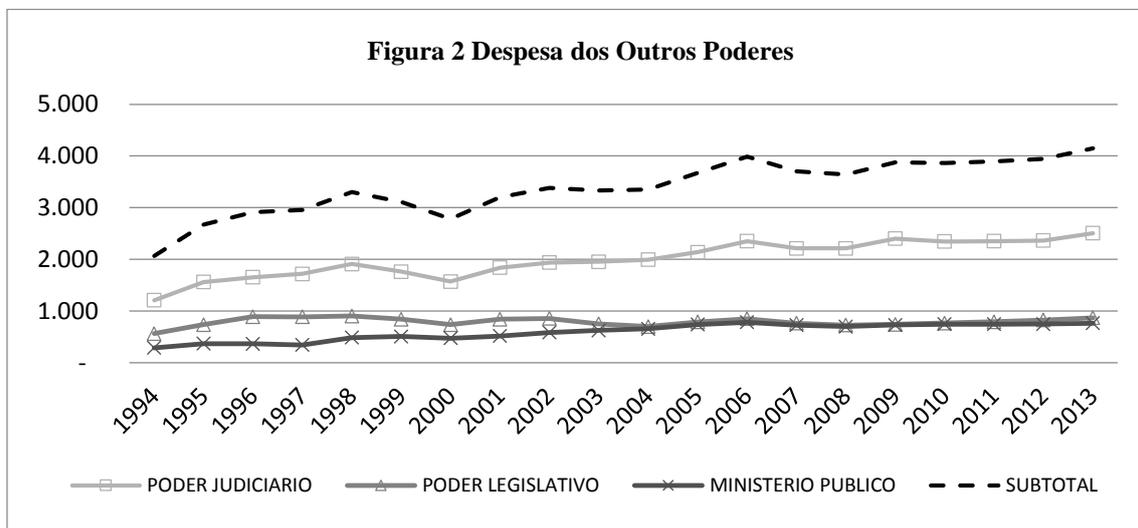
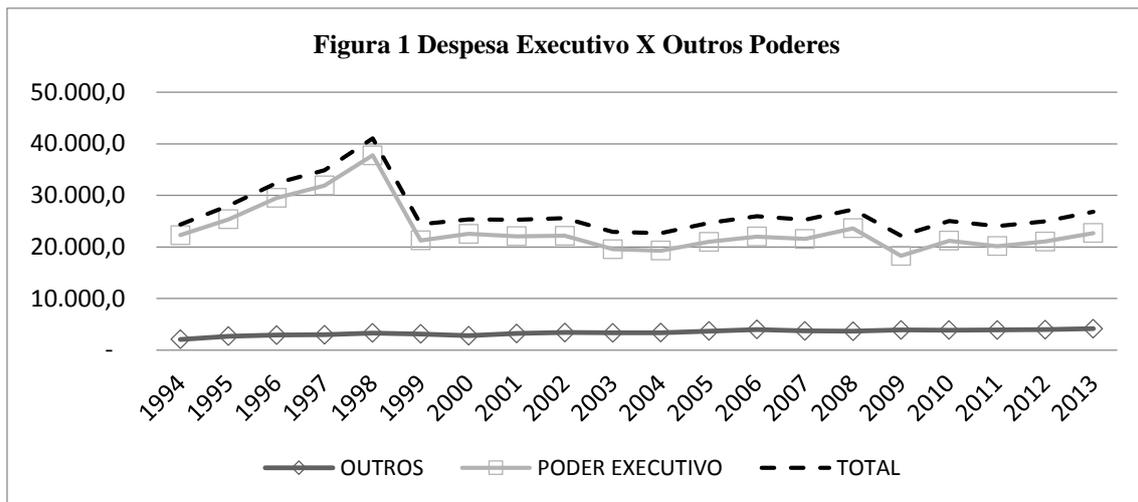
Fonte: FPE/Tesouro do Estado - Obs.: Valores corrigidos pelo IGPDI – MAIO 2014

A TABELA 1 - mostra a evolução da Despesa Pública Total do Estado do Rio Grande do Sul distribuída entre os Poderes no período de 1994 a 2013. Na quinta coluna temos as despesas consolidadas dos Poderes Judiciário, Legislativo e Ministério Público.

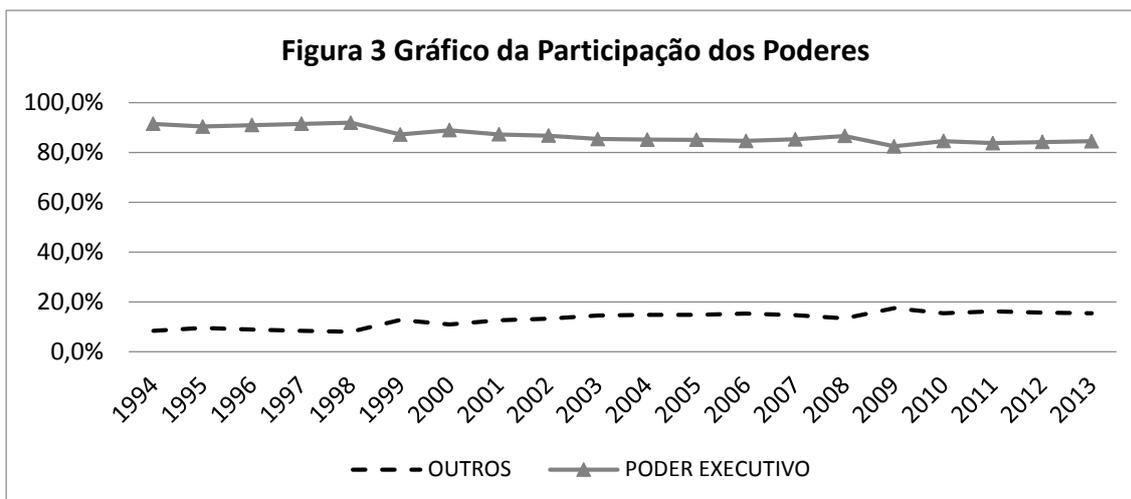
A figura 1 apresenta a distribuição da despesa em milhões de reais, vemos lá um aumento das despesas totais até 1998, onde há uma queda brusca das despesas, fruto da renegociação da dívida mobiliária do Estado de curto prazo em dívida contratual de longo prazo (30 anos). Em 1998 houve o pagamento da primeira parcela de amortização da dívida e uma série de reajustes salariais, financiados pelo resultado das privatizações (CRT e parte da CEEE). A partir de 2000 e até o final da série inicia-

