

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

JEFERSON MACHADO DE OLIVEIRA

ORÇAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL:
A RIGIDEZ DOS GASTOS E A LIMITAÇÃO DOS GOVERNADORES

Porto Alegre

2018

JEFERSON MACHADO DE OLIVEIRA

ORÇAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL:
A RIGIDEZ DOS GASTOS E A LIMITAÇÃO DOS GOVERNADORES

Trabalho de Conclusão apresentado no Curso de Graduação de Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Políticas Públicas.

Professor Orientador: Maria Izabel Noll

Porto Alegre

2018

JEFERSON MACHADO DE OLIVEIRA

ORÇAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL:
A RIGIDEZ DOS GASTOS E A LIMITAÇÃO DOS GOVERNADORES

Trabalho de Conclusão apresentado no Curso de Graduação de Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Políticas Públicas.

Aprovado em: Porto Alegre _____ de _____ de 2018

Profª. Maria Izabel Noll – UFRGS

Orientadora

Prof. André Marengo - UFRGS

Examinador

Prof. Maurício Assumpção Moya - UFRGS

Examinador

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família, meus pais, Antônio e Iara, por tudo que me ensinaram, não só o carinho e amor paternos, como também os valores e as virtudes que também trouxe comigo na vida adulta. Meus irmãos, Simone e Peterson, que sempre estiveram próximos, e que são exemplos em minha vida. Cumprimento meu cunhado, Sidnei, pela camaradagem, e principalmente por ter trazido meu afilhado de coração, Anthony.

Agradeço aos meus colegas de REFAP pelos exemplos de persistência nos estudos, e pela ajuda recíproca nas trocas realizadas para que pudéssemos frequentar as aulas.

Agradeço aos colegas da SEFAZ, pela ajuda e solicitude no atendimento às minhas solicitações durante esta pesquisa,

Agradeço aos colegas do curso de Políticas Públicas, pelas amizades construídas durante o curso.

Agradeço ao colega Manoel Passos, do NUPEGS, pela receptividade durante o Estágio Obrigatório, assim como, pelos conselhos e ajuda durante a elaboração deste trabalho.

Agradeço à professora Maria Izabel Noll, pela ajuda no Estágio Obrigatório, assim como, atuando como orientadora neste trabalho.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar o comportamento do orçamento, do estado do Rio Grande do Sul, e de seus governadores, durante o período de 2004 a 2017, na busca por tentar identificar a possibilidade de espaço no orçamento do estado para que seus diferentes governadores pudessem realizar suas diferentes políticas. O Estado há muito tempo vem passando por uma crise financeira que força seus governantes a trabalharem mais na busca pelo equilíbrio fiscal do que em prol de seus programas políticos, o que levanta a questão: o orçamento do estado é tão engessado que impossibilita seus governadores de realizarem suas diferentes políticas públicas. Serão analisados os planos de governo, buscando identificar seus objetivos e metas, e a capacidade de governar de cada um, analisando o nível de apoio teórico que cada um teve, junto à Assembleia Legislativa; Verificando se tal apoio se confirmou na prática, por meio da aprovação de seus projetos de lei, focando naqueles onde o objetivo era modificar as leis sobre os principais impostos controlados pelo Estado: o ICMS, o IPVA e o ITCD. Após será analisado o orçamento, primeiro, as receitas, buscando identificar possíveis ações dos governadores na busca por uma maior arrecadação, e as despesas, classificando-as em obrigatórias e variáveis. A partir desta classificação, será feita a mensuração das despesas variáveis, buscando identificar através destas a existência ou não de espaço no orçamento para que os governadores pudessem realizar suas diferentes políticas, e se existem diferenças significativas na execução destes gastos.

