

Fevereiro de 2015

## Contas estaduais do RS, 2011-2014

Chegamos ao fundo do poço?

Darcy Francisco Carvalho dos Santos

Contador e economista, contemplado em três oportunidades  
pelo Prêmio do Tesouro Nacional.

[darcyfcs@terra.com.br](mailto:darcyfcs@terra.com.br)

Fone: (51) 33185656

Porto Alegre-RS

Estudos e Trabalhos sobre  
Finanças Públicas

[www.darcyfrancisco.com.br](http://www.darcyfrancisco.com.br)

## Sumário

<b>Resumo .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Considerações iniciais .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Resultado orçamentário .....</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Resultado orçamentário efetivo de 2014.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Despesas sem empenho .....</b>	<b>7</b>
<b>2.3. Outras receitas eventuais.....</b>	<b>8</b>
<b>2.4. Destaques importantes (itens).....</b>	<b>8</b>
<b>2.5. Resultados orçamentários efetivos do período 2011-2014 .....</b>	<b>9</b>
<b>2.6. Recursos de operações de crédito em despesas correntes .....</b>	<b>10</b>
<b>3. Resultado primário.....</b>	<b>11</b>
<b>4. Grandes agregados e sua relação com a RCL .....</b>	<b>13</b>
4.1. Paradoxo do serviço da dívida .....	17
5.1. O grande culpado.....	20
<b>6. Outros Poderes .....</b>	<b>21</b>
6.1. Fato curioso.....	24
6.2. Grande crescimento das ODC's.....	25
<b>7. Previdência o maior problema estadual.....</b>	<b>26</b>
<b>8. O limite endividamento.....</b>	<b>30</b>
8.1. Considerações sobre dívida pública.....	32
<b>9. O “encilhamento” salarial .....</b>	<b>33</b>
<b>10. Inequação orçamentária do Estado.....</b>	<b>36</b>
10.1. Vinculações com educação e saúde.....	37
<b>Síntese conclusiva .....</b>	<b>39</b>

## Resumo

Este texto faz uma análise das contas públicas do RS último exercício encerrado e do último período governamental, 2011-2014, em que aborda inicialmente o resultado orçamentário, cujo déficit é bem maior que o apresentado em balanço, destacando as despesas realizadas sem empenho, as operações de crédito e outras receitas eventuais que contribuíram para isso. Em alguns aspectos retroage ao período governamental anterior ao citado, indo mais longe ainda, quando necessário, para melhor desenvolver o assunto.

Faz uma comparação do resultado primário desde 2003, último ano negativo de uma série que começou em 1971, destacando o retorno da situação deficitária em 2014 e que provavelmente se manterá por alguns anos. Faz uma análise dos grandes agregados de despesa desde 2006 onde deixa claro a grande piora da situação das contas estaduais.

Apresenta os saques do caixa único desde 1999, por governo, destacando quanto ao governo que passou sua retirada de quase 50% dos valores sacados até então. Destaca, ainda, o esgotamento dos depósitos judiciais dos quais o governo que passou sacou mais de 73% dos resgates ocorridos até agora.

Aborda também o grande crescimento da despesa corrente, na classificação outras despesas correntes, especialmente dos Outros Poderes.

Analisa o problema previdenciário estadual, o mais grave de todos, o limite de endividamento, que está esgotado ou praticamente isso, pelos próximos dois anos. Por fim, destaca o encilhamento salarial decorrente de grandes reajustes concedidos a quase todas as categorias, cujos índices mais altos passaram a vigorar em novembro/2014, com altos reflexos no exercício de 2015 e seguintes. Isso só foi possível pela existência de recursos dos depósitos judiciais, com os quais foram financiadas despesas permanentes, que ficaram para sempre, enquanto os depósitos se esgotaram. É a maldição do dinheiro fácil.

Há também uma abordagem da inequação orçamentária do Estado. Por fim, a análise procurou mostrar o descalabro das contas estaduais que nos conduz obrigatoriamente à seguinte pergunta: chegamos ao fundo do poço?

## 1. Considerações iniciais

Esta análise abrange basicamente o período governamental 2011-2014, retroagindo a períodos anteriores, quando necessário, para a comparação dos dados e resultados.

Os valores, na sua maioria, estão atualizados para 2014 pelo IPCA (médio), índice oficial de inflação do Brasil.

A maioria das informações está relacionada com a receita corrente líquida (RCL), aquela parte da receita que, efetivamente, pertence ao Estado, isto é, depois de deduzidas as transferências legais e constitucionais, calculada de acordo com a Tabela 1, construída para o período 2006-2014, a título de exemplo. Não foi utilizada a RCL da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), porque as alterações posteriores adotadas para seu cálculo a descaracterizaram como parâmetro de comparação.

Tabela 1.1. Receita corrente líquida, 2006-2014				
Em R\$ 1.000,00 correntes.				
Anos	Receita corrente (*)	Distribuição da receita	Rec.Anulação Restos a Pagar	Receita corrente líquida - RCL
2006	17.762.710	3.473.864	61.811	14.227.036
2007	18.803.410	3.638.888	72.842	15.091.680
2008	22.253.759	4.361.111	37.120	17.855.528
2009	23.439.408	4.630.321	204.735	18.604.352
2010	27.582.436	5.360.865	193.236	22.028.335
2011	29.234.686	5.867.418	166.828	23.200.440
2012	31.488.637	6.404.080	85.909	24.998.648
2013	35.425.585	7.125.459	238.452	28.061.674
2014	38.891.247	7.668.586	432.051	30.790.610

Fonte: Balanços do Estado. Elaboração: Darcy F.C. dos Santos.

(\*) Líquida do Fundeb e das transferências internas.

Assim, todos os gastos devem ser medidos em função da receita permanente que pertence ao Estado, a RCL. Pode ocorrer, como de fato ocorreu, que receitas eventuais venham a reduzir os déficits, mas isso não tem consistência no médio e longo prazo.

É o que ocorre com a redução dos déficits mediante operações de crédito. Isso, além de comprometer receita futura, encontra a barreira dos limites de endividamento da LRF, tratado no item 8, adiante.

Como é sabido, ao longo dos anos o Estado gastou muito além de sua RCL e, com isso, se endividou, gerando altos e sucessivos déficits. O período governamental que está se iniciando será o de maior dificuldade financeira de todos os tempos, porque conjugará déficits altos e crescentes com o esgotamento dos recursos do caixa único e dos depósitos judiciais, últimos refúgios dos governos para enfrentar as carências financeiras.

Conforme veremos mais adiante, foram esses recursos utilizados em demasia pelo governo que passou que possibilitaram aumentar despesas permanentes, como a folha de pessoal, sem que agora o governo disponha desses recursos para seu pagamento.

## **2. Resultado orçamentário**

Os resultados orçamentários dos últimos quatro anos foram descaracterizados por receitas extras e despesas não lançadas, que fizeram com que os déficits ficassem bem menores do que foram na realidade, conforme se observa no desenvolvimento desta parte.

### **2.1. Resultado orçamentário efetivo de 2014**

Na Tabela 2.1 verifica-se que o déficit orçamentário de 2014, apurado nos demonstrativos contábeis, foi de R\$ 1,267 bilhão. Esse número visto de forma isolada no contexto da história das finanças do RS não chega ser alarmante. É um déficit aceitável, por representar apenas 4,1% da RCL. .

Tabela 2.1. Resultado orçamentário efetivo de 2014		
Descrição	R\$ 1.000,00	RCL _ %
Receita total	50.408.782	
Despesa total	51.675.467	
<b>Resultado orçamentário (contábil)</b>	<b>-1.266.685</b>	<b>-4,1%</b>
Operações de crédito (-)	2.189.129	7,1%
Transferências de capital (-)	193.944	0,6%
<b>Resultado com recursos próprios</b>	<b>-3.649.758</b>	<b>-11,9%</b>
Despesas sem empenho (-)	-704.178	-2,3%
<b>Res.orçamentário efetivo</b>	<b>-4.353.936</b>	<b>-14,1%</b>
Investimentos (+)	1.774.756	5,8%
<b>Resultado efetivo sem investimentos</b>	<b>-2.579.180</b>	<b>-8,4%</b>
Fonte: Site da Secretaria da Fazenda. Cálculos do autor.		

No entanto, quando se penetra em suas entranhas, se constata que a reduzi-lo estão operações de crédito no montante de R\$ 2,189 bilhões e transferências de capital de R\$ 194 milhões. Isso acrescido elevaria déficit orçamentário com recursos próprios para **R\$ 3,650 bilhões**.

Não que seja errado, ilegal ou coisa semelhante utilizar-se de receitas de capital. No entanto, sua utilização indica que de outra forma a despesas ocorridas não teriam sido realizadas e, se fossem, seria mediante déficit orçamentário.

Ao último montante deve ser acrescido as **despesas sem empenho** que aparecem na conta **devedores por pagamentos irregulares** no ativo financeiro, que são despesas orçamentárias e como tal deveriam ser precedidas de empenho, conforme estabelece a Lei 4.320/64. Com essa prática, o déficit ficou subestimado e o ativo do Estado, acrescido de um valor que não existe.

Com essa inclusão, o déficit real passaria para **R\$ 4,354 bilhões ou 14,1% da RCL**. Considerando que houve R\$ 1,775 bilhão de investimentos, restaram, então, **R\$ 2.579 bilhão de déficit orçamentário efetivo com investimentos zero, ou 8,4% da RCL**. Tudo isso sem considerar as despesas sem empenho na área da saúde, segundo publicação da Zero Hora, de 27/01/2015, adiante referida, no valor de R\$ 580 milhões.

## 2.2. Despesas sem empenho

Foi prática costumaz no governo passado fazer **despesas sem o empenho** correspondente, o que totalizou entre 2011 e 2014 **R\$ 2,9 bilhões** (Parecer Prévio TCE 2013, p.48), incluindo o valor do exercício de 2014. Isso além de distorcer a situação patrimonial e de resultados, contraria a Lei 4.320/64 e a lei de responsabilidade fiscal, segundo o próprio Tribunal de Contas do Estado e o Ministério Público de Contas (Tabela 2.2).

Anos	R\$ 1.000,00
2011	323.975
2012	567.569
2013	1.306.334
2014 (*)	704.178
<b>Total</b>	<b>2.902.056</b>

(\*) Somente devedores por pagtos. irregulares.  
Fonte: TCE-P.Prévio 2013, p.48 e Site Sefzaz, 2014.

Segundo o TCE a maioria dessa despesa é relativa a precatórios e a bloqueios judiciais de RPV's. Diz ainda que *as despesas não empenhadas devem constar de nota explicativa nos respectivos demonstrativos e balanços, ajustando o resultado orçamentário.* (PP 2013, p.48).

Grande parte dessa despesa refere-se aos pagamentos a “*devedores por pagamentos irregulares*”. Ora, se são irregulares, esses pagamentos não poderiam ser feitos. No mínimo, a terminologia não é adequada. Por outro lado, mesmo que o governo do Estado não tenha dado causa à despesa e não concorde com ela, como pode chamar de irregular uma decisão judicial?

Além dessas despesas, a Zero Hora de hoje (27/01/2015), na página da jornalista Rosane de Oliveira, p.8 traz a seguinte informação:

*“Pelos cálculos da Secretaria da Fazenda, só na área de saúde o governo anterior deixou dívidas de **R\$ 580 milhões** (grifou-se), sem o empenho de recursos, etapa que precede ao pagamento...”*

Esse valor não está sendo incluído no cálculo do resultado efetivo apurado na Tabela 2.1.

### 2.3. Outras receitas eventuais

Outras receitas que descaracterizaram o resultado do exercício de 2014 foram as constantes da Tabela 2.3. Não é que fossem ilegais, elas são eventuais e, portanto, não se repetirão de forma sistemática como ocorre com a despesa. E a maior delas, a “anulação de restos a pagar”, é meramente escritural. Elas não estão excluídas do resultado efetivo da Tabela 2.1, caso em que o déficit efetivo seria ainda maior.

2.3. Outras receitas eventuais	
Descrição	R\$ 1.000,00
Anulação de Restos a Pagar	432.051
Alienação de Bens Móveis	92.926
Amortização de Empréstimos	166.136
<b>Total</b>	<b>691.113</b>
Fonte: Site da Secretaria da Fazenda.	