se uma leve oscilação dos valores do Executivo em torno da média do período, que é de R\$ 21,3 bilhões, já os outros poderes apresentam uma regular elevação das despesas.

O Judiciário e o Ministério Público, de 1994 a 2013, aumentam em mais de 100% os seus gastos, ver a figura 2, a despesa do Judiciário passa de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 2,5 - enquanto o MP vai de R\$ 291 milhões para R\$ 766 milhões no mesmo período. O Legislativo apresenta uma elevação mais modesta da sua despesa, em 2013 foi de R\$ 871 milhões e em 1994 era de R\$ 565 milhões, a média no período foi de cerca de R\$ 793 milhões.



Na Figura 3 temos uma visão da migração da participação dos poderes na despesa pública. Há uma convergência entre as curvas, provocada pelo aumento contínuo e homogêneo da participação nos gastos dos outros poderes em todo o período, que passa de 8,5% para 15,5% dos gastos anuais e como contrapartida temos a diminuição da participação do Executivo, que varia complementarmente de 91,5% a 84,5% e alcançando o mínimo de 82,5% em 2009 e máximo de 92% em 1998.



O Judiciário passa de 5% em 1994 para 9,3% em 2013, tendo alcançado um máximo de 10,8% em 2009. O legislativo passa de 2,3% para 3,2% no mesmo período considerado, variando do mínimo de 2,2% em 1998 ao máximo de 3,5% em 1999. O Ministério Público começa a série com 1,2% e termina com a participação de 2,9%, tendo o seu máximo de 3,1% em 2011.

6.2. EVOLUÇÃO DOS GASTOS PELA NATUREZA DA DESPESA

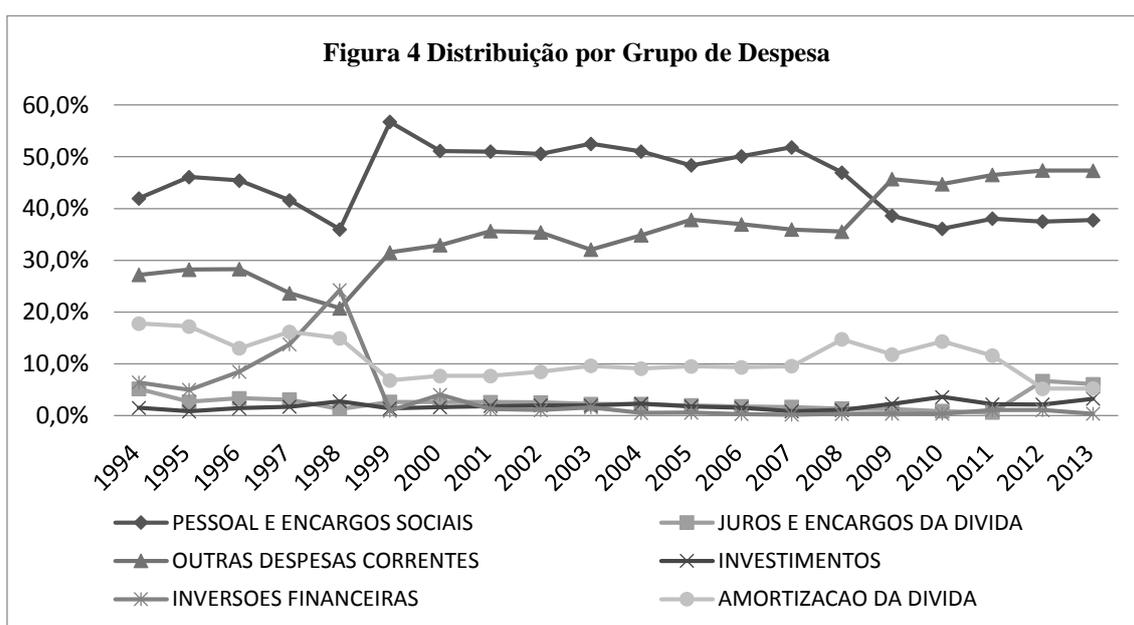
1. Despesas de Pessoal e Encargos Sociais;
2. Juros e Encargos da Dívida
3. Outras Despesas Correntes
4. Investimentos
5. Inversões Financeiras;
6. Amortizações da Dívida.

A TABELA 2 apresenta os valores do total da despesa pública divididos por Grupo de Despesa, na Figura 4 temos o gráfico desta distribuição.

O grupo de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais é o mais significativo do período, com a média de participação nas despesas de 45% e chegando a atingir 56,7% em 1998. O grupo de Outras Despesas Correntes tem média de 35% no período e a máxima de 47% nos últimos anos da série, tem uma curva ascendente no tempo.