Palavras-chave: Governadores, receitas e despesas

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the behavior of the state budget of Rio Grande do Sul and its governors, during the period from 2004 to 2017, in the search to try to identify if there had been space in the state budget so that its different governors could realize their different policies. The state has long gone through a financial crisis that forces its rulers to work harder for fiscal balance than for their political programs, which raises the question: is the state budget so ingrained that it makes it impossible for governors to carry out their different policies? The government plans will be analyzed, seeking to identify its objectives and goals, and the capacity to govern of each one, analyzing the level of theoretical support that each had, together with the Legislative Assembly, and if such support has been confirmed in practice through of the approval of its bills, focusing on those where the objective was to modify the laws on the main taxes controlled by the State: ICMS, IPVA and ITCD. Afterwards, it will be the budget's turn, first, the revenues, seeking to identify possible actions of the governors in the search for a higher collection, and expenses, classifying them as obligatory and variable. From this classification, the variable expenses will be measured, seeking to identify through them the existence or not of budget space so that the governors could carry out their different policies, and if there are significant differences in the execution of these expenses.

Keywords: Governors, revenue and expenses

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Gráfico 1 – Arrecadação por tipo de receita em R\$, por ano.....	28
Gráfico 2 – Arrecadação das receitas mais altas em R\$, por ano.....	29
Gráfico 3 – Percentual de participação das receitas mais altas na receita total, por ano.....	30
Gráfico 4 – Transferências Intergovernamentais em R\$, por ano.....	31
Gráfico 5 – Arrecadação por tipo das receitas mais baixas por ano.....	32
Gráfico 6 – Percentual de participação das receitas mais baixas na receita total por ano.....	32
Gráfico 7 – Percentual de participação Transferências nos gastos totais.....	36
Gráfico 8 – Tipos de Transferências em R\$ por ano.....	37
Gráfico 9 – Percentual de participação das categorias de gastos por ano.....	46
Gráfico 10 - Percentual de participação das categorias de gastos por ano com a divisão entre pessoal da ativa e aposentadorias/pensões.....	47
Gráfico 11 - Os 3 gastos variáveis mais altos em R\$ de Pessoal e Infraestrutura por ano.....	49
Gráfico 12 - Os percentuais de participação no total de gastos diretos dos 3 gastos variáveis mais altos de Pessoal e Infraestrutura por ano.....	50
Gráfico 13 - Demais gastos variáveis em R\$ de Pessoal e Infraestrutura por ano.....	50
Gráfico 14 - Os percentuais de participação no total de gastos diretos dos demais gastos variáveis de Pessoal e Infraestrutura por ano.....	51
Gráfico 15 – Comportamento percentual dos gastos variáveis no total de gastos diretos.....	54
Gráfico 16 - Percentual médio dos 6 principais gastos variáveis nos gastos variáveis totais do 4 governos, e a média percentual entre as 4 gestões.....	55

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 – Deputados eleitos por partido por legislatura.....	23
Tabela 2 – Filiação partidária dos secretários e distribuição das secretarias.....	23
Tabela 3 – Situação das proposições de iniciativa do Executivo.....	25
Quadro 1 - Principais variações nas 3 receitas mais baixas.....	33
Quadro 2 - Total de saques dos depósitos judiciais realizados por cada governo.....	35
Quadro 3 – Relação das despesas da categoria Dívida.....	39
Quadro 4 – Relação das despesas da categoria Pessoal.....	40
Quadro 5 – Relação das despesas da categoria Patrimonial.....	42
Quadro 6 – Relação das despesas da categoria Infraestrutura.....	43
Quadro 7 – Relação das despesas da categoria Terceiros.....	44
Quadro 8 – Relação das despesas da categoria Outras.....	45
Tabela 4 – Percentual de participação de cada categoria de despesas no total de gastos diretos ao longo de 2004 a 2017.....	46
Tabela 5 – Percentual de participação dos gastos obrigatórios e variáveis no total de gastos diretos ao longo do período.....	48
Quadro 9 - Principais variações nos gastos com vantagens fixas pessoal civil e gastos com outros serviços pessoas jurídicas.....	51
Quadro 10 - Classificação de cada gasto quanto ao seu comportamento e categoria.....	52
Tabela 6 - Percentual de participação dos gastos obrigatórios e variáveis no total de gastos diretos ao longo do período, atualizada.....	53
Tabela 7 – Percentual de participação da média de 19,94% no percentual dos gastos variáveis, no valor em R\$ em a sua participação percentual no Total de gastos.....	57

LISTA DE SIGLAS

BADESUL – Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A.