### 2.4. Destaques importantes (itens)

Dois itens merecem destaque especial na execução orçamentária do exercício de 2014, que foram:

- a) **Multas de trânsito**, no valor de R\$ 101.262.205,89, que não deixa de ser uma parcela significativa, embora corresponda a 0,24% da receita corrente do Estado.
- b) **Encargos conversão de URV para Real** no valor de R\$ 127.207.015,59. Não tem cabimento que passados 20 anos do lançamento do Plano Real ainda o Estado despenda recursos com uma despesa questionável, para dizer o mínimo.
- c) **Auxílio moradia**: Não foi encontrada nenhuma rubrica que registre esta despesa asquerosa, injusta e tudo o mais que se possa imaginar. Com ela o Estado auxilia na moradia para quem já mora e bem, em detrimento das enormes carências na saúde pública, na educação, na segurança e na infraestrutura, ao mesmo tempo que sofre um déficit superior a R\$ 5 bilhões e sem recursos para seu enfrentamento.



## 2.5. Resultados orçamentários efetivos do período 2011-2014

A despesa não empenhada constante da Tabela 2.2 deveria ter sido incluída na despesa dos exercícios respectivos, o que modificaria os resultados orçamentários, aumentando os respectivos déficits.

A prova de que os déficits são muito maiores do que os valores apurados nos balanços são os saques do caixa único, que foram utilizados para financiar os déficits. A Tabela 2.4 especifica, ano a ano, os déficits e os saques com as respectivas diferenças.

2.4. Resultados orçamentários, 2011-2014 e saques do SIAC			
Em R\$ 1.000,00 correntes.			
Anos	Resultados	Saques Caixa único	Diferença
2011	-487.604	183.000	(304.604)
2012	-732.246	1.567.000	834.754
2013	-1.393.994	2.291.000	897.006
2014	-1.266.685	3.112.220	1.845.535
<b>Total</b>	<b>-3.880.529</b>	<b>7.153.220</b>	<b>3.272.691</b>
<b>Percentual</b>	<b>100%</b>	<b>-184%</b>	<b>-84%</b>

Fonte: Site da Secretaria da Fazenda e balanços do Estado.

No período 2011-2014 a soma dos déficits apurados nos balanços foi R\$ 3,880 bilhões, o que não se coaduna com o montante sacado do caixa único no mesmo período, que alcançou R\$ 7,153 bilhões. A pergunta que cabe é onde foi parar a diferença de R\$ 3,273 bilhões? É claro que com ela foram pagas despesas sem empenho. A diferença anual entre o orçamentário e o financeiro é natural, mas num período longo ela tende a ficar mínima, porque as diferenças se compensam. Porque, se houve pagamento de dívida de curto prazo (restos a pagar) do governo que findou em 2010, o que findou em 2014 também deixou suas dívidas e ainda maiores. Então, ela foi utilizada no financiamento dos déficits, cuja grande parte foi omitida dos registros contábeis.

O governo do período 2011-2014 também fez operações de crédito no montante de R\$ 4,126 bilhões. O governo que lhe antecedeu não fez nenhuma operação de crédito para financiamento de investimentos ou custeio. As duas únicas que fez foi

com o Banco Mundial, num total de R\$ 2,671 bilhões, mas se destinaram a rolagem de outras dívidas que eram muito mais caras (Tabela 2.5). Tanto isso é verdade que entre setembro/2008 e dezembro/2012 o Estado economizou com serviço da dívida com essas operações R\$ 750 milhões, conforme Relatório Anual da Dívida Pública de 2012, p.22, item 1.5.

Tabela 2.5 . Operações de crédito, 2007-2014		
Em R\$.1.000,00 atualizados pelo IPCA.		
Ano	Valor	Destino
2007	-	
2008	1.666.902	Rolagem
2009	-	
2010	1.004.301	Rolagem
<b>Soma</b>	<b>2.671.203</b>	
2011	294.719	Investim./custeio
2012	1.065.635	Investim./custeio
2013	576.660	Investim./custeio
2014	2.189.129	Investim./custeio
<b>Soma</b>	<b>4.126.143</b>	
Fonte: Balanços do Estado.		

Somando-se os saques do caixa único (R\$ 7,153 bilhões) com as operações de crédito contraídas (R\$ 4,126 bilhões), tem-se que no período 2011-2014 o Estado utilizou recursos de terceiros na ordem de R\$ 11,279 bilhões. Dividindo esse valor pelos últimos três anos, já que em 2011 houve pouca utilização de recursos de terceiros, chega-se a uma média anual de R\$ 3,760 bilhões.

Como os déficits foram crescentes, **não é nada fora de propósito estimar o déficit em R\$ 5 bilhões em 2015 ou até mais**, se outras maneiras não indicassem, como indicam, que ele só não atingirá esse patamar em decorrência das medidas que estão sendo tomadas. Mas será alto.

## 2.6. Recursos de operações de crédito em despesas correntes

A Tabela abaixo mostra que do total de R\$ 2,189 bilhões de operações de crédito, R\$ 818,7 milhões foram utilizados em despesa corrente. Isso é mais um fato a

atestar a insuficiência de recursos ordinários em 2014. Nos outros exercícios também houve essa prática, só que em outros valores.

Tabela 2.6. Recursos de operações de crédito aplicados em despesa corrente em 2014	
Em R\$ 1.000,00 correntes.	
Descrição	Valor
1. Operações de crédito	2.189.129
2. Investimentos	1.774.756
3. Transferências de capital	193.944
4. Realizados na saúde recursos vinculados	210.389
5. Invest. financiados p/OC (2-3-4)	1.370.423
<b>6. Recursos de OC em desp. Corrente (1-5)</b>	<b>818.706</b>
Fonte: Elaboração própria com base em dados do balanço.	

### 3. Resultado primário

O resultado primário é a diferença entre a receita primária e a despesa primária, podendo ser superavitário ou deficitário. É a poupança para pagar a dívida e não é coisa para favorecer credores, como costumam afirmar certas correntes ideológicas. É uma necessidade sem a qual o endividamento atinge a patamares insustentáveis. Pode-se dizer que é um mal necessário, mas a receita para não formá-lo é não contrair dívidas. Havendo dívidas, ele torna-se imperioso.

Sua estrutura é estabelecida pelo Anexo IV da Portaria Federal nº 249, de 30/04/2010, atendendo ao que dispõe o art. 53 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

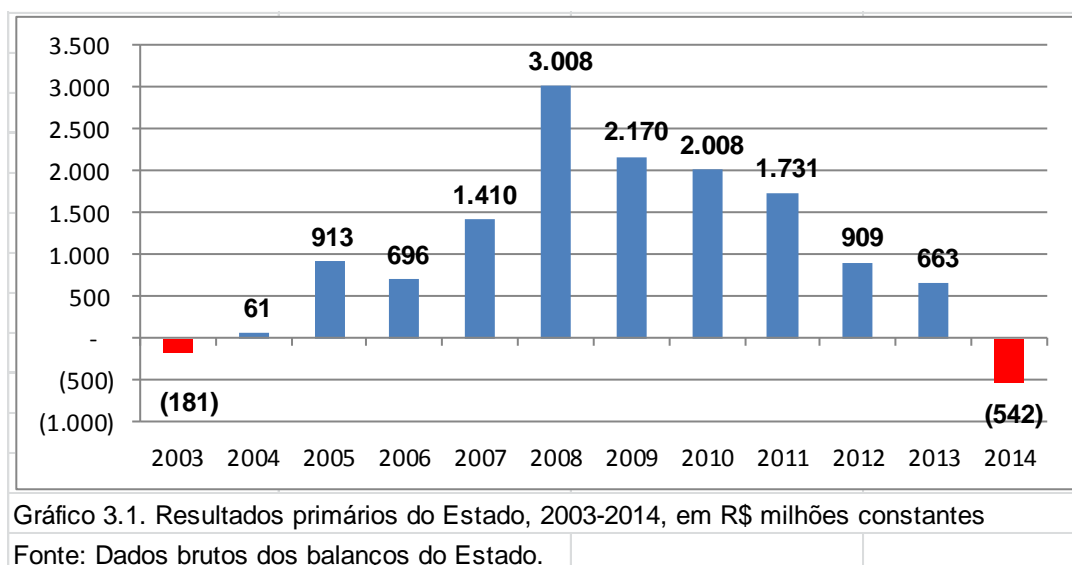
A **receita primária** é a receita total, descontada da receita de anulação de restos a pagar, das aplicações financeiras, das operações de crédito, das amortizações de empréstimos (concedidos) e da receita de alienação de ativos. Em suma, é a receita corrente, própria e de transferência constitucional e legal.

A **despesa primária** é a despesa total, líquida das operações da dívida (amortização e encargos) e da concessão de empréstimos.

Desde 1971 até 2003, durante 34 anos, o Estado apurou déficits primários, em alguns anos muito altos. Entre 1971 e 1998, durante 28 anos, eles foram responsáveis por uma dívida que se multiplicou por 27,4 vezes. Mas sempre houve alguma forma de financiá-los ou enfrentá-los. Antes desse período também houve déficits primários, mas a partir de 1971 é que há apuração adequada de seu valor.

Em 1998, foi assinado o acordo geral da dívida com a União, quando foi estabelecida a obrigação de fazer superávit primário. Os déficits passaram a decrescer, prologando-se até 2003, último ano de resultado primário negativo, na série que vem desde 1971.

Pelo gráfico 3.1, observa-se que haviam ocorrido dez anos de resultados primários positivos. Em 2014 voltou a ser negativo e com tendência a se estender por vários anos, pela situação deficitária que enfrentarão as finanças de agora em diante. Em resumo, voltamos à situação anterior a 2003.



O resultado primário é apurado sem contar com os efeitos da dívida. Se ele é negativo, fica claro que existem outras causas para a péssima situação financeira do Estado além da dívida. Por isso, não adianta só atirar pedra na União por causa do acordo da dívida, se não fizermos o dever de casa, que é colocar a despesa dentro da receita e com um folga para pagar a dívida. E não basta só cobrir a despesa de custeio, tem que possibilitar a realização de investimentos com recursos próprios, para evitar o aumento do endividamento.

A meta de resultado primário para o exercício era R\$ 1.419.460 mil. Como foi apurado o valor de R\$ 542.159 mil negativos, houve uma defasagem de R\$ 1.961.759 mil, praticamente R\$ 2 bilhões.

#### **4. Grandes agregados e sua relação com a RCL**

Conforme referido nas Considerações Iniciais, a RCL tomada como parâmetro é a que se refere à parcela da receita corrente que, efetivamente, pertence ao Estado, calculada de acordo com a Tabela 1.1.

Pela Tabela 4.1 observam-se com clareza as razões por que o Estado ingressou nessa enorme crise. A **RCL** cresceu, em média, no período 2007-2010, a uma taxa real de 6,4%. Já no período 2011-2014, o crescimento médio foi de apenas 2,4%, pouco mais de uma terça parte.

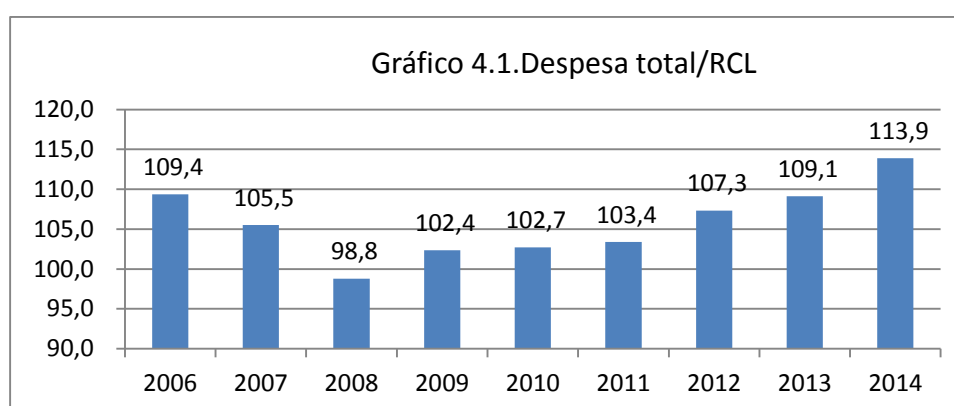
Mesmo assim, o governo desse último período aumentou a **despesa com pessoal** em 6,1%, em média. No governo que lhe antecedeu o reajuste havia sido de 3,9%. As **ODC** (outras despesas correntes) cresceram 4,6% no primeiro período citado e 6,7%, no segundo.