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO POR GRUPO DE DESPESA NO RS - 1994 A 2013

	EM MILHÕES DE REAIS												
	PESSOAL E ENC.SOCIAIS		JUROS E ENC.DIVIDA		OUTRAS DESPESAS		INVEST.		INVERSOES FINANCEIRAS		AMORT. DA DIVIDA		TOTAL
1994	10.210	42%	1.256	5%	6.618	27%	367	2%	1.556	6%	4.329	18%	24.336
1995	12.910	46%	747	3%	7.902	28%	228	1%	1.398	5%	4.830	17%	28.015
1996	14.716	45%	1.087	3%	9.176	28%	468	1%	2.747	8%	4.214	13%	32.408
1997	14.494	42%	1.067	3%	8.245	24%	601	2%	4.797	14%	5.643	16%	34.847
1998	14.783	36%	529	1%	8.527	21%	1.138	3%	9.962	24%	6.135	15%	41.073
1999	13.828	57%	641	3%	7.684	32%	334	1%	229	1%	1.658	7%	24.374
2000	12.932	51%	670	3%	8.332	33%	409	2%	1.020	4%	1.939	8%	25.302
2001	12.873	51%	656	3%	8.999	36%	469	2%	316	1%	1.936	8%	25.249
2002	12.919	51%	651	3%	9.042	35%	505	2%	271	1%	2.162	8%	25.550
2003	12.022	52%	517	2%	7.346	32%	446	2%	365	2%	2.203	10%	22.900
2004	11.547	51%	502	2%	7.888	35%	520	2%	120	1%	2.057	9%	22.634
2005	11.918	48%	487	2%	9.325	38%	436	2%	139	1%	2.351	10%	24.656
2006	13.012	50%	466	2%	9.601	37%	388	1%	81	0%	2.426	9%	25.974
2007	13.085	52%	419	2%	9.078	36%	211	1%	45	0%	2.414	10%	25.253
2008	12.801	47%	372	1%	9.687	36%	293	1%	88	0%	4.019	15%	27.260
2009	8.547	39%	278	1%	10.116	46%	503	2%	86	0%	2.611	12%	22.141
2010	9.044	36%	215	1%	11.205	45%	901	4%	94	0%	3.589	14%	25.048
2011	9.182	38%	147	1%	11.227	47%	525	2%	262	1%	2.798	12%	24.142
2012	9.366	37%	1.674	7%	11.835	47%	537	2%	267	1%	1.303	5%	24.981
2013	10.131	38%	1.624	6%	12.695	47%	873	3%	97	0%	1.409	5%	26.827



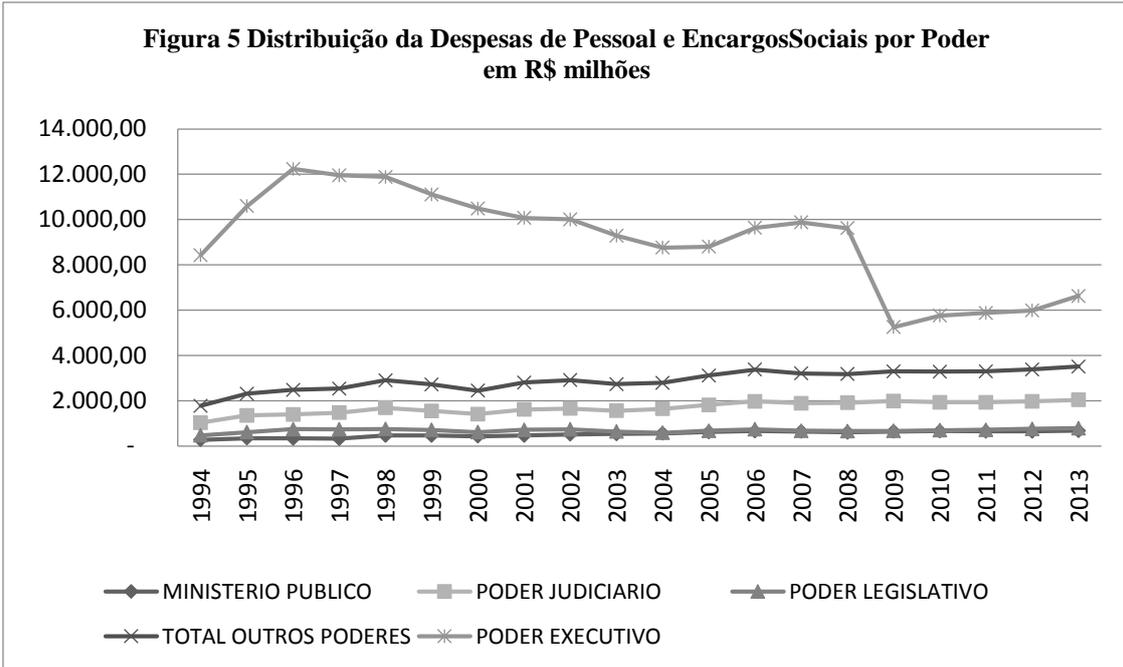
O grupo de amortização da Dívida, que tinha uma participação de 18% em 1994, decaiu para o patamar dos 10%, estabiliza para depois cair para 5% de participação nos últimos dois anos da série. As inversões financeiras tiveram um impulso de 1995 a 1998, chegando a representar 24%, para depois cair ao patamar do 1% de participação. A participação do grupo de Investimentos apenas em dois anos, 2010 e 2013, ultrapassou o nível de 3%. Por último, o grupo de Juros e Encargos da dívida, que fora os dois últimos anos, onde alcançaram 7% e 6% respectivamente, manteve uma participação menor do que 2% do total.

Abaixo temos a distribuição do Grupo de Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (TABELA 3 -) e na Figura 5 o seu gráfico representativo.