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CADIP – Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S.A.

CAGE – Contadoria e Auditoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

FE-Prev – Fundo de Equilíbrio Previdenciário

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPE – Instituto de Previdência

IPERGS – Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Impostos sobre Propriedade Veículos Automotores

ITBI – Impostos sobre Transmissão de Bens Imóveis

ITCD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação

PAC – Plano de Aceleração do Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PL – Projeto de Lei

POD – Programa de Oportunidades e Direitos

PROINVESTES – Programa de Apoio ao Investimento

PROREDES – Programa de Apoio a Retomada do Desenvolvimento

RLR – Receita Líquida Real

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. CONCEITO TEÓRICO	12
3. OS GOVERNOS.....	17
3.1. Planos de governo	17
3.1.1. Governo Rigotto.....	17
3.1.2. Governo Yeda Crusius	18
3.1.3. Governo Tarso.....	19
3.1.4. Governo Sartori.....	20
3.1.5. Comparação entre os planos de governo	21
3.2. Poder político	22
3.2.1. Formação das bases de apoio na Assembleia Legislativa	22
3.2.2. Capacidade de aprovação de proposições	25
4. ANÁLISE DAS RECEITAS.....	28
4.1. As receitas mais altas	29
4.2. Receitas mais baixas.....	31
4.3. Demais fontes de receitas.....	34
5. ANÁLISE DAS DESPESAS.....	36
5.1. Transferências	36
5.2. Gastos diretos	38
5.2.1. Dívida.....	39
5.2.2. Pessoal.....	40
5.2.3. Patrimonial	42
5.2.4. Infraestrutura	43
5.2.5. Terceiros.....	44
5.2.6. Outras	44
5.2.7. Análise das 6 categorias de gasto	45
5.2.8. Gastos Obrigatórios x Gastos Variáveis.....	48
5.2.9. Atuação dos governadores nos gastos variáveis.....	55
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61
APÊNDICE A.....	65

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho de conclusão pretende analisar o comportamento do orçamento público gaúcho nos diferentes mandatos de governador, ao longo de 2004 a 2017, buscando identificar se os diferentes governos que atuaram ao longo deste período conseguiram trabalhar este orçamento a ponto de conseguirem espaço financeiro para colocar em prática seus diferentes programas políticos, ou se todo o seu trabalho foi apenas para conseguir fechar as contas no positivo.

A hipótese que será analisada neste estudo é a de que as despesas fixas do orçamento do Rio Grande do Sul engessam as ações dos governadores, que apesar de pertencerem a diferentes partidos e diferentes alinhamentos ideológicos, limitam-se à busca pelo equilíbrio financeiro, deixando seus projetos de governo para segundo plano.

Para isso, este estudo foi dividido em 4 partes: a primeira, apresentação dos 4 governadores eleitos que estiveram à frente do Executivo durante o período de 2004 a 2017, analisando seus diferentes planos de governo propostos, ainda na véspera de suas eleições e comparando-os.

A segunda parte faz referência ao nível de poder ou governabilidade que cada governador dispunha durante a execução de seu mandato. Para isso, primeiramente verificaremos a quantidade de deputados na assembleia, que teoricamente fariam parte de sua base aliada inicial, contando com a participação dos partidos que fizeram parte de sua coligação eleitoral, assim como, com aqueles cujos membros assumiram cargos em secretarias, analisando se tal junção formou maioria na casa. Após, analisaremos se tais bases realmente confirmaram-se em apoio, por meio de aprovação dos projetos de lei de iniciativa do Executivo, que tinham como objetivo fazer alterações nas leis dos três tributos de controle do Estado: o ICMS, o IPVA e o ITCD.