Por fim, a dívida também cresceu muito mais no último período. Mas isso, não se deve só a ações do governo da ocasião. O item 4.1, adiante, esclarece as razões dessa diferença de crescimento do serviço da dívida, um tanto paradoxal. Períodos anteriores podem ser obtidos no livro *“O Rio Grande tem saída?”*, p.187 e 317.

Tabela 4.1. Evolução da RCL e dos principais agregados de despesa, 2006-2014								
Em milhões constantes pelo IPCA.								
Anos	RCL	Cresc.	Pessoal	Cresc.	ODC	Cresc.	Dívida	Cresc.
2006	21.790		14.638		5.407		2.719	
2007	22.303	2,4%	15.010	2,5%	5.168	-4,4%	2.705	-0,5%
2008	24.969	12,0%	15.384	2,5%	5.547	7,3%	2.784	2,9%
2009	24.804	-0,7%	15.910	3,4%	5.789	4,4%	2.816	1,2%
2010	27.960	12,7%	17.049	7,2%	6.480	11,9%	2.753	-2,2%
<b>Média</b>		<b>6,4%</b>		<b>3,9%</b>		<b>4,6%</b>		<b>0,3%</b>
2011	27.615	-1,2%	17.727	4,0%	6.833	5,4%	2.981	8,3%
2012	28.230	2,2%	18.764	5,8%	7.119	4,2%	3.033	1,7%
2013	29.838	5,7%	20.118	7,2%	7.843	10,2%	3.078	1,5%
2014	30.791	3,2%	21.611	7,4%	8.408	7,2%	3.269	6,2%
<b>Média</b>		<b>2,4%</b>		<b>6,1%</b>		<b>6,7%</b>		<b>4,4%</b>

Fonte: Dados brutos balanços do Estado. Elaboração: Darcy F.C.dos Santos.

O Gráfico 4.1 mostra a evolução da despesa total em que se observa que, depois atingir apenas 98,8% da RCL em 2008 e 102,7% em 2010, evoluiu sistematicamente até 113,9% em 2014. Isso sem considerar as despesas realizadas sem empenho que, no período 2011-2013 alcançaram R\$ 2,9 bilhões, sem contar o caso da saúde em que ficaram sem empenho R\$ 580 milhões, segundo matéria do jornal Zero Hora referida no item 2.2.



O gráfico 4.2 mostra a evolução dos principais agregados de despesa, exceto investimentos, onde se observa que todos eles aumentaram sua participação, que

decorreu tanto do crescimento menor da RCL, como do aumento propriamente dos agregados.

A despesa com pessoal evoluiu de 61,9% da RCL em 2010 para 70,2% em 2014. Neste ano, a soma dos agregados citados chegou a 108,1%, isto é, 8,1% de excedente à RCL somente com as despesas correntes.

Alguém poderá indagar como pode a despesa com pessoal exceder a 60% da RCL, sendo este o limite da LRF. Isso ocorre porque ao longo dos tempos foram fazendo mudanças de critérios, tanto no cálculo da RCL como nos componentes da despesa, sendo o caso mais marcante a exclusão das pensões por morte.

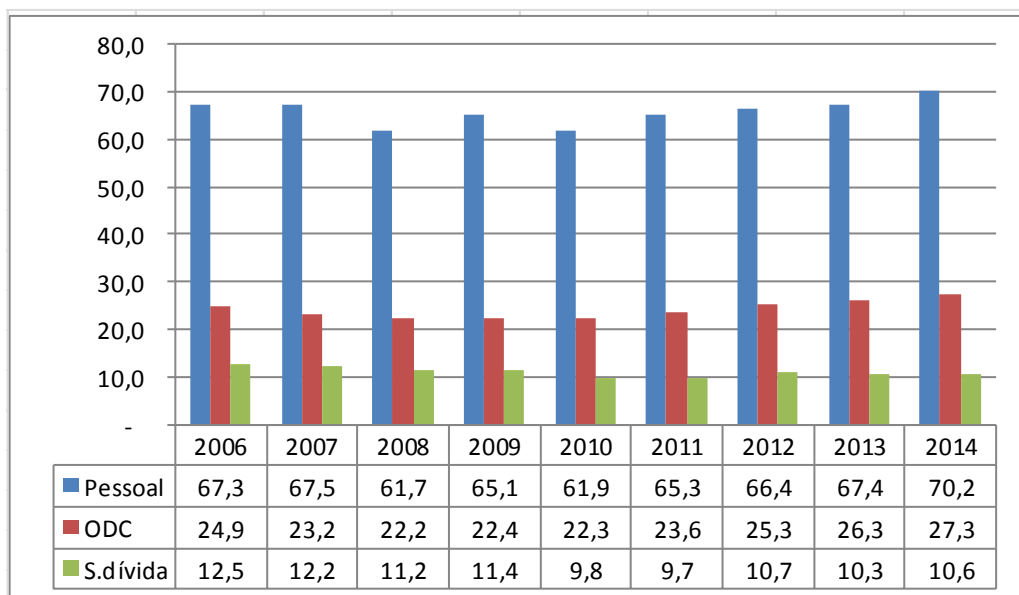


Gráfico 4.2 - Pessoal, ODC e serviço da dívida em % da RCL

Fonte: Dados brutos balanços do Estado. Elaboração: Darcy F.C. Santos.

Um caso à parte são **os investimentos**, que são a variável de ajuste. Por isso, estão sendo tratados separadamente. Conforme se observa no Gráfico 4.3, desde 1999, apenas nos anos 2008-2011 houve margem positiva para investimentos. Nos demais anos, todas as realizações foram feitas integralmente com recursos de terceiros.

A margem para investimentos é o resultado orçamentário sem considerar os investimentos. Se ela for negativa significa que a RCL não foi suficiente nem para

custear as despesas correntes, tendo parte delas sido financiada com recursos de terceiros.

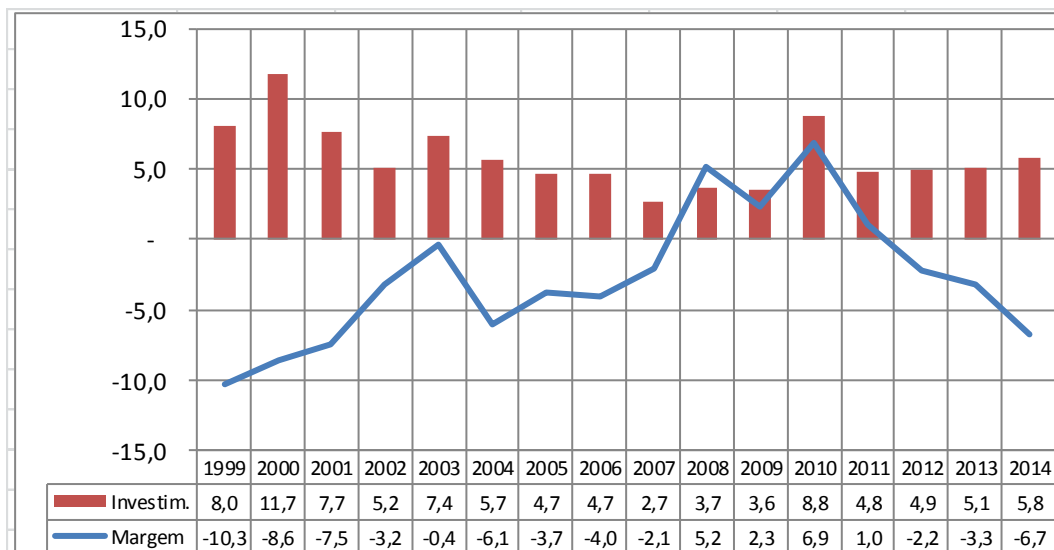


Gráfico 4.3. Investimentos e margem para investimentos em % da RCL, 1999-2014

Fonte: Dados brutos balanços do Estado. Elaboração: Darcy F.C.dos Santos.

O gráfico 4.4 mostra a taxa de crescimento da RCL e dos principais agregados de despesa, incluindo os investimentos, nos dois últimos períodos governamentais, evidenciando as diferenças entre ambos, assim:

- a) No período 2007-2010, a RCL cresceu quase o triplo do período seguinte e todos os agregados de despesas cresceram a taxas menores do que ela.
- b) No período 2011-2014, a RCL cresceu bem menos e todos os agregados de despesa foram maiores que ela. O governo, então, para compensar, utilizou-se dos depósitos judiciais, do caixa único e de financiamentos. Só que com esses recursos (que se esgotaram) criou despesa novas que se acumularam. Com isso, fez recrudescer toda a situação deficitária que estava amenizada com o ajuste que vinha sendo feito. .



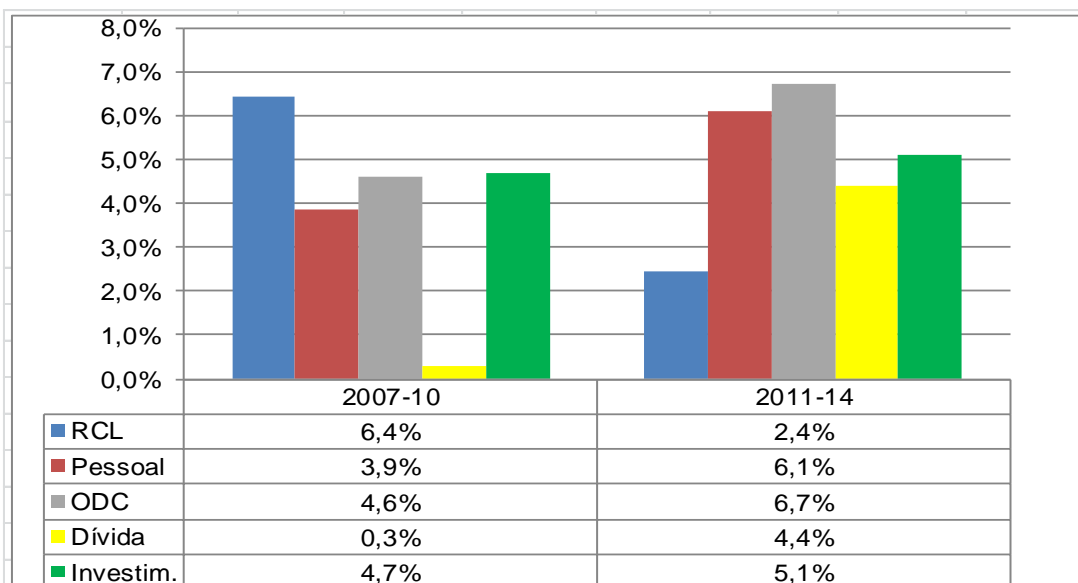


Gráfico 4.4. Crescimento médio da RCL e dos principais agregados de despesas

Fonte: Dados brutos balanços do Estado. Elaboração: Darcy F.C.dos Santos.

#### 4.1. Paradoxo do serviço da dívida

Paradoxal foi a diferença das taxas de crescimento do serviço da dívida entre os períodos 2007-2010 e 2011-2014, conforme se observa na Tabela 4.1 e Gráfico 4.4, bem maior neste último, quando o crescimento da receita foi muito menor.

Essa discrepância decorre da sistemática de cálculo da RLR, que é a média de doze meses anteriores, ainda defasada de três outros. O fato de conter na média de 2010 três meses do ano de 2009, onde a receita não cresceu, fez baixar o valor da RLR desse ano. Da mesma forma, nos pagamentos de 2011 há três meses que tem influência da arrecadação de 2010, quando a receita cresceu muito mais.