TABELA 3 - EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS POR PODER NO RS – 1994 A 2013

	EM MILHÕES DE REAIS											
	MINISTERIO PUBLICO		PODER JUDICIARIO		PODER LEGISLATIVO		TOTAL OUTROS PODERES		PODER EXECUTIVO		TOTAL	
1994	277,3	2,7%	1.032,7	10,1%	469,8	4,6%	1.779,9	17,4%	8.430,0	82,6%	10.209,8	
1995	348,6	2,7%	1.350,2	10,5%	616,3	4,8%	2.315,1	17,9%	10.594,9	82,1%	12.910,0	
1996	338,4	2,3%	1.393,3	9,5%	748,8	5,1%	2.480,5	16,9%	12.235,2	83,1%	14.715,7	
1997	324,4	2,2%	1.471,7	10,2%	743,3	5,1%	2.539,4	17,5%	11.955,0	82,5%	14.494,4	
1998	463,5	3,1%	1.684,1	11,4%	754,5	5,1%	2.902,2	19,6%	11.880,6	80,4%	14.782,7	
1999	462,3	3,3%	1.547,8	11,2%	709,8	5,1%	2.719,9	19,7%	11.107,8	80,3%	13.827,7	
2000	427,9	3,3%	1.407,7	10,9%	611,0	4,7%	2.446,6	18,9%	10.485,6	81,1%	12.932,2	
2001	469,1	3,6%	1.612,5	12,5%	722,1	5,6%	2.803,7	21,8%	10.069,6	78,2%	12.873,3	
2002	513,7	4,0%	1.658,3	12,8%	739,6	5,7%	2.911,6	22,5%	10.007,5	77,5%	12.919,1	
2003	538,1	4,5%	1.558,1	13,0%	640,1	5,3%	2.736,3	22,8%	9.285,7	77,2%	12.022,0	
2004	558,6	4,8%	1.644,0	14,2%	586,8	5,1%	2.789,4	24,2%	8.757,4	75,8%	11.546,8	
2005	619,1	5,2%	1.820,5	15,3%	678,2	5,7%	3.117,9	26,2%	8.800,5	73,8%	11.918,4	
2006	664,0	5,1%	1.972,2	15,2%	743,1	5,7%	3.379,2	26,0%	9.633,1	74,0%	13.012,3	
2007	643,2	4,9%	1.892,2	14,5%	674,1	5,2%	3.209,6	24,5%	9.875,8	75,5%	13.085,4	
2008	607,5	4,7%	1.910,9	14,9%	660,5	5,2%	3.178,9	24,8%	9.621,8	75,2%	12.800,7	
2009	639,7	7,5%	1.990,7	23,3%	669,0	7,8%	3.299,4	38,6%	5.247,3	61,4%	8.546,8	
2010	659,8	7,3%	1.928,5	21,3%	695,2	7,7%	3.283,4	36,3%	5.760,2	63,7%	9.043,7	
2011	651,0	7,1%	1.932,0	21,0%	718,0	7,8%	3.301,0	35,9%	5.881,4	64,1%	9.182,4	
2012	649,0	6,9%	1.976,5	21,1%	758,7	8,1%	3.384,3	36,1%	5.981,7	63,9%	9.365,9	
2013	673,7	6,6%	2.040,5	20,1%	792,7	7,8%	3.506,8	34,6%	6.623,8	65,4%	10.130,6	

Fonte: FPE/Tesouro do Estado - Obs.: Valores corrigidos pelo IGPDI – MAIO 2014



No Grupo de Despesas com Pessoal, observamos na figura 6 que as despesas do Executivo caem de 82,6% para 65,4%, registrando que em 2009 há uma transferência da folha de civis inativos para o Instituto de Previdência do Estado – IPE, o que está demonstrado pela queda brusca de valores neste ano. O Judiciário tem 10,1% de participação em 1994, já em 2013 alcança 20,1% das despesas com Pessoal e Encargos Sociais. O Legislativo passa dos 4,6% para 7,8%. O Ministério Público, mais que dobra, passa de 2,7% para 6,6% de participação. A evolução da participação do montante dos outros poderes frente ao executivo está representada na figura 6, onde vemos uma forte convergência das curvas.

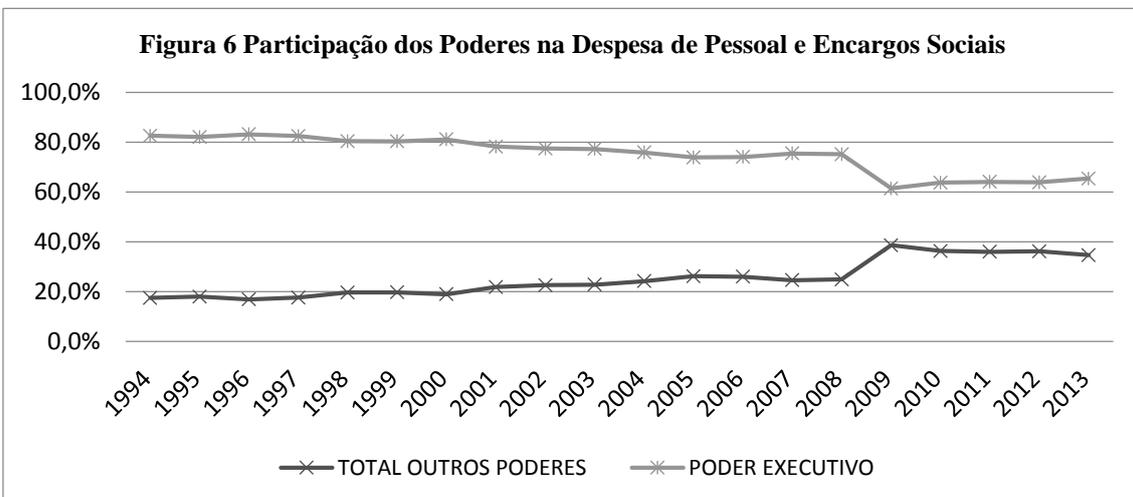


TABELA 4 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO GRUPO DESPESA COM A DÍVIDA POR PODER NO RS – 1994 A 2013

EM MILHÕES DE REAIS	
ANO	PODER EXECUTIVO
1994	5.584,56
1995	5.576,76
1996	5.301,45
1997	6.709,67
1998	6.663,60
1999	2.298,66
2000	2.609,59
2001	2.592,08
2002	2.812,40
2003	2.720,91
2004	2.558,83
2005	2.837,84
2006	2.891,64
2007	2.832,87
2008	4.391,16
2009	2.888,85
2010	3.803,45
2011	2.945,03
2012	2.976,96
2013	3.032,75