A terceira parte é uma análise do orçamento do Estado, durante o período em estudo, buscando identificar diferenças entre as receitas, e despesas realizadas por cada governo vigente. Na parte das receitas, serão analisadas as ações propostas e realizadas por cada governo na tentativa de aumentar a sua arrecadação. Quanto aos gastos, o objetivo é categorizar e separar as despesas fixas, aquelas onde o Estado não tem poder de manipulação, das que seriam consideradas variáveis, aquelas que seriam plausíveis de manipulação, identificando estas últimas, e somando-as, onde seu resultado total seria a brecha no

orçamento onde os governadores teriam liberdade para atuar dentro de seus planos de governo. A partir da identificação desta brecha teórica, será feita uma análise do comportamento dos governos, dentro deste espaço no orçamento, tentando verificar se houve diferenças consideráveis entre estes governos.

Por fim, as conclusões sobre as ações tomadas pelos diferentes governadores, abordando seus planos e sua capacidade de apoio na assembleia legislativa, na busca pela geração de mais receitas, assim como, seus resultados obtidos nesta área, além de seus trabalhos, junto às despesas, definindo se haveria tido espaço no orçamento para que os governadores teoricamente realizassem suas diferentes políticas, e se realmente pode-se identificar estas distintas ações.

2. CONCEITO TEÓRICO

A crise nas finanças do Rio Grande do Sul é antiga, anterior à redemocratização, mas segundo apontam alguns estudos, a situação pode ter sido agravada por conta do Acordo da Dívida de 1998, feito entre o governador Antônio Britto e o Governo Federal. Este acordo faz parte das várias medidas tomadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso para estabilizar a economia nacional. Segundo Melo:

A primeira iniciativa importante foi a renegociação da dívida dos estados, que ocorreu em meados dos anos 1990 e envolveu a federalização de aproximadamente US\$ 80 bilhões de débito subnacional. Em troca do refinanciamento da dívida, o governo federal impôs várias condicionalidades, dentre as quais a privatização dos bancos e das empresas públicas estaduais (a maioria delas fornecedoras de energia elétrica) (Melo, 2005, p. 857).

Quanto ao Acordo da Dívida de 1998, Borowski faz o seguinte apontamento:

... a partir do Acordo da Dívida de 1998 que previu de fato um ajuste fiscal severo e que deixará amarrados os próximos Governos, que não terão mais os mecanismos de endividamento para os problemas estruturais do desequilíbrio fiscal. A herança do Governo Britto para os seus sucessores é dramática, serão meros gestores de uma grande dívida, com um indexador “instável”, um Estado bem “menor”, tanto em empresas quanto pessoal, mas cujas necessidades da população continuaram sem atendimento (Borowski, 2012, p. 82).

Este acordo acabou por fixando uma despesa mensal que normalmente consome mais de 13% da receita Líquida Real (limite do dispêndio mensal previsto por lei), ficando o restante como resíduo que será cobrado no futuro. Além das parcelas a serem pagas mensalmente, também vale destacar que o acordo impôs sérias restrições ao Estado, como a impossibilidade de emissão de títulos públicos, de obter financiamentos, redução da relação dívida/receita líquida real, resultado primário positivo, reforma do estado com a privatização de empresas, e redução de investimentos e gastos com funcionalismo público (Borowski, 2012, p. 47). O autor ainda destaca que o acordo trouxe um engessamento ao Estado, impondo muitas restrições aos governadores seguintes, tornando-os meros administradores de uma dívida que só aumenta, com compromissos fiscais que pressupõe a redução de investimentos e arrocho salarial (Borowski, 2012), tudo controlado, e sob avaliação constante da Secretaria do Tesouro Nacional. Por fim, Borowski cita ainda mais um instrumento que acabou por aumentar ainda mais a rigidez dos gastos: A Lei de Responsabilidade Fiscal, sancionada em 2000.