Com isso, em termos reais, o crescimento real RLR foi igual nos dois períodos considerados. Isso fez com o serviço da dívida intralimite fosse praticamente o mesmo. A isso se soma diferença no serviço da dívida extalimite, cuja taxa real anual **decreceu** 16,2% no período 2007-2010 e aumentou 8,5% no período 2011-2014 (Tabela 4.2).

Tabela 4.2. Serviço da dívida da Administração Direta				
Em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA				
Ano	RLR	Serviço dívida intra	Serviço dívida extra	Serviço dívida total
2006	15.668.608	2.045.544	655.137	2.700.681
2007	16.234.052	2.091.533	609.760	2.701.293
2008	17.048.354	2.223.329	556.163	2.779.493
2009	18.382.700	2.381.981	428.845	2.810.826
2010	18.525.828	2.402.876	323.289	2.726.164
<b>2007-10</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,1%</b>	<b>-16,2%</b>	<b>0,2%</b>
2011	20.658.254	2.688.655	241.609	2.930.264
2012	20.665.302	2.685.442	293.695	2.979.137
2013	21.088.540	2.738.426	293.823	3.032.249
2014	21.935.081	2.851.561	447.456	3.299.017
<b>2011-14</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,4%</b>	<b>8,5%</b>	<b>4,9%</b>
Fonte: Dados originais do Relatório da Dívida Sefaz 2013				
Não inclui as amortizações extraordinárias de 2008 e 2010 (rolagens).				
Nota: O serviço da dívida diverge um pouco dos valores constantes da				
Tabela 4.1, que se refere a toda a Adm.direta e indireta.				

## 5. Caixa único e depósitos judiciais

Desde 1999 os déficits são financiados, pelo menos parcialmente, pelo Sistema Integrado de Caixa, o conhecido Caixa Único ou SIAC. Anteriormente o Caixa Único era utilizado na administração dos desequilíbrios sazonais dos déficits, com devolução posterior dos recursos. A partir de 1999 os saques se acumularam e, mesmo com alguma devolução eventual, a tendência foi sempre crescente.

A Tabela 5.1 traz os saques desde 1999, em valores correntes e constantes. Em valores correntes foram sacados até então R\$ 11,8 bilhões, que, corrigidos para 2014, correspondem a R\$ 16,2 bilhões.

O governo que mais sacou foi o do Sr. Tarso Genro, com R\$ 7,5 bilhões, ou 46,6% do total sacado. O segundo foi do Sr. Olívio Dutra, com R\$ 4,1 bilhões, 25,6% do total. Ambos sacaram 72,1% do total.

Coincidentemente os dois foram governadores petistas, partidários de uma política expansionista, não muito afeitos à austeridade orçamentária. Uma prova disso é o

que estava ocorrendo em nível federal. Nada contra, se com isso não se criassem despesas de caráter permanente que vão pesar em períodos subsequentes quando não mais existam os recursos para seu custeio.

Essa política de geração de déficits foi o que predominou no Estado do RS entre 1970 e 1998 e que contribuiu para a formação de uma dívida que tanto nos atormenta hoje. Depois disso, os déficits continuaram a existir, mas com grande esforço para sua redução.

No caixa único foram utilizados recursos vinculados a finalidades específicas, como o salário-educação, recursos dos mais diversos fundos especiais, de operações de crédito, de estatais e, ultimamente, dos depósitos judiciais não tributários, portanto, de particulares.

**Tabela 5.1. Retiradas do caixa único, 1999 - 2014**  
Em R\$ 1.000,00 correntes e constantes de 2014 pelo IPCA (\*).

Anos	Governador	Valores correntes		Valores constantes			%
		Saldo	Anual	Governo	Anual	Governo	
1998		Zero					
1999		767.307	767.307		1.984.571		
2000	<b>Olívio</b>	1.040.328	273.021		659.675		
2001		1.351.828	311.500		704.461		
2002		1.728.728	376.900	<b>1.728.728</b>	785.950	<b>4.134.657</b>	<b>25,6%</b>
2003		1.663.319	(65.409)		- 118.901		
2004	<b>Rigoto</b>	2.335.000	671.681		1.145.423		
2005		2.729.600	394.600		629.660		
2006		3.242.116	512.516	<b>1.513.388</b>	784.977	<b>2.441.159</b>	<b>15,1%</b>
2007		4.736.916	1.494.800		2.209.023		
2008	<b>Yeda</b>	4.636.916	(100.000)		- 139.840		
2009		4.636.916	-		-		
2010		4.636.916	-	<b>1.394.800</b>	-	<b>2.069.184</b>	<b>12,8%</b>
2011		4.819.916	183.000		217.821		
2012	<b>Tarso</b>	6.386.916	1.567.000		1.769.548		
2013		8.677.916	2.291.000		2.435.998		
2013		3.112.220	3.112.220	<b>7.153.220</b>	3.112.220	<b>7.535.588</b>	<b>46,6%</b>
<b>Totais</b>				<b>11.790.136</b>		<b>16.180.587</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Dados brutos balanços do Estado e site da Secretaria da Fazenda.

Os valores sacados dos depósitos judiciais acima caracterizados atingiram o montante de R\$ 7,707 bilhões, sendo R\$ 5,665 bilhões no governo do Sr. Tarso Genro, ou 73,5% do total, conforme Tabela 5.2. O governo do Sr. Olívio Dutra não sacou os depósitos não tributários, mas aprovou a Lei nº 11.686/2001 que autorizou a utilização dos depósitos tributários. Estes são propriedade do Estado. O único problema que há em gastá-los é a possível ocorrência de uma devolução de valor significativo que venha ocorrer.

A autorização para uso dos depósitos não tributários se processou por duas leis da época do governador Rigotto, sendo 12.069/2004 (70%) e 12,585/2006 (85%).

<b>Tabela 5.2. Saques dos depósitos judiciais não tributários</b>			
Em valores correntes			
<b>Período</b>	<b>Governo</b>	<b>Valor (*)</b>	<b>%</b>
2003-2006	Rigotto	1.427.998.855	18,5%
2007-2010	Yeda	615.001.000	8,0%
<b>2011-2014</b>	<b>Tarso</b>	<b>5.665.000.000</b>	<b>73,5%</b>
fev/13		300.000.000	
mai/13		4.200.000.000	
dez/13		515.000.000	
mar/14		100.000.000	
jul/14		320.000.000	
out/14		230.000.000	
<b>Total</b>		<b>7.707.999.855</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Tribunal de Contas - Pareceres Prévios e site da Fazenda.

### **5.1. O grande culpado**

Como diz aquele samba de Paulinho da Viola e Jorge Aragão, “dinheiro na mão é vendaval”, a facilidade na utilização dos recursos dos depósitos judiciais é que permitiu ao governo que saiu conceder os reajustes salariais que concedeu. Não fossem os depósitos judiciais, ele não teria concedido esses reajustes, porque não teria dinheiro para pagá-los. Com isso, **utilizando-se de recursos finitos, promoveu o crescimento de despesa permanente**, em meu entendimento contrariando a lei de responsabilidade fiscal. Com isso, o governo que assumiu em

janeiro de 2015 pegou a folha inflada e sem os recursos para honrá-la e ainda com outros reajustes aprovados até 2018.

## **6. Outros Poderes**

Observando-se a Tabela 6.1 e o gráfico do mesmo número, verifica-se que a taxa real média anual de crescimento das despesas dos outros Poderes vêm aumentando muito.

Tomando-se o período 1999-2014, a despesa total deles aumentou praticamente igual à RCL (4,5% para 4,6% da RCL). Gataram acima o Ministério Público (5,2%) e a Defensoria Pública (13,6%), esta para o período 2007-2014.

No entanto, quando se observa o último período governamental todos ficaram acima da RCL da Administração Direta. É verdade que esta cresceu pouco (1,9%), mas o crescimento total dos Poderes foi de 3,7%, quase o dobro. A Defensoria cresceu 9,4% e o Ministério Público 5,6%.

Isso pode não significar muito aparentemente, mas se uns ganham acima do crescimento da receita, outros terão que ganhar menos.

Por derradeiro, quando se toma o último ano (2014), a RCL (Administração Direta) cresceu bastante (4,2%) e, ainda assim, a despesas dos Outros Poderes cresceu quase o dobro, 7,5%. A despesa do Judiciário cresceu 8,6% e a do Legislativo, que vinha crescendo menos que todos, cresceu 7,9%, quase o dobro da RCL.

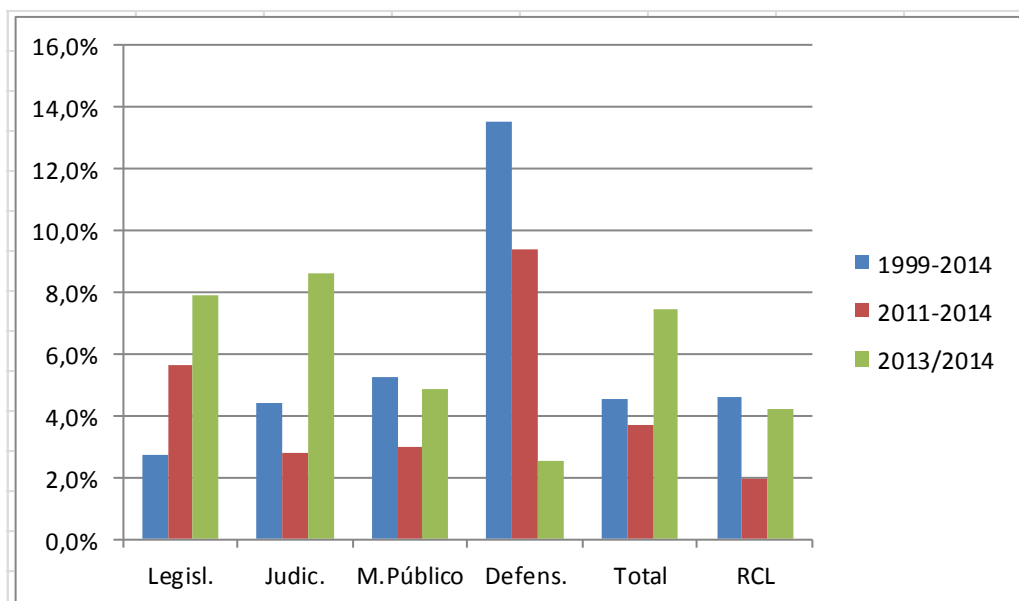


Gráfico 6.1. Crescimento da despesa dos outros Poderes por períodos

Fonte dos dados brutos: Site da Secretaria da Fazenda-RS.

Cálculos do autor.

A participação dos Outros Podres na RCL da Administração Direta, que chegou a alcançar 19,9% em 2006, baixou para 16,7% em 2010, uma significativa redução de 3,2 pontos percentuais (Gráfico 6.2).

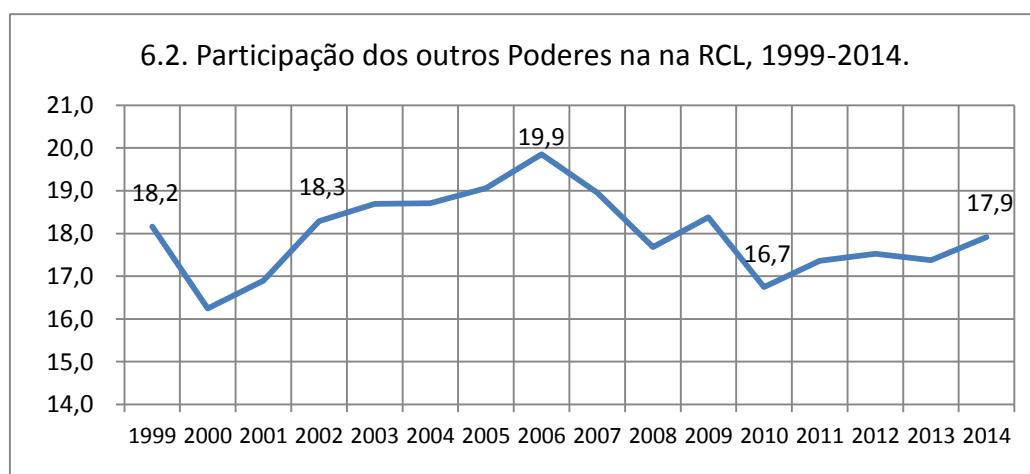
No entanto, em 2014 subiu para 17,9%, 1,2 pontos percentuais, e deverá crescer de agora em diante com o pagamento desse tal **auxílio moradia**, a coisa mais imoral e repugnante que pode existir, conforme já referido no início deste trabalho.