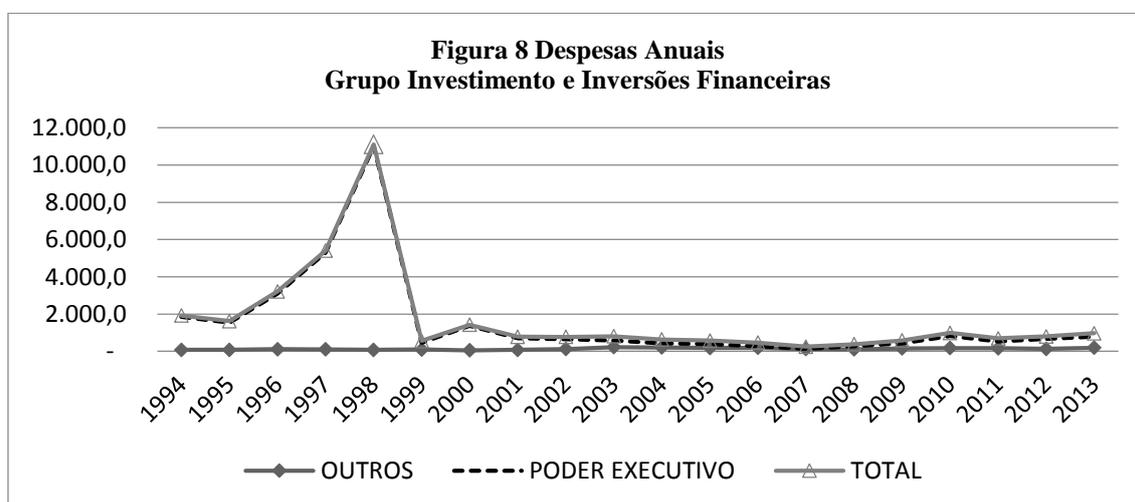
A despesa com a dívida é exclusiva do Executivo. Aqui apresentamos a evolução anual da despesa com Juros, encargos e amortizações da dívida.

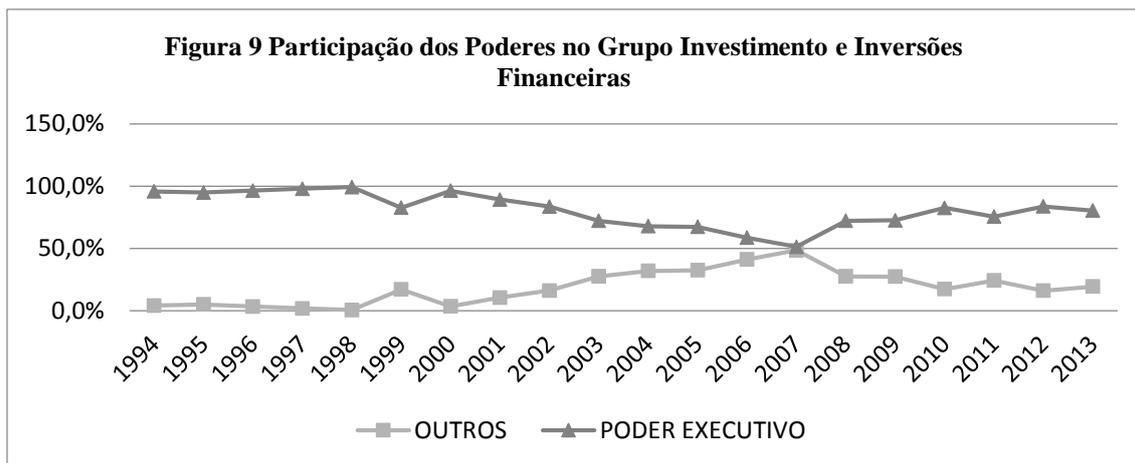


TABELA 5 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO GRUPO DESPESA COM INVESTIMENTO E INVERSÕES FINANCEIRAS POR PODER NO RS – 1994 A 2013.