Mas este engessamento apontado anteriormente não se deve somente a ao acordo da dívida. Segundo Braatz (2017), os investimentos tem perdido espaço no orçamento para

despesas com pessoal e custeio, destacando o gasto com pessoal, que teve um aumento de quase 85%, de 2010 para 2015. O autor destaca que 5 funções de despesas concentraram 81,5% do orçamento em 2015: educação, segurança, saúde, a previdência social, assim como os encargos especiais (transferência para os municípios e encargos da dívida são os principais) (Braatz, 2017, p. 116). Braatz ainda destaca que em 2015, a previdência e a dívida pública consumiam em torno de 40% da receita de capital líquida do orçamento.

Braatz também chama a atenção para o que ele chama de rigidez dos gastos, que acabam gerando, segundo ele, uma despesa continuada:

Quando uma norma legal determina que se façam gastos com percentual indexado ao crescimento da receita de capital líquida de um estado, por exemplo, o gestor fará despesas até que atinja determinado percentual no ano t. Essa despesa será feita basicamente em pessoal, custeio e investimentos (que, mais tarde, gerarão mais gastos em custeio). Porém, ao enfrentar uma crise econômica que leve ao crescimento nulo da receita, o gestor continuará tendo aquela despesa feita outrora para agora ser honrada, ou seja, não poderá cortá-la (chamada de despesa continuada). Assim, sem modificar as regras de vinculação dessas despesas, não há como controlar o crescimento da despesa do setor público ao longo dos anos. Essa estrutura da despesa do Governo dificulta qualquer esforço de ajuste fiscal rápido e cria uma dinâmica de crescimento automático da despesa difícil de ser revertida em períodos de desaceleração econômica (Braatz, 2017, p.118).

Ainda segundo Braatz, a crise financeira não pode ser justificada apenas pela queda da arrecadação, mas também pela incapacidade e/ou impossibilidade em reduzir-se despesas de forma significativa. Para o autor, as regras atuais do serviço público inviabilizam qualquer tentativa de redução significativa dos gastos. A rigidez dos gastos, com vinculações que, as vezes, excedem a existência da própria receita, regras imutáveis, insculpidas por vezes na Constituição Federal, e a pressão das corporações de servidores são principais fatores condicionantes para essa dificuldade (Braatz, 2017, p. 120).

É importante destacar a capacidade de arrecadação do Estado, quanto aos impostos. O artigo 155 da Constituição Federal de 1988 atribui aos Estados e ao Distrito Federal a competência de instituir os seguintes impostos: ITCD, IPVA e ICMS. Dos três, podemos destacar o ICMS, o imposto mais importante, responsável por 52,51% da receita estadual em 2017, segundo dados obtidos junto ao portal TransparênciaRS. Arretche (2005, p. 75) destaca que a descentralização fiscal atribuída a Constituinte de 1988 transferiu os impostos únicos federais sobre eletricidade, produtos minerais, combustíveis e lubrificantes, serviços de comunicações e transportes, incorporando-os à base de tributação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), uma exceção na história tributária brasileira. Como veremos, O ICMS se mostrará como uma das principais ferramentas, se não a principal

utilizada pelos diferentes governadores na busca por melhorar a arrecadação.