Os outros Poderes tem que entender que a caixa é única, como foi muito bem referido pelo atual governador no seu discurso de posse e que, se uns retiram de mais, certamente vai faltar para os outros, como já está acontecendo e se agravará ainda mais.

Num Estado deficitário como o RS, a taxa de crescimento da despesa necessita ficam bem abaixo da taxa de crescimento da RCL para que se possa eliminar esse déficit. Se continuarmos assim, como temos feito até então, seremos cada vez mais deficitários e mais endividados.

Tabela 6.1. Evolução relativa das despesa dos Poderes, 1999-2014							
Valores originais atualizados pelo IPCA médio							
<b>Executivo</b>							
ANOS	s/TCLM	LEGISLATIVO	JUDICIÁRIO	M.PÚBLICO	DEFENSO- RIA	OUTROS PODERES	RCLe ADM.DIRETA
1999	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0
2000	109,0	92,0	98,8	98,7		97,0	108,5
2001	108,5	110,1	106,7	112,2		108,5	116,6
2002	106,9	118,4	124,4	135,2		124,5	123,7
2003	97,8	109,4	127,8	152,2		126,9	123,2
2004	101,8	105,5	130,0	167,5		129,5	125,7
2005	102,4	116,9	143,3	181,5		142,4	135,7
2006	105,4	123,6	153,4	189,6	100,0	154,9	141,7
2007	110,8	115,3	150,3	186,6	104,9	150,7	144,4
2008	129,4	115,6	165,2	180,9	127,2	159,3	163,6
2009	122,1	113,8	168,1	183,9	146,9	161,7	159,8
2010	146,3	119,7	171,1	190,5	192,9	167,7	181,9
2011	137,1	123,3	170,9	190,5	220,6	169,5	177,3
2012	148,6	131,1	173,0	202,2	237,9	175,2	181,6
2013	162,1	138,1	176,1	204,5	269,7	180,4	188,5
2014	174,2	149,0	191,2	214,5	276,4	193,8	196,5
1999-2014	3,8%	2,7%	4,4%	5,2%	13,6%	4,5%	4,6%
2011-2014	4,5%	5,6%	2,8%	3,0%	9,4%	3,7%	1,9%
2013/2014	7,5%	7,9%	8,6%	4,9%	2,5%	7,5%	4,2%

Fonte dos dados brutos: Site da Secretara da Fazenda-RS. Cálculos do autor.



### **6.1. Fato curioso**

Fato curioso é o comportamento dos gastos dos dois principais órgãos de controle externo, a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas.

Conforme se observa na Tabela 6.2, em 15 anos a taxa média de crescimento de ambos foi de 2,7% ( da Assembleia: 1,6% e do TCE: 4,2%), muito abaixo do crescimento da RCL da Administração Direta, que foi de 4,6%.

Quando se toma os últimos quatro anos, a situação se inverte. O crescimento médio dos órgãos citados (5,7%) foi o triplo do crescimento da RCL (Adm.Direta), que foi de 1,9%.

Mais surpreendente ainda foi o último ano do governo passado (2014), quando a despesa da Assembleia Legislativa cresceu 7,6% e do Tribunal de Contas, 8,3%, quase o dobro da taxa da RCL (4,2%), que foi alta.

A surpresa está no fato de que com toda a crise do Estado, com déficit que deve ultrapassar R\$ 5 bilhões em 2015, os órgãos encarregados do controle externo, conhecedores do fato, são os que mais aumentam suas despesas. Fica-se estarecido e não se entende mais nada.



Tabela 6.2. Evolução dos gastos do Poder Legislativo							
Em R\$ 1.000,00 atualizados pelo IPCA.							
Anos	Assembléia	TCE	Total	Relativos			
				Assemb.	TCE	Total	RCL -AD
1999	411.880	239.680	651.561	100,0	100,0	100,0	100,0
2000	376.294	223.210	599.504	91,4	93,1	92,0	108,5
2001	462.131	255.462	717.593	112,2	106,6	110,1	116,6
2002	477.679	293.722	771.401	116,0	122,5	118,4	123,7
2003	444.570	268.377	712.947	107,9	112,0	109,4	123,2
2004	426.787	260.324	687.111	103,6	108,6	105,5	125,7
2005	472.034	289.887	761.920	114,6	120,9	116,9	135,7
2006	481.315	324.126	805.441	116,9	135,2	123,6	141,7
2007	439.678	311.583	751.261	106,7	130,0	115,3	144,4
2008	440.478	312.772	753.250	106,9	130,5	115,6	163,6
2009	426.244	315.451	741.695	103,5	131,6	113,8	159,8
2010	444.638	335.261	779.898	108,0	139,9	119,7	181,9
2011	455.995	347.664	803.659	110,7	145,1	123,3	177,3
2012	469.012	385.035	854.047	113,9	160,6	131,1	181,6
2013	487.433	412.052	899.485	118,3	171,9	138,1	188,5
2014	524.342	446.336	970.678	127,3	186,2	149,0	196,5
Taxa de crescimento 1999-2014 (15 anos)				1,6%	4,2%	2,7%	4,6%
Taxa de crescimento 2011-2014 (4 anos)				4,2%	7,4%	5,6%	1,9%
<b>Taxa de crescimento 2013-2014 (1 ano)</b>				<b>7,6%</b>	<b>8,3%</b>	<b>7,9%</b>	<b>4,2%</b>
Fonte dos dados: Balanços do Estado e site da Fazenda.						<b>Cálculos: o autor</b>	

## 6.2. Grande crescimento das ODC's

Não só na despesa com pessoal, mas também das ODC,s (outras despesas correntes) houve grande expansão, até maior para esta última. Uma parte pode ser atribuída ao aumento dos gastos com saúde. Mas não é só isso. Nos últimos quatro anos as ODC's dos Poderes e órgãos cresceram 41,6% em termos reais, período em que a RCL cresceu 10,1%, portanto quatro vezes. Um verdadeiro absurdo, principalmente para um Estado que precisava fazer ajuste fiscal.

Na Tabela 6.3 observa-se esse fato. O Poder Executivo cresceu 53,8% no período. O Poder Judiciário cresceu 28,% e o Tribunal de Contas, 44,4%, o Ministério Público 30,8% e as autarquias, 29,4%, **tudo em termos reais**, para ficar só nesses casos

Tabela 6.3. Evolução das ODC's por Poderes e órgãos							
Em milhões correntes.							
Discriminação	2010	2013	2014	Nominal		Real	
				2014/10	2014/13	2014/10	Média
Poder Executivo	2.202	3.693	4.300	95,3%	16,4%	53,8%	11,4%
Poder Judiciário	216	295	351	62,5%	19,0%	28,0%	6,4%
A. Legislativa	42	56	55	31,0%	-1,8%	3,2%	0,8%
Tribunal de Contas	12	18	22	83,3%	22,2%	44,4%	9,6%
Ministério Público	56	86	93	66,1%	8,1%	30,8%	7,0%
Autarquias	1.470	2.235	2.415	64,3%	8,1%	29,4%	6,7%
Fundações	176	230	267	51,7%	16,1%	19,5%	4,6%
<b>Total</b>	<b>4.174</b>	<b>6.613</b>	<b>7.503</b>	<b>79,8%</b>	<b>13,5%</b>	<b>41,6%</b>	<b>9,1%</b>
<b>RCL</b>	<b>22.028</b>	<b>28.062</b>	<b>30.791</b>	<b>39,8%</b>	<b>9,7%</b>	<b>10,1%</b>	<b>2,4%</b>
<b>Excedente total à RCL</b>				<b>28,6%</b>	<b>3,4%</b>		
Fonte: Mensagem do Governador à ALRS, 2014, p. 26.							
RCL: Cálculo próprio com base nos balanços do Estado.							

## 7. Previdência o maior problema estadual

A despesa previdenciária do Estado em 2014 atingiu a expressiva cifra de R\$ 11,020 bilhões, que, descontada da contribuição dos associados (R\$ 1,414 bilhão), restou uma insuficiência de recursos de R\$ 9,605 bilhões. O déficit foi de R\$ 7,255 bilhões, porque R\$ 2,351 bilhões referem-se à contribuição patronal. Na realidade, a separação entre déficit e contribuição patronal é meramente contábil, porque no regime de repartição simples (com benefício definido) a que estão sujeitos a quase totalidade dos servidores, a obrigação do Estado é com o total, a insuficiência acima citada. A Tabela 7.1 mostra a evolução dos itens referidos desde 2002, em termos constantes de 2014, calculado pelo IPCA.

<b>Tabela 7.1. Resultado previdenciário e insuficiência de recursos, 2002-2014</b>						
Em R\$ 1.000,00 constantes pelo IPCA						
<b>Anos</b>	<b>Contribuição servidores</b>	<b>Contribuição patronal (2x1)</b>	<b>Total contribuições</b>	<b>Despesa previdenciária</b>	<b>Resultado previdenciário</b>	<b>Insuficiência de recursos</b>
2002	524.405	1.048.810	1.573.216	6.917.185	(5.343.969)	6.392.780
2003	511.501	1.023.002	1.534.504	6.722.337	(5.187.834)	6.210.836
2004	669.920	1.339.841	2.009.761	6.412.896	(4.403.135)	5.742.976
2005	736.859	1.473.718	2.210.576	6.767.645	(4.557.069)	6.030.787
2006	805.232	1.610.464	2.415.696	6.968.719	(4.553.023)	6.163.487
2007	868.227	1.736.454	2.604.680	7.577.161	(4.972.480)	6.708.934
2008	829.552	1.659.105	2.488.657	7.734.488	(5.245.831)	6.904.936
2009	849.984	1.699.969	2.549.953	8.077.697	(5.527.744)	7.227.713
2010	944.771	1.602.930	2.547.701	8.663.417	(6.115.716)	7.718.646
2011	1.130.599	1.744.055	2.874.654	9.093.082	(6.218.428)	7.962.483
2012	1.021.188	1.676.528	2.697.716	9.674.346	(6.976.630)	8.653.158
2013	1.372.176	2.077.360	3.449.536	10.366.312	(6.916.776)	8.994.136
2014	1.414.455	2.350.706	3.765.161	11.019.935	(7.254.774)	9.605.480

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos TCE-RS e RREO-RS de 2012 a 2014

A Tabela 7.2 mostra a evolução relativa dos dados da Tabela 7.1 desde 2004, quando começou os efeitos da Emenda constitucional nº 41/2003, onde se observa o seguinte:

- a) A contribuição dos servidores cresceu no último período governamental a uma taxa de 10,6%, devido ao aumento da alíquota de contribuição de 11% para 13,25% e elevou a média do período 2004/2014 para 7,8%.
- b) A despesa previdenciária cresceu no último período governamental 6,2% ao ano, sendo 6,3% no último ano. Isso elevou a média do período 2004/2014 para 5,6%.
- c) O resultado previdenciário (déficit) cresceu a uma taxa menor devido ao maior aumento da contribuição *vis-à-vis* ao aumento da despesa previdenciária. Da mesma forma, a insuficiência de recursos, que cresceu 5,3% ao ano no período 2004-2014.

Cabe aqui uma observação sobre o reflexo desse crescimento da despesa previdenciária na folha de pagamento. Segundo a Mensagem do Governador à Assembleia 2014, p.18, o peso da remuneração com inativos e pensionistas na folha é de 54,2%. Com isso o reflexo da taxa de crescimento de 5,6% é 3,035%.

Aparentemente esse seria o crescimento vegetativo provocado pela folha de inativos e pensionistas, mas isso não causa aumento de despesa para o Estado, porque os servidores apenas mudam de condição. O que causa aumento de despesa é a reposição.