ANO	PODER JUDICIARIO		PODER LEGISLATIVO		MINISTERIO PUBLICO		SUBTOTAL	EM MILHÕES DE REAIS		TOTAL	
								PODER EXECUTIVO			
1994	76,3	4,0%	3,5	0,2%	1,1	0,1%	80,8	4,2%	1.842,9	95,8%	1.923,7
1995	73,5	4,5%	7,3	0,4%	2,1	0,1%	82,9	5,1%	1.543,6	94,9%	1.626,5
1996	94,2	2,9%	14,5	0,4%	4,3	0,1%	113,0	3,5%	3.101,7	96,5%	3.214,7
1997	93,9	1,7%	7,3	0,1%	4,9	0,1%	106,2	2,0%	5.291,6	98,0%	5.397,8
1998	59,3	0,5%	12,8	0,1%	5,5	0,0%	77,6	0,7%	11.022,3	99,3%	11.099,9
1999	70,1	12,4%	8,1	1,4%	18,9	3,4%	97,1	17,2%	466,1	82,8%	563,2
2000	24,0	1,7%	8,2	0,6%	19,4	1,4%	51,6	3,6%	1.376,7	96,4%	1.428,3
2001	57,6	7,3%	9,6	1,2%	16,2	2,1%	83,4	10,6%	701,3	89,4%	784,7
2002	87,4	11,3%	9,9	1,3%	29,6	3,8%	126,8	16,3%	649,4	83,7%	776,2
2003	176,9	21,8%	11,8	1,5%	36,2	4,5%	225,0	27,7%	586,0	72,3%	810,9
2004	148,2	23,2%	11,0	1,7%	46,3	7,2%	205,5	32,1%	434,5	67,9%	640,0
2005	111,6	19,4%	9,5	1,7%	66,3	11,5%	187,4	32,6%	387,5	67,4%	574,9
2006	122,9	26,2%	7,1	1,5%	63,5	13,6%	193,5	41,3%	274,8	58,7%	468,3
2007	94,6	37,0%	6,9	2,7%	22,7	8,9%	124,2	48,6%	131,6	51,4%	255,8
2008	75,9	20,1%	2,8	0,7%	26,2	6,9%	104,9	27,7%	273,5	72,3%	378,4
2009	133,4	22,7%	4,2	0,7%	23,1	3,9%	160,8	27,4%	426,2	72,6%	586,9
2010	149,3	15,0%	5,0	0,5%	18,4	1,9%	172,7	17,4%	820,3	82,6%	993,0
2011	140,9	20,1%	9,9	1,4%	19,8	2,8%	170,5	24,4%	529,3	75,6%	699,8
2012	107,4	13,4%	6,3	0,8%	16,4	2,0%	130,1	16,2%	673,6	83,8%	803,7
2013	168,4	17,4%	6,6	0,7%	14,3	1,5%	189,4	19,5%	779,7	80,5%	969,1

O Grupo das Despesas de Investimento e Inversões Financeiras é o que tem valores em moeda menos expressivos. A participação do Executivo baixou dos 95,8% em 1994 para 80,5% em 2013. Em 1998 foi de 99,3%. O nível de investimento do Executivo diminuiu de maneira contínua nos anos 2000, chegando em 2007 a equiparar-se ao valor investido pelos outros poderes, para recuperar-se a partir de 2008.

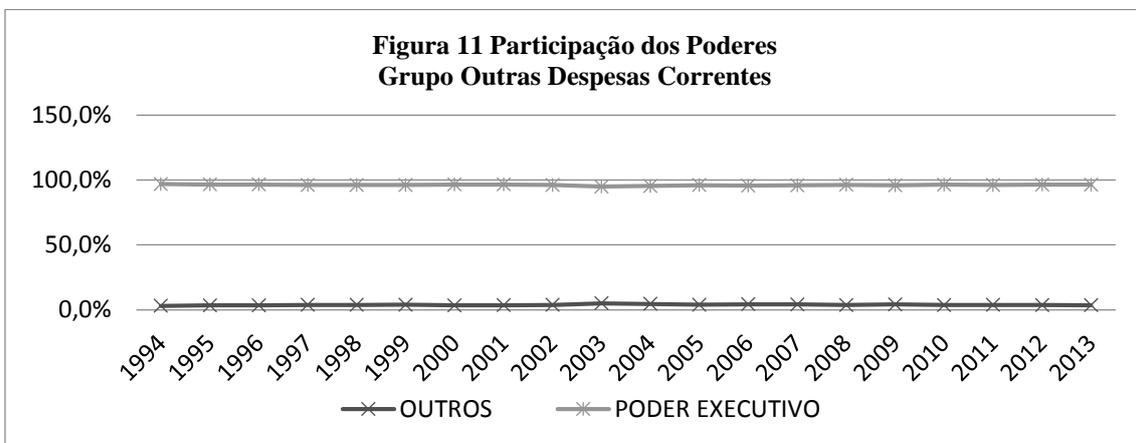
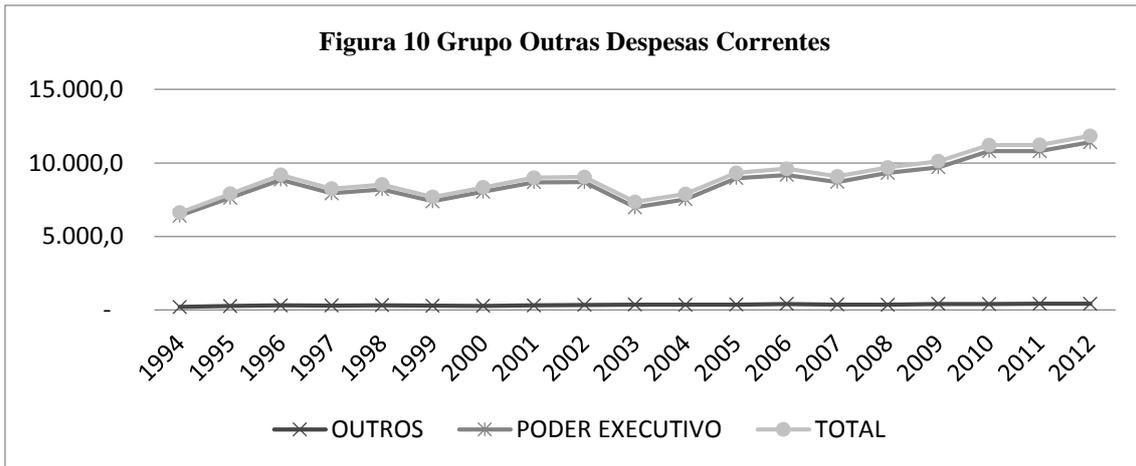