Quanto aos governadores, Magnus (2016) relata que cada governador enfrentou seus déficits de maneiras diferentes, dando destaque às grandes dificuldades que os últimos governadores tem passado, levando em conta que o déficit continua ocorrendo, e os meios de enfrentá-lo são cada vez mais limitados. A autora cita as principais formas de enfrentamento do déficit público utilizadas pelos diferentes governos, onde podemos destacar os governos dentro do período foco desta pesquisa, caracterizados por serem pós Acordos da dívida de 1998 e de inflação estável. Ao analisar o quadro comparativo montado por Magnus (2016, p. 58), pode-se identificar uma grande semelhança entre as formas de combater o déficit utilizado pelos governos de 1999 a 2014, como saques do caixa único e depósitos judiciais, antecipação de impostos e menor volume de investimentos. Mesmo assim, podem-se identificar algumas diferenças entre suas ações, como venda de ações do Banrisul e parcelamento de salários e décimo-terceiro, estes característicos dos governos do PMDB e PSDB.

Tanto Borowski (2012) quanto Magnus (2016) mostram governos atuando em prol de um equilíbrio financeiro, na busca pelo cumprimento das despesas, não sendo possível identificar se tais governos, pertencentes a partidos diferentes, com ideologias diferentes, conseguiriam realizar alguma política pública diferenciada. Será que esta situação, de temos governadores engessados em suas ações, se deve unicamente ao fator financeiro? Será que a questão política não tem também seu peso nesta situação?

Além da questão financeira, outro fator muito importante com poder de influenciar no agravamento da crise é a situação política pela qual cada governador passou durante seu mandato. Borowski (2012, p.85) cita um exemplo do que aconteceu no governo Olívio (PT), e que encaminhou propostas de mudanças na alíquota do ICMS nos anos de 1999, 2000 e 2001, sendo em todas as ocasiões derrotadas pela bancada de oposição, em maioria na Assembleia Legislativa, que havia aprovado o aumento de alíquotas no Governo Britto (PMDB), e que viria a aprovar também no Governo Rigotto (PMDB).

Segundo Tomio e Ricci (2012), a dinâmica do processo legislativo estadual é dominada pelo poder Executivo. O mesmo autor cita as palavras de Fernando Abrucio: “os governadores possuíam controle total das assembleias legislativas, aprovando, com grande facilidade, os principais projetos de lei que lhes interessavam” (Tomio e Ricci, 2012, p. 200). A princípio, num primeiro momento, a questão política não deveria interferir na

governabilidade, mas ainda assim, no mesmo artigo, Tomio e Ricci (2012, p. 199) mostram que a taxa de sucesso dos projetos de iniciativa do Executivo no ano de 1999 (governo Olívio), foi de 78,3%, enquanto que no ano de 2003 (governo Rigotto), o sucesso foi de 91,1%, caracterizando o caso do Rio Grande do Sul como peculiar.

Outro ponto importante levantado por De Oliveira (2016) sobre a política no Rio Grande do Sul, é de que ela é de baixa resolutividade (instabilidade nas decisões políticas), pois os sucessivos governos tendem a descartar as políticas em curso mesmo quando positivas. Segundo o autor, esta leitura se deve a estrutura partidária gaúcha, de tradição de polarização radical entre as forças populistas e/ou populares, e forças conservadoras. De Oliveira (2016) também destaca que a restrição do orçamento pode também refletir sobre a capacidade do Governo arregimentar apoio na sociedade e junto às lideranças políticas locais. Os governadores, após o Plano Real, e com o acordo da Dívida, perderam boa parte de seus instrumentos de fabricar receita, colocando-os em uma grande crise financeira, cujo principal vilão era os gastos com a folha de pagamento, o que afetou um dos principais mecanismos utilizado pelo Governo para consolidar seu predomínio no sistema político, a contratação de funcionários públicos por indicação política sem concurso público. Além disso, a restrição no orçamento também afeta o nível de investimentos e as transferências voluntárias realizadas pelo Estado, afetando o nível de apoio ao governo. Por fim, De Oliveira destaca também as agências do executivo estadual, as secretarias, que cumprem função de estrutura política na logística da atividade política das lideranças estaduais e também na distribuição dos espaços políticos dos diferentes líderes estaduais, organizando os “distritos informais” entre aliados do governo (Oliveira, 2016, p. 140). Segundo o autor, os governos com maior apoio tendem a ter mais deputados estaduais afastados de seus mandatos para ocupar secretarias do Estado, privilegiando a relação com a Assembleia Legislativa.