Como os salários finais são em média próximos ao dobro dos iniciais (sem contar as gratificações), pode-se calcular o crescimento vegetativo provocado por inativos e pensionistas na ordem de 1,5% ( $3,035\%/2$ ), havendo reposição física de 100%. Com o vencimento dos ativos dobra o valor, em média, sua taxa geométrica média anual considerando 32 anos é 2,2%. Como os ativos são menos de metade, pode-se calcular seu crescimento vegetativo em 1%. Com isso, o crescimento vegetativo da folha pode ser calculado em 2,5%, havendo reposição de 100 dos inativos. .

Por isso, a redução da folha de pagamento deve ser caracterizada pela **redução do grau de reposição física e pela redução do grau de dispersão das carreiras.**

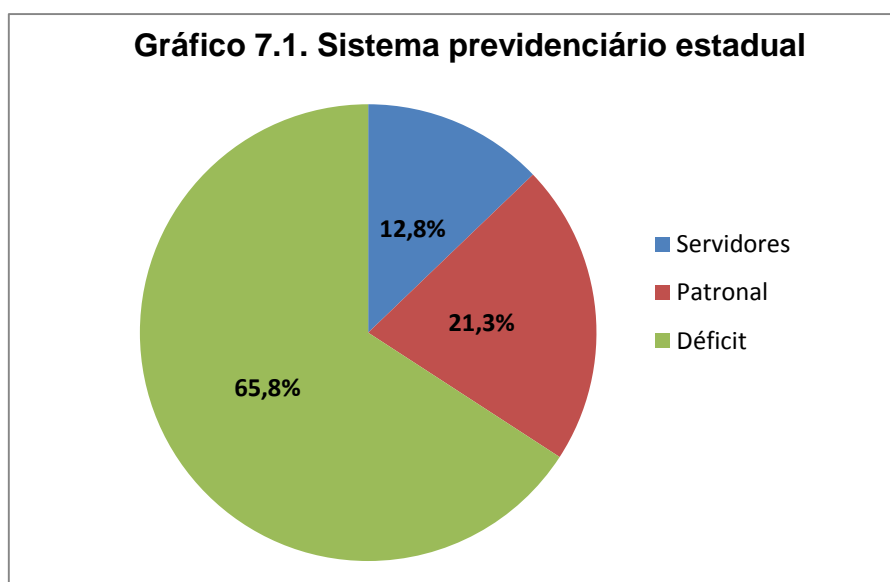
Anos	Contribuição servidores	Contribuição patronal (2x1)	Total contribuições	Despesa previdenciária	Resultado previdenciário	Insuficiência de recursos
2004	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	110,0	110,0	110,0	105,5	103,5	105,0
2006	120,2	120,2	120,2	108,7	103,4	107,3
2007	129,6	129,6	129,6	118,2	112,9	116,8
2008	123,8	123,8	123,8	120,6	119,1	120,2
2009	126,9	126,9	126,9	126,0	125,5	125,9
2010	141,0	119,6	126,8	135,1	138,9	134,4
2011	168,8	130,2	143,0	141,8	141,2	138,6
2012	152,4	125,1	134,2	150,9	158,4	150,7
2013	204,8	155,0	171,6	161,6	157,1	156,6
2014	211,1	175,4	187,3	171,8	164,8	167,3
<b>2004/14</b>	<b>7,8%</b>	<b>5,8%</b>	<b>6,5%</b>	<b>5,6%</b>	<b>5,1%</b>	<b>5,3%</b>
<b>2014/10</b>	<b>10,6%</b>	<b>10,0%</b>	<b>10,3%</b>	<b>6,2%</b>	<b>4,4%</b>	<b>5,6%</b>
<b>2013/14</b>	<b>3,1%</b>	<b>13,2%</b>	<b>9,1%</b>	<b>6,3%</b>	<b>4,9%</b>	<b>6,8%</b>

A partir de 2004, quando começam os efeitos da Emenda 41/2003.

O Gráfico 7.1 mostra a participação percentual da composição da despesa previdenciária, sendo:

- a) contribuição dos servidores: 12,8%
- b) contribuição patronal: 21,3%
- c) déficit: 65,8%.

Em termos de responsabilidade por essa despesa, cabe ao Estado 87,1%, correspondente à soma da contribuição patronal e do déficit.



A Tabela 7.3 traz alguns indicadores da previdência estadual, cuja insuficiência de recursos representou em 2014 31,2% da RCL..

O percentual de 2,7% do PIB é superior ao despendido pelo Estado em educação e saúde juntas, quando dessas funções se exclui a despesa previdenciária (O Rio Grande tem saída?, p. 201).

Tabela 7.3. Alguns indicadores da previdência estadual

ANO	Insuficiência/ RCL	Insuficiência/ PIB	Contrib.servidores/ desp.previdenciária
2002	33,3%	2,9%	7,6%
2003	32,4%	2,7%	7,6%
2004	28,3%	2,4%	10,4%
2005	28,5%	2,6%	10,9%
2006	28,1%	2,5%	11,6%
2007	29,7%	2,6%	11,5%
2008	27,5%	2,5%	10,7%
2009	28,9%	2,5%	10,5%
2010	27,6%	2,4%	10,9%
2011	28,8%	2,5%	12,4%
2012	30,7%	2,7%	10,6%
2013	30,1%	2,7%	13,2%
2014	31,2%	nd	12,8%

Fonte: Elaboração própria com base em dados oficiais.

## 8. O limite endividamento

O limite de endividamento estará esgotado em 2015 e talvez em 2016. Em 2014 a relação entre a dívida consolidada e a RCL, tanto o efetivo como a meta estavam na casa de 209%, havendo uma pequena margem de 0,66%, pouco menos de R\$ 200 milhões. Porém, para 2015 a meta reduz-se para 204,84 e o efetivo ficará acima dela (Gráfico 8.1). A correção, os juros e as amortizações e o comportamento da RCL no decorrer deste e dos próximos exercícios é que vão formar novo índice efetivo, que poderá ficar acima ou abaixo da meta. Para 2016 a meta ainda continua decrescendo, passando para 200% da RCL, alcançando o limite final estabelecido pela LRF.

Sempre afirmamos que não era verdadeiro o discurso do governo anterior sobre o espaço fiscal aberto para novos empréstimos no curto prazo, por causa das razões referidas, que estão se confirmando.

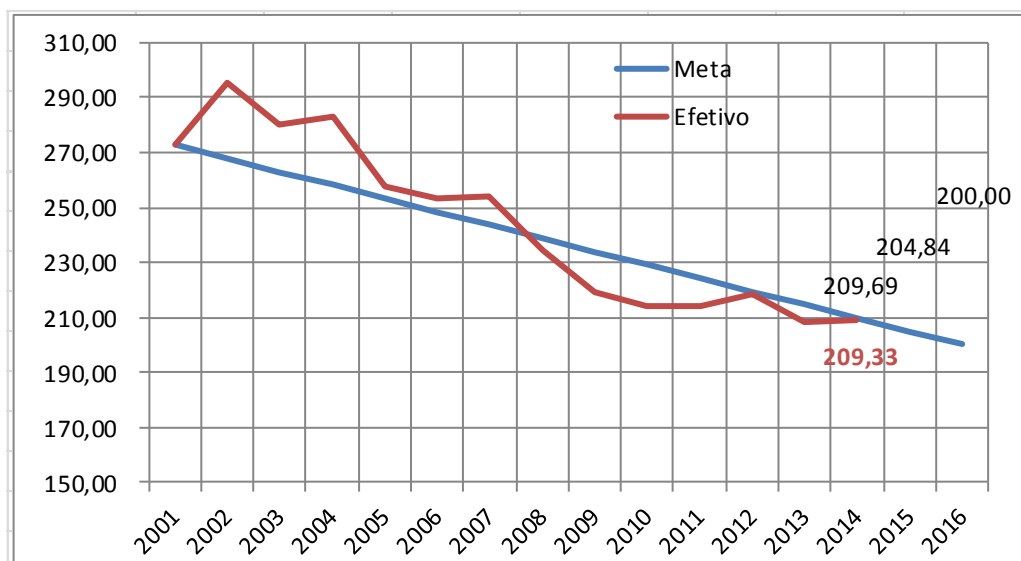


Gráfico 8.1. Endividamento estadual: meta e efetivo (DCL/RCL)

Fonte: TCE, Relatório da Dívida Sefa e RGF (dez/2014)

A aprovação do PL 238/2013 com efeito retroativo a janeiro de 2013 poderia melhorar essa relação, mas até hoje não foi regulamentada. Além disso, excepcionalmente no biênio decorrido entre 01/01/2013 e 31/12/2014, o IGP-DI, que geralmente cresce mais que o IPCA, cresceu 3,2% menos, quase anulando o efeito da redução anual dos juros de 2%, que corresponderia 4,4% no biênio em causa (Tabela 8.1).

Tabela 8.1. Diferença entre as variações de indexadores

Indexadores	dez/12	dez/14	Variação
IGP-DI	3.602,46	4.059,86	12,7%
IPCA	503,28	551,15	9,5%
<b>Diferença pró IPCA</b>			<b>3,2%</b>

Fonte: IPE-DATA. Cálculos próprios.

Além da dívida consolidada líquida existem as dívidas que não a integram por determinação legal. Elas cresceram nos últimos quatro anos R\$ 5,7 bilhões, ou 181,2%, numa taxa nominal anual de 29,5% (Tabela 8.2).

O principal componente são as insuficiências financeiras, que são as disponibilidades negativas. As disponibilidades, quando positivas, são deduzidas da dívida bruta para chegar-se à líquida, mas quando negativas são desconsideradas, colocando-se apenas um risco no espaço próprio.

Todos os saques do caixa único não fazem parte da dívida consolidada líquida, caso fizessem o limite de endividamento do Estado teria esgotado há muito tempo.

Tabela 8.2. Dívidas não integrantes da dívida consolidada líquida (DCL)					
Em R\$ 1.000,00 correntes.					
Situação no terceiro quadrimestre de cada ano.					
Ano	Depósitos	Restos a pagar não processados ex. anteriores	Insuficiência financeira	Total	Relativo
2010	2.717.037	427.386		3.144.423	100,0
2011	2.898.804	451.268		3.350.072	106,5
2012	3.253.038	630.596		3.883.634	123,5
2013	1.171.511	849.218	4.373.547	6.394.276	203,4
2014	1.392.558	252.998	7.195.660	8.841.216	281,2
<b>Variação total e taxa nominal média</b>				<b>5.696.793</b>	<b>29,5%</b>
Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo- 3º quad. Sefaz-RS.					
Nota: A partir de 2013, parte dos depósitos foi transferida para					
insuficiência financeira.					

### 8.1. Considerações sobre dívida pública

Convém esclarecer que quando falamos do crescimento da dívida pública não vai nenhuma crítica a esse meio de financiamento do gasto público. Pelo contrário, há realizações governamentais que devem ser feitas mediante endividamento, que são aquelas que irão beneficiar as gerações futuras, como a construção de uma estrada, de uma ponte, de uma usina, de um porto, de um aeroporto, e muitos outros casos. Se as gerações futuras serão beneficiadas por essas obras, deverão também participar de seu pagamento. É uma questão de solidariedade entre as gerações.

Contrariamente está o fato de fazer dívidas para aplicar seu produto em despesas correntes. Nesse caso, estamos repassando às gerações vindouras o consumo da presente. Esse procedimento é que criticamos.

Mas o assunto não para por aí. Quem faz dívidas tem que pagá-las e para isso deve fazer reserva (poupança), o que se denomina de superávit primário. O superávit



primário pode deixar de ser feito ou ser reduzido em alguns anos isolados, mas nunca sistematicamente. Essa enorme dívida do Estado do RS teve origem em 28 anos de déficits primários ininterruptos. Os altos juros contribuíram para seu crescimento, mas teriam produzido menor impacto no endividamento, se o Estado tivesse formado superávit primário, pelos menos na maioria dos anos. Quanto mais juros se paga, menos sobra para aplicar nas funções essenciais, como educação, saúde, segurança, entre outras.

O que não está correto é a utilização de recursos de operações de crédito em despesa de custeio, que tem outro efeito negativo, principalmente se forem criadas novas despesas.

Não se pode criar despesas permanentes valendo-se recursos finitos para custeá-las, como é o caso dos empréstimos e dos recursos dos depósitos judiciais.