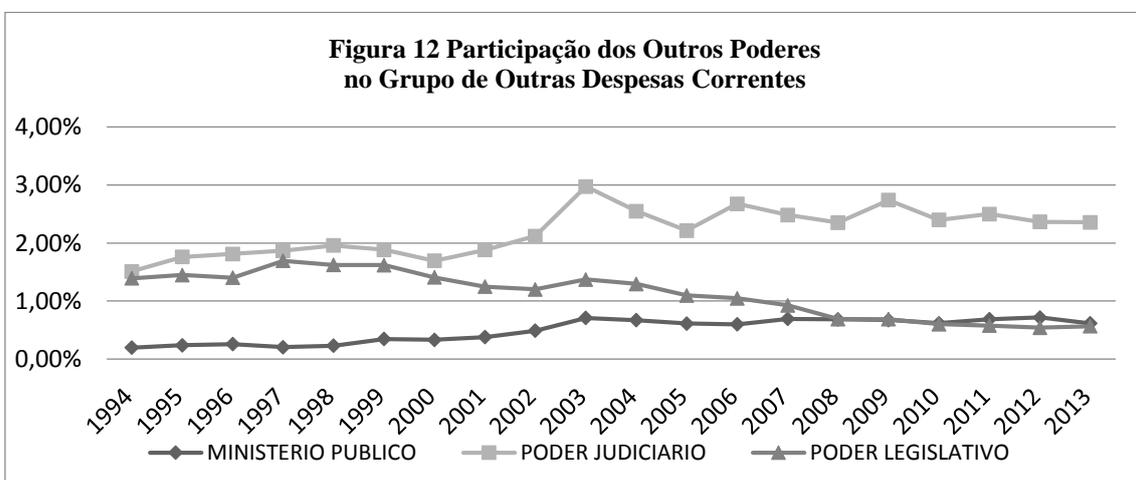
Podemos ver esse movimento na figura 9. Decorrente desta diminuição, a participação dos Outros Poderes, que era próximo de zero no início da série, está hoje no patamar de 20%.

TABELA 6 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO GRUPO OUTRAS DESPESAS CORRENTES POR PODER NO RS – 1994 A 2013

ANO	PODER JUDICIARIO		PODER LEGISLATIVO		MINISTERIO PUBLICO		OUTROS		PODER EXECUTIVO		TOTAL
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
1994	100,0	1,5%	92,1	1,4%	13,0	0,2%	205,1	3,1%	6.413,2	96,9%	6.618,3
1995	139,1	1,8%	114,6	1,4%	18,7	0,2%	272,4	3,4%	7.629,7	96,6%	7.902,1
1996	166,4	1,8%	128,8	1,4%	23,6	0,3%	318,8	3,5%	8.857,5	96,5%	9.176,3
1997	153,9	1,9%	139,8	1,7%	17,0	0,2%	310,6	3,8%	7.934,5	96,2%	8.245,1
1998	167,0	2,0%	138,4	1,6%	19,5	0,2%	325,0	3,8%	8.202,0	96,2%	8.527,0
1999	144,8	1,9%	124,5	1,6%	26,5	0,3%	295,8	3,8%	7.388,4	96,2%	7.684,2
2000	141,1	1,7%	117,2	1,4%	27,6	0,3%	285,9	3,4%	8.045,8	96,6%	8.331,7
2001	169,2	1,9%	112,3	1,2%	34,0	0,4%	315,5	3,5%	8.683,4	96,5%	8.998,9
2002	191,6	2,1%	108,6	1,2%	44,2	0,5%	344,4	3,8%	8.697,8	96,2%	9.042,2
2003	218,4	3,0%	100,8	1,4%	52,1	0,7%	371,3	5,1%	6.975,0	94,9%	7.346,3
2004	201,1	2,5%	102,1	1,3%	52,9	0,7%	356,0	4,5%	7.532,1	95,5%	7.888,1
2005	206,4	2,2%	102,3	1,1%	57,0	0,6%	365,6	3,9%	8.958,9	96,1%	9.324,5
2006	256,9	2,7%	100,5	1,0%	57,4	0,6%	414,8	4,3%	9.186,1	95,7%	9.600,8
2007	225,5	2,5%	84,0	0,9%	62,9	0,7%	372,3	4,1%	8.706,1	95,9%	9.078,5
2008	227,9	2,4%	66,7	0,7%	66,1	0,7%	360,7	3,7%	9.326,2	96,3%	9.686,9
2009	277,1	2,7%	69,4	0,7%	68,1	0,7%	414,6	4,1%	9.701,5	95,9%	10.116,1
2010	268,7	2,4%	67,4	0,6%	69,3	0,6%	405,5	3,6%	10.799,9	96,4%	11.205,3
2011	280,8	2,5%	64,7	0,6%	77,1	0,7%	422,7	3,8%	10.794,7	96,2%	11.217,4
2012	280,1	2,4%	63,9	0,5%	85,0	0,7%	429,0	3,6%	11.406,0	96,4%	11.834,9
2013	299,1	2,4%	71,8	0,6%	78,1	0,6%	448,9	3,5%	12.246,0	96,5%	12.695,0



Na TABELA 6 - temos a distribuição do grupo de Outras Despesas Correntes, esta se apresenta bastante homogênea nas participações, como vemos na figura 11. O Executivo é responsável por aproximadamente 96% da despesa em todo o período analisado, com pequena baixa no biênio 2003 e 2004. O Judiciário cresce a sua participação na despesa de 1,5% em 1994 para 2,4% em 2013, o Legislativo diminui de 1,4% para 0,6% e o Ministério Público cresce de 0,2% para 0,6% (ver figura 12).