Por fim, os autores acima desenham um quadro financeiro para o Rio Grande do Sul, onde grande parte do orçamento estadual já está comprometido com encargos fixos, como a dívida pública, gastos previdenciários e gastos fixados pela constituição. Além disso, o Acordo da dívida assinado em 1998, juntamente com a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, reduziram as possibilidades de ações para os governadores na busca pelo desenvolvimento do Estado, limitando-os à busca pelo equilíbrio financeiro, ou seja, fechar as contas no positivo. Quanto às ações destes governadores, pode ser vista também, que em sua maioria, limitaram-se a tentar reduzir despesas principalmente com investimentos e pessoal, e angariar receitas pelo caixa único e pelos depósitos judiciários, este último, vale ressaltar, que

nada mais é do que alimentar mais uma dívida para o futuro. Além disso, a própria atuação destes governadores pode ficar engessada também pelas disputas partidárias, que podem se acentuar ainda mais numa situação onde os recursos são restritos ou onde os governos são formados por minorias na Assembleia Legislativa.

3. OS GOVERNOS

Antes de fazermos uma análise sobre o comportamento que cada governo teve na manipulação do orçamento estadual durante o período de 2004 a 2017, será feita uma verificação sobre as características que cada um apresentava, abordando seus planos de governo e sua força política, medida pelo apoio obtido na Assembleia Legislativa. Como os planos de governo são muito extensos, e diferentes entre si, tanto em seus formatos quanto propostas, apresentarei apenas uma visão inicial de cada projeto, com sua apresentação inicial, suas propostas voltadas ao equilíbrio fiscal e farei uma comparação entre os quatro projetos. Quanto às demais propostas contidas nestes planos, estes serão citados durante a análise dos gastos orçamentários, se necessário.

3.1. Planos de governo

3.1.1. Governo Rigotto

Eleito para a gestão 2003-2006, pela aliança PMDB/PSDB/PHS, o plano de governo de Germano Rigotto faz muitas críticas aos dois governos predecessores, principalmente ao governo de Olívio Dutra. Apresenta-se como defensor e apoiador das conquistas obtidas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, além de afirmar que o Rio Grande do Sul necessita estabelecer um clima de cooperação e confiança, através do restabelecimento de uma nova maioria, onde prevaleça o centro-esquerda, definindo o PMDB e o PSDB como as expressões dos sentimentos políticos mais firmes e profundos dos gaúchos. Tenta propor uma visão otimista do Rio Grande do Sul, através da criação de uma mentalidade e uma cultura comprometida com um otimismo responsável, dentro da realidade, mas confiante em que há condições de se realizar as melhores expectativas.

O Desafio das contas públicas:

- Ações sobre a receita: a) no primeiro trimestre de 2003, governo enviará uma proposta de reestruturação do IPE e no sistema de aposentadorias dos servidos em geral, além de incluir medidas que impeçam o desvio de recursos do sistema de assistência médico-hospitalar destinados a prestação do atendimento de saúde para outras finalidades. A ideia é que o estado reduza o impacto das despesas com todo o sistema de previdência social a longo prazo; b) colocar como prioridade número um a questão da redução das receitas de

transferências por conta da Lei Kandir e Fundo de Exportações junto ao Governo Federal, de modo a manter os mecanismos de compensação para as perdas gaúchas com exportações; c) buscar a substituição gradativa de contribuições federais por tributos partilhados, por exemplo, no caso PIS, do COFINS e da CIDE; d) quanto a dívida pública, iniciar negociações buscando, de um lado, a redução do comprometimento mensal desse encargo e, de outro lado, a busca de compensação no pagamento da dívida, de despesas assumidas pelo Estado em obras de competência e jurisdição federal. O plano fala que iniciativas na área tributária não incluirão, por inconveniente e inoportuno, projetos destinados ao aumento de impostos.