E isso explica a causa atual da crise das finanças estaduais (além das históricas), quando foram criadas despesas permanentes em grande monta, basicamente reajustes salariais (tratados no item seguinte), porque havia a disponibilidade dos depósitos judiciais. No final, os recursos esgotaram-se e as despesas permaneceram. Sobrou o rombo.

## **9. O “encilhamento” salarial**

O governo que saiu concedeu reajustes parcelados até **novembro de 2018** a todos os quadros da segurança pública, com percentuais variáveis, alguns se aproximando dos 20% ao ano, quando se agregam os 5% adicionais concedidos em 2014.

Esses percentuais de reajuste serão muito maiores que o do provável crescimento da receita, podendo atingir o dobro dele. Os **delegados de polícia** terão reajustes médios entre 12,9% a 19,1%. Os demais quadros constam da Tabela 9.1. Isso é significativo porque a folha da segurança representa mais 27% da despesa com pessoal da Administração Direta.

Tabela 9.1. Demais cargos da Segurança Pública		
Quadros	Reajuste anual	Período
Polícia Civil	10,8%	2013 a 2018
	(Mais 5% aa. 2015-2017, abril/2014)	
Susepe	13,6%	2013 a 2018
Oficiais da Brigada Militar (*)	8,6% a 10,7%	2013 a 2018
	(Mais 5% aa. 2015-2017, abril/2014)	
Praças (soldados, cabos e sargentos)	16,0%	2013 a 2014
Idem	13,6%	2015 a 2018
	(Mais 5% aa. 2015-2017, abril/2014)	
Fonte: Leis 14.073, 14.074, 14.075 e 14.188/2012 e 14.438/2014 e projetos de lei. 67/2014, 68/2014 e 69/2014 aprovados em abril/2014.		
(*) Taxa geométrica.		

Além disso, a adoção de **subsídios** na remuneração dos servidores da segurança pública foi feita com enorme dispersão nas classes, na maioria dos cargos, como se continuasse a existir, ou mais do que isso, as vantagens que foram suprimidas. Por exemplo, um investigador de polícia terá uma relação entre a 1ª e a última classe de 3,37 em 2013, elevando-se para 4,03 em 2018, quando o inspetor/escrivão terá uma relação de 2,18 e o monitor penitenciário, de 1,94.

Para o **magistério** foi concedido parceladamente 76,7% no período 2011-2014, sendo o maior reajuste para vigorar a partir de novembro do último ano (13,7%).

O reajuste concedido em novembro incidirá sobre três folhas em 2014 e nas treze do ano seguinte, quando fará a folha crescer 15%, quando se inclui o crescimento vegetativo. O governo atual para evitar maior descolamento entre o piso estadual e o piso nacional, deverá conceder novo reajuste em janeiro/2015, elevando o crescimento da folha para mais de 20%. A folha da educação já representa 36% da folha da Administração Direta. A dotação orçamentária do exercício corrente não contempla esse reajuste e os recursos extras esgotaram, praticamente.

Além disso, o não cumprimento do piso nacional está criando um **passivo trabalhista** que deve ter superado R\$ 10 bilhões em dezembro/ 2014, uma vez e meia a atual dívida com precatórios judiciais.

No ano de 2013 foram aprovados reajustes reais de remunerações, criação e reestruturação de cargos e salários, autorizações para nomeações emergenciais, com reflexos significativos na despesa com pessoal. Essa política também foi seguida pelos outros Poderes e órgãos especiais com a criação de centenas de cargos, inclusive em comissão, tudo como se as finanças estaduais estivessem nas melhores das condições.

Em março e abril de 2014 essa política continuou e se acelerou, quando foram concedidos inúmeros reajustes para categorias que já haviam sido contempladas no ano anterior. Entre criação de cargos e reestruturações de cargos e salários, contratações emergenciais e reajustes reais, foram atingidas quase todas as categorias funcionais do Estado. A folha de pagamento em 2014 cresceu 14,2% nominais ou 7,4% reais, muito acima do crescimento da receita corrente, que atingiu 9,8% nominais. Em 2015 e nos demais anos do atual período governamental o reflexo ainda será grande.

A Tabela 9.2., a seguir, expressa muito bem o crescimento desordenado da folha no período 2011-2014 e especialmente no último ano governamental. Em 2014, enquanto a RCL cresceu 9,7%, a despesa com pessoal do Poder Executivo cresceu 17,7%, quase o dobro, a do Tribunal de Contas, 13%, e a da Assembleia Legislativa, 20%, mais que o dobro da RCL. Em todo o período governamental a despesa com pessoal cresceu 13,8% acima da variação da RCL.

Se aplicarmos esse excedente sobre a despesas com pessoal de 2014, R\$ 21,6 bilhões, tem-se **uma defasagem de cerca de R\$ 3 bilhões** só com a folha de pagamento *vis-a-vis* da RCL. Por isso é que se diz que houve um **encilhamento salarial** no período governamental que findou.

Tabela 9.2. Despesa com pessoal por Poderes e órgãos, 2010-2014					
Em R\$ milhões correntes.					
<b>Discriminação</b>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2014/2010</b>	<b>2014/2013</b>
Aposentadorias	4.996	7.266	8.298	66,1%	14,2%
Pensões	1.497	1.980	2.202	47,1%	11,2%
Poder Executivo	4.511	6.182	7.277	61,3%	17,7%
Poder Judiciário	1.075	1.367	1.466	36,4%	7,2%
A. Legislativa	190	250	300	57,9%	20,0%
Tribunal de Contas	150	223	252	68,0%	13,0%
Ministério Público	425	536	594	39,8%	10,8%
Autarquias	387	637	633	63,6%	-0,6%
Fundações	352	480	588	67,0%	22,5%
<b>Total</b>	<b>13.583</b>	<b>18.921</b>	<b>21.611</b>	<b>59,1%</b>	<b>14,2%</b>
<b>RCL</b>	<b>22.028</b>	<b>28.062</b>	<b>30.791</b>	<b>39,8%</b>	<b>9,7%</b>
<b>Excedente da RCL</b>				<b>13,8%</b>	<b>4,1%</b>
Fonte: Mensagem do Governador à ALRS, 2014, p. 25.					
RCL: Cálculo próprio com base nos balanços do Estado.					

## 10. Inequação orçamentária do Estado

O Estado tem um desequilíbrio estrutural em suas contas que, para cumprir todas as vinculações constitucionais diante do atual nível de despesas fixas ( não decorrentes de vinculações), acaba faltando mais de 13% da receita corrente, mesmo sem investimentos . Em 2014 essa defasagem estava em 13,1%, num montante de R\$ 5,1 bilhões. Isso aumentou muito do ano passado para este. Esta defasagem era de 10,2% sem investimentos em 2013..

A despesas fixas sem investimentos, que correspondiam a 48,9% da receita corrente em 2013, passaram para 52,9%, 3,5 pontos percentuais a mais.

A Tabela 10.1 sintetiza todos os cálculos, cujas tabelas estão em poder do autor. As correspondências são com a receita corrente (bruta), porque sobre ela é que incidem as vinculações. Por isso, os percentuais que aparecem são diferentes dos que costumeiramente se ouve falar, porque sua incidência verdadeira é sobre outras variáveis, como receita corrente líquida (RCL), receita líquida real (RLR), no caso da dívida, e receita líquida de impostos e transferências (RLIT), para educação e saúde, etc.

Tabela 10.1 Inequação orçamentária do Estado, 2014			
Em % da receita corrente (bruta - R\$ 38,7 bilhões)			
<b>VINCULAÇÕES</b>	<b>60,8</b>	<b>DESPESAS FIXAS (*)</b>	<b>52,3</b>
Municípios	19,8	Secretaria e órgãos	
Educação	22,4	Pessoal (exceto vinculados)	
Saúde	7,7	Dívida extralimite	
SUS (aplicação da receita)	2,3	Outros Poderes	
C & T mais ensino superior	1,2	Outros gastos (exceto os decorrentes de vinculação)	
Precatórios	2,2	Despesas não registradas	
Dívida intra: acordo de 1998	7,5	Investimentos: zero	
(-) Fundeb cotado em dobro	-2,3		
<b>RECURSOS LIVRES</b>	<b>39,2</b>	<b>DÉFICIT POTENCIAL (*)</b>	<b>13,1</b>
Vinculações não cumpridas: R\$ 1,5 bilhão ou 4% da receita corrente.			
Déficit potencial: R\$ 5,1 bilhões.			
(*) Despesas fixas em 2013: 48,9%. Déficit potencial R\$ 4,1 bilhões.			
Demais cálculos em poder do autor.		Não cumpridos na íntegra	

Este demonstrativo é mais um a atestar a piora das contas estaduais no atual governo e, especialmente, no último ano.

### 10.1. Vinculações com educação e saúde

Entre todas as vinculações, o governo passado deixou de cumprir R\$ 1.537.648 mil, incluindo ensino superior e ciência e tecnologia. No total, corresponde 4% da receita corrente. Para cumprir todas as vinculações, o Estado compromete quase 61% da receita corrente, o que diante das demais despesas forma uma inequação, que foi tratada no item anterior.

Faço essa ressalva quanto ao não cumprimento integral das vinculações para não deixar sem me referir a um dispositivo constitucional, mas a verdade nua e crua é

que o **Estado não tem condições de cumpri-las**. E se piorou a situação financeira no atual período governamental foi porque ele atingiu um nível alto de cumprimento das vinculações e isso só foi possível, porque foram usados R\$ 5,7 bilhões de depósitos judiciais, totalizando R\$ 7,1 bilhões no caixa único.

E como já referido várias vezes, as despesas ficaram (são cumulativas), porque a maioria foram salários, e a receita para pagá-las não existe mais, **restando um enorme rombo**.

N saúde, embora tenha ocorrido as maiores aplicações desde 2001, quando começa a vigorar as disposições da Emenda 29/2000, não foi cumprido integralmente os 12%, embora conste no demonstrativo correspondente (RREO – 6º bim.2014), que foi aplicado 12,74% (Tabela 10.1).

Ocorre que foram colocados na comprovação vários itens que não são aceitos pela nova regulamentação trazida pela LC 141/2012.

<b>Tabela 10.1. Despesas com saúde pública, 2001-2014,</b>					
Em valores constantes de 2014 pelo IPCA.					
Ano	Segundo Governo do Estado		Segundo TCE		LC 141/2012
	R\$ 1.000,00	Relativo	RLIT-%	RLIT - %	RLIT-%
2001	1.283.508	100,0	8,58%	6,47	
2002	1.368.824	106,6	8,97%	6,47	
2003	1.276.270	99,4	8,12%	5,78	
2004	1.288.555	100,4	8,23%	6,10	
2005	1.261.739	98,3	7,45%	5,70	
2006	1.263.696	98,5	7,45%	6,72	
2007	1.176.830	91,7	6,76%	6,76	
2008	1.470.653	114,6	7,45%	7,46	
2009	1.401.663	109,2	7,24%	7,23	
2010	1.787.206	139,2	7,92%	7,92	
2011	1.796.484	140,0	8,07%	8,07	
2012	2.211.519	172,3	9,66%	9,66	6,70
2013	3.024.475	235,6	12,46%	12,39*	8,96
2014	3.153.091	245,7	12,74%	nd	9,66

Fonte: Balanços do Estado e TCE (Inclui IPE e inativos da saúde), 2001 a 2013.  
Em 2013: Sefaz-RREO. O valor da LC 141/2012 foi calculado pelo autor.  
(\* ) Ministério Público de Contas Parecer nº 8.732/2014, p.1006: 9,02% RLIT.  
2014: Estado:RREO, LC 141/2012: cálculos próprios,

Da mesma forma, na educação (MDE) faltaram aplicar R\$ 548,3 milhões. Somadas, MDE e saúde, faltaram aplicar R\$ 1,127 bilhão, ou 4,55% da RLIT (Tabela 10.2).