6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há efetivamente uma **diminuição da participação do Executivo** na Despesa Pública, no período de 1994 a 2013, os gastos do Executivo caíram de 91,5% para 84,5%. Uma queda de sete pontos percentuais que foi distribuída pelos outros poderes, Ministério Público, Judiciário e Legislativo, que cresceram respectivamente 1,7%, 4,8% e 0,9%. Esta migração, considerando que os valores do Executivo permanecem praticamente constantes, R\$ 22,3 bilhões em 1994 e R\$ 22,7 bilhões em 2013 (**variação +0,018**), decorre de um aumento real dos gastos dos outros poderes. O montante da **despesa dos outros poderes**, que era de R\$ 2 bilhões em 1994, em 2013 passa para R\$ 4,1 bilhões (**variação de +1,01**).

Entre os agregados analisados, o grupo de **despesas com Pessoal e Contribuições Sociais** é o mais expressivo, representava 42% da despesa em 1994, ou seja, R\$ 10,2 bilhões. Em 1999 tivemos o maior índice de participação do grupo na despesa, 56,7% do total, para depois decair e em 2013 representar apenas 37,8% das despesas totais, em valores R\$ 10,1 bilhões (variação de -0,01).

A participação do Executivo dentro dessas despesas, Pessoal e Encargos Sociais, foi 82,5% em 1994 e 65,4% em 2013. Ponderando estes percentuais de participação do Executivo com aqueles da participação do grupo, chegamos a um índice que representa o peso da folha do executivo no total do gasto anual. O resultado é que, em 1994, 35% das despesas do Estado eram dirigidas para o **pagamento da folha do executivo e encargos**, já em 2013 esse valor é de apenas 25%. Em valores corrigidos cai de R\$ 8,4 bilhões para R\$ 6,6 bilhões (**variação de -0,21**).

Pelo outro lado, os outros poderes crescem a sua participação, tanto em valores quanto em percentuais. Respectivamente, os **gastos com pessoal e encargos dos MP, Judiciário e Legislativo representavam 1,1%; 4,2% e 1,9%** do total do gasto público de 1994; e em 2013 os valores subiram para: 2,5%, 7,6% e 3% do total do gasto anual. Em valores uma variação de +1,42, +0,97 e +0,69.

A despesa com a **Dívida Pública**, incluindo juros, encargos e amortizações, representava 23% das despesas em 1994, mas após a sua repactuação em 1998, cai para aproximadamente 12% e se mantém estável neste patamar. O credor de 93,8% da dívida estadual é a União dentro do programa de refinanciamento, estando assim, o pagamento limitado a **13% da RLR** do Estado. Aqui o gasto é exclusivo do Executivo.

Os grupos **Investimentos e Inversões Financeiras** representam em 1994 7,9% da despesa total, sendo que 7,6% vinham do Executivo, cresce até 1998, com o incremento das privatizações, e depois cai. A média anual de investimentos e inversões financeiras de 1999 a 2013 é inferior a **3% do total das despesas** do Estado.

Por último, temos o Grupo de **Outras Despesas Correntes**, onde está situado o custeio da máquina pública. O **Executivo** responde em média por **mais de 96% da participação** dentro do Grupo, enquanto os outros poderes 3,5% em 2013 e oscila em torno da média de 3,8%. Em valores apenas o Legislativo decresce, passando de R\$ 92,1 milhões em 1994 para R\$ 71,8 milhões em 2014. Há uma distribuição homogênea no tempo.

Ponderando com os valores de participação do grupo no total da despesa pública (27%, 1994 para 47%, 2013), temos que, os gastos do Executivo em outras despesas correntes foram de 26,2% do total da despesa do Estado em 1994 e 45,6% em 2013; enquanto os outros poderes foram responsáveis por 0,8% e 1,6% respectivamente nesses anos.

Em resumo, a diminuição da participação do Executivo nos recursos financeiros do Estado e a correspondente elevação da participação dos demais poderes, principalmente do Judiciário, estão fortemente vinculados às despesas de pessoal, ativos e inativos, dos 7% de perda de participação: 5,8% são do grupo de Despesa de Pessoal e Encargos Sociais e apenas 0,8% do grupo Outras Despesas Correntes e 0,4% dos grupos de Investimento e Inversões Financeiras.

Considerando que:

- As despesas com pagamento de pessoal e encargos sociais são incompressíveis, por decorrerem de obrigações legais, como estabilidade e irredutibilidade de vencimentos;
- Os serviços da dívida são despesas obrigatórias, por decorrerem de contratos, sendo que mais de 90% são pactuados com a União;
- O nível de investimento tem se mantido baixo, menos de 3% das despesas totais, e que o seu incremento depende de superávits fiscais e de outras fontes de financiamentos;
- Em Outros Gastos Correntes as participações dos poderes tem se mantido constante, e que são em regra despesas vinculadas, ou a receitas ou a orçamentos (educação, saúde, repasses);
- O quadro das finanças se mantenha estável, com o aumento das receitas sendo insuficiente para alterar significativamente o nível de investimentos.

Podemos concluir que, a distribuição dos recursos entre os poderes dentro das finanças públicas estaduais tende a manter o mesmo padrão evolutivo no curto prazo, ou seja, a redução da participação do Executivo diante dos outros poderes, Judiciário, Legislativo e Ministério Público.

REFERÊNCIAS

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. FPE. Sistema de Finanças Públicas Estaduais. 2014.

TESOURO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Relatório Anual da Dívida Pública Estadual, 2012.

TESOURO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Boletim Consolidado do Tesouro, 2013.

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

BRASIL. Lei Federal nº 101 de 04 de maio de 2000. Dispõe sobre normas de finanças públicas.

BRASIL. Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964.

BRASIL. Resolução nº 162/95. Conselho Monetário Nacional. Critérios para refinanciamento das dívidas dos estados.

BRASIL. Lei nº 9.496 em 11 de setembro de 1997.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Site do Tesouro Nacional.
<https://www.tesouro.fazenda.gov.br>

BRASIL. Séries Históricas de Dados e Indicadores Fiscais, Brasília, 2010. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal – SOF.