Tabela 10.2. Aplicações em MDE e saúde em 2014						
					RLIT	24.753.939.386
Vinculação	RLIT - %	Valor legal	Aplicado	%	Não aplicado	%
MDE	35%	8.663.878.785	8.115.580.228	32,79%	548.298.557	2,21%
Saúde	12%	2.970.472.726	2.391.248.739	9,66%	579.223.987	2,34%
<b>Totais</b>		<b>11.634.351.511</b>	<b>10.506.828.967</b>		<b>1.127.522.544</b>	<b>4,55%</b>

Fonte: MC 6º bimestre/2014. Saúde: cálculo próprio de acordo com LC 141/2012.

A maior aplicação em MDE só foi possível pela existência dos depósitos judiciais. Uma prova disso é que no orçamento para o corrente exercício falta R\$ 1 bilhão na dotação para o pagamento de salários, porque o orçamento não suporta um nível de vinculação com educação que supere 35% da RLIR, como ocorrerá no atual exercício.

### Síntese conclusiva

No período 2011-2014, houve grande deterioração das já combatidas contas estaduais, em todos os aspectos considerados. Como fator positivo, deve ser destacado o enfrentamento de dois problemas estruturais importantes, mas a solução de ambos ficou incompleta, pelas seguintes razões:

- a) **Alteração no contrato da dívida:** A lei que aprovou até agora não foi regulamentada e, se tivesse sido, não reduziria a prestação mensal, porque apenas abriria espaço para novos empréstimos. No entanto, no curto prazo, talvez por dois anos, tendo em vista os empréstimos obtidos nos últimos anos, a variação a maior do IPCA e a redução anual do limite até 2016, não ocorra esse propalado espaço fiscal.
- b) **Na previdência** houve o aumento da contribuição dos servidores de 11% para 13,25% e a criação de um fundo que, se for cumprido adequadamente, ajudará muito no pagamento das aposentadorias futuras. Mas não foi criada a aposentadoria complementar, com o que evitaria o compromisso do

**benefício definido**, restringindo este até o teto do Regime Geral e reduzindo a contribuição patronal para o excedente a ele. O Governo Federal, o Estado de SP e outros Estados a criaram. Além disso, nada foi feito para combater a precocidade das aposentadorias e para corrigir a permissividade das pensões, dois principais fatores do maior problema estadual, a previdência. Mesmo que as principais mudanças tenham que ser feitas em nível federal, faltou uma ação conjunta dos governadores.

Muitos dos problemas arrolados a seguir são históricos e estruturais e não tiveram origem no governo passado. Outro há, entretanto, que teve origem no governo que passou e é o que está levando o **Estado à ingovernabilidade**, que foi a concessão de alto reajustes salariais parcelados, mesmo que justos na maioria, em percentuais muito acima do provável crescimento da receita, mediante à utilização de **recursos finitos**, basicamente dos depósitos judiciais, que se esgotaram.

A seguir os problemas referidos:

O balanço de 2014 informa que o déficit orçamentário do Estado foi de R\$ 1,267 bilhão, o que até seria um valor bem aceitável, diante da crise histórica das finanças estaduais. Entretanto, feitas algumas considerações, vamos ver que a situação não é bem essa.

Para chegar à cifra citada, o Estado contou com R\$ 2,189 bilhões de operações de crédito e R\$ 194 milhões de transferência de capital, o que não é errado, nem ilegal. No entanto, isso indica que, sem esses recursos de terceiros, o déficit iria para R\$ 3,650 bilhões. Pelo lado da despesa foram lançados inadequadamente, sem empenho, no ativo financeiro (em devedores por pagamentos irregulares) R\$ 704 milhões, o que elevaria o **déficit efetivo para R\$ 4,354 bilhões**. Isso sem considerar as despesas do exercício de 2014 não registradas, que só na área da saúde atingem R\$ 580 milhões.

Considerando que foi realizado R\$ 1,775 bilhão de investimentos, restam como **déficit** (com recursos próprios e investimentos zero) **R\$ 2,579 bilhões**, sem considerar as despesas não lançadas na saúde, citadas.

Em saúde foi aplicado 9,66% da RLT. Faltaram R\$ 579,2 milhões. Isso não é uma crítica, porque esse dispositivo constitucional é muito difícil de ser cumprido e só pôde ser alcançado o percentual citado, devido à utilização dos depósitos judiciais



Os déficits foram subestimados em todo o período governamental, somando R\$ 3,880 bilhões. No entanto, os saques do caixa único foram de R\$ 7,153 bilhões. Diante disso, cabe a seguinte pergunta: Onde foi parar a diferença de R\$ 3,273 bilhões? Logicamente, no pagamento de **despesas sem o devido empenho**, lançadas no ativo financeiro, como se fosse um crédito, **distorcendo o sistema patrimonial e o de resultados**. Isso é atestado pelo próprio Tribunal de Contas e pelo Ministério Público de Contas.

O **resultado primário**, que foi negativo desde 1971, manteve essa situação até 2003, durante 34 anos, quando passou a ser positivo. No período 2007-2010 foi formado superávit primário de **R\$ 8,6 bilhões**, valor este que se reduziu a 1/3 no período 2011-2014, culminando com um **déficit de R\$ 542 milhões no último ano**. Houve uma defasagem de R\$ 2 bilhões entre a meta (R\$ 1,419 bilhão) e a realização.

Quando o resultado primário é negativo, **nada adianta reclamar da dívida**, porque sem incluí-la o Estado já é deficitário. O Estado não faz o seu dever de casa e ainda se queixa da União.

A despesa previdenciária em 2014 atingiu a expressiva cifra de R\$ 11,020 bilhões, que, descontada da contribuição dos associados (R\$ 1,414 bilhão), restou uma **insuficiência de recursos de R\$ 9,605 bilhões**. O déficit foi de R\$ 7,255 bilhões, porque R\$ 2,351 bilhões se referem à contribuição patronal. Mas a obrigação do Estado é com a insuficiência, que passou de 27,6% da RCL em 2010 para 31,2% em 2014.

No período 2011-2014 foram sacados do caixa único R\$ 7,153 bilhões, 46,6% do valor sacado pelos quatro últimos governadores, sendo R\$ 5,665 dos depósitos judiciais, 73,5% do total sacado.

Além disso, foram utilizados no financiamento de despesas correntes R\$ 818,7 milhões de recursos de operações de crédito, o que atesta a aplicação inadequada de recursos de terceiros.

Tomando-se os grandes agregados de despesa, o total que alcançou 98,8% da RCL em 2008 e 102,7% em 2010, foi para 113,9% em 2014, sem contar as despesas não registradas. O item pessoal foi o que mais cresceu, passando de 61,9% para 70,2%, entre 2010 e 2014.

Desde 1999, quando começa esta análise, os investimentos são realizados com recursos de terceiros. O Estado foi deficitário só com as despesas correntes. A

única exceção é o período 2008-2011, quando houve margem para investimentos o que permitiu realizar parte deles com recursos próprios correntes. No entanto, a partir de 2012, a margem passou a ser negativa e crescente, culminando com **-6,7%** em 2014.

A despesa dos Outros Poderes, depois de alcançar 19,9% da receita corrente líquida em 2006, baixou para 17,7% em 2010, subindo novamente para 17,9% em 2014. Neste ano houve uma **gastança generalizada** deles, em média de 7,5% reais, quando a RCL da Administração Direta (que os financia) cresceu 4,2%. Os maiores destaques foram para o Poder Judiciário (8,6%), TCE (8,3%) e Assembleia Legislativa (7,6).

Diga-se de passagem, que, ao longo dos tempos, a Assembleia Legislativa vinha apresentando os menores gastos em relação aos demais Poderes e órgãos especiais. O que mais surpreende é que num ano de grande crise financeira, os órgãos de elite ou de controle externo façam tantos gastos.

Em 2010, havia uma margem de endividamento de 15% da RCL, em torno de R\$ 4,5 bilhões em termos de hoje. No final de 2014 esta margem estava zerada, pelos empréstimos contraídos. Em 2015 e 2016 o limite de endividamento cai 5% ao ano e o novo acordo não foi regulamentado e, quando for, não terá efeito imediato, porque o aumento a maior do IPCA sobre o IGP-DI entre janeiro/2013 e dezembro/2014, quase anulará o efeito da redução da taxa de juros de 6% para 4%.

Além da dívida consolidada líquida existem as dívidas que não a integram, por determinação legal. Elas cresceram nos últimos quatro anos R\$ 5,7 bilhões ou 181,2%, numa taxa nominal anual de 29,5%. Todos os saques do caixa único não fazem parte da dívida consolidada líquida, e caso fizessem, o limite de endividamento do Estado teria se esgotado há muito tempo.

O déficit potencial do Estado **sem investimentos** passou de 10% para 13% da receita corrente em termos redondos, correspondendo a mais de R\$ 5 bilhões.

E o pior de tudo é que grande parte desse **déficit potencial passou a ser real**, pelos reajustes salariais concedidos em 2013 e 2014, com altos índices em novembro do último ano, com reflexo no ano de 2015 e seguintes, quando incidirão os reajustes concedidos parceladamente até novembro/2018. Se nada for feito, o déficit de 2015 será superior a R\$ 5 bilhões e com comportamento crescente.

**Para agravar a situação, as fontes de recursos, com destaque para os depósitos judiciais, estão esgotadas ou praticamente isso. O mesmo pode ser**

**dito do limite de endividamento, conforme referido. E para piorar mais ainda, a economia está em recessão com reflexo negativo na arrecadação.**

A existência dos depósitos judiciais foi o que possibilitou o governo conceder esses reajustes salariais, valendo-se de **receita finita** para criar **despesa permanente** (cumulativa),. Além disso, também foram utilizados recursos de empréstimos para custear despesa corrente. É a maldição do dinheiro fácil.

A crítica que fizemos ao governo passado no tocante ao crescimento da dívida, tanto mediante empréstimos como no caixa único e depósitos judiciais, não está no endividamento em si, que é positivo e indispensável em certos casos, mas na utilização inadequada dos recursos dela provenientes (Ver item 8.1 do texto-base). Por fim, pode-se dizer que foram descumpridos **princípios basilares da responsabilidade fiscal**, segundo o economista José Roberto Afonso, dois quais destacamos os seguintes::

- ***Não gaste mais do que arrecade.***
- ***Não crie uma obrigação permanente de gasto sem fonte igualmente permanente de receita. Não deixe as despesas com pessoal ultrapassar limites prudenciais, e jamais os máximos. (grifou-se)***
- ***Se for inevitável assumir dívida bancária, que seja apenas para financiar investimentos fixos, cumpra os limites máximos e a prestação futura da dívida caiba dentro de sobra projetada.***
- ***Se for vender um bem, aplique o resultado na diminuição de dívida ou compra de outro patrimônio.***

Diante de tudo isso, não se sabe o que fará o atual governador, que recebeu o Estado em piores condições entre todos os demais, se conjugarmos com o esgotamento dos recursos.

Em 09/04/2013, em matéria publicada no blog [www.darcyfrancisco.com.br](http://www.darcyfrancisco.com.br), e também no **Jornal do Comércio**, já era previsto um déficit de R\$ 2,5 bilhões a R\$ 3 bilhões para 2015 e 2018, e já era afirmado que o **Estado seria ingovernável** com o esgotamento dos depósitos judiciais. Após essa data, especialmente em 2014, houve uma profusão de reajustes salariais em percentuais muito superiores ao possível crescimento da receita, reestruturações de quadros de pessoal em vários

órgãos e criação de cargos, inclusive em comissão, e em todos os Poderes. Com isso, a situação ficou muito pior do que a referida no artigo citado, que já era ruim. A seguir o link da matéria citada:

[:http://darcyfrancisco.blogspot.com.br/2013/04/rio-grande-ingovernavel.html](http://darcyfrancisco.blogspot.com.br/2013/04/rio-grande-ingovernavel.html)

Porto Alegre, fevereiro de 2015.

**Observação:** Trabalho ainda sujeito a alterações, especialmente depois de publicados a análise de balanços da Contadoria e Auditoria Geral do Estado (CAGE) e Parecer Prévio do Tribunal de Contas.

**Dados e análises complementares** podem ser obtidos no livro “O Rio Grande tem saída?”, Editora AGE, 2014. Fone/fax: (51)3061-9385 e (51) 32239385. [www.editoraage.com.br](http://www.editoraage.com.br).