- Ações sobre Gastos públicos: a) redução expressiva do número de cargos em comissão; b) melhor aproveitamento do capital de experiência de capacitação técnica dos servidores existentes, com instituição de indicadores de desempenho; c) programa de racionalização de despesas de custeio a ser implementado prontamente; d) criação de contas de mútuo para a poupança do funcionalismo público; e) venda de ativos excedentes do controle acionário de empresas públicas; e f) venda de imóveis sem uso, pertencentes ao Estado.

3.1.2. Governo Yeda Crusius

Eleito para a gestão 2007-2010, pela coligação Rio Grande Afirmativo (PSDB, PFL, PPS, PL, PSC, PHS, PTdoB, PRONA, PAN, PRTB e PTC), o plano de Yeda trazia como principal lema “*Um novo jeito de governar, para enfrentar nossos desafios históricos*”. Seu programa fala sobre a capacidade e coragem de enfrentar os problemas, tratando-os como problemas históricos e estruturais. A volatilidade do PIB estadual é explicada basicamente pela instabilidade da taxa de câmbio e escassez de água nas lavouras de verão. Elogia a política de incentivos para atração de investimentos do governo anterior, mas critica a falta de incentivos aos investimentos já instalados. Faz considerações sobre as desigualdades regionais, sobre a pobreza urbana e pobreza rural, a crise das finanças públicas e a qualidade dos serviços públicos. Quanto a suas propostas, seguem abaixo algumas das delas:

Equilíbrio fiscal:

- Ações pelo lado da despesa: a) praticar o realismo orçamentário; b) estabelecimento de indicadores de resultado e de esforço nos programas de governo; c) não iniciar obras ou estabelecer novos contratos com fornecedores até que os pagamentos do Tesouro sejam normalizados; d) reposição mínima do fluxo das novas aposentadorias; e) implantação de

mecanismos de permanência do servidor ativo; f) constituição do fundo de aposentadorias para os novos servidores; g) negociação de teto orçamentário com os outros poderes; h) disseminação do Governo eletrônico; i) negociar junto a União e a organismos internacionais o alongamento do pagamento da dívida do Estado e a redução dos encargos mensais como uma proposta “casada” ao novo esforço fiscal que será executado; j) construir um grupo de avaliação dos passivos potenciais do Estado;

- Ações pelo lado da receita: a) estímulos ao crescimento econômico; b) implantação e disseminação da Nota Eletrônica; c) formação e qualificação de grupos setoriais para fiscalização; d) fim das anistias; e) redução da fruição dos incentivos fiscais; f) aperfeiçoamento do “Caixa Único”; g) estímulos ao aumento das importações internacionais; h) estímulos à complementação de cadeias produtivas locais e a compra local de insumos; i) buscar maior eficiência no acompanhamento da formação e recuperação da dívida ativa; e j) formação de um grupo especializado na captação de recursos internacionais.

3.1.3. Governo Tarso

O governo de Tarso Genro, eleito para o mandato 2011-2014, era composto pela coligação Unidade Popular pelo Rio Grande (PSB, PCdoB, PT e PR). Seu projeto de governo, segundo os autores, não se trata de um projeto final. O plano reforça a ideia de construir, ao longo da campanha, com cada gaúcho e gaúcha, um programa de desenvolvimento de forma participativa. Apesar desta proposta inicial de apresentar um projeto em formação, algumas propostas já estão descritas neste plano. Dentro da proposta relacionada ao equilíbrio fiscal é feita uma crítica ao atual governo, relatando que o chamado Déficit Zero se deve ao baixo investimento e não cumprimento dos mínimos constitucionais, especialmente na educação e saúde.

Equilíbrio fiscal com recuperação do investimento e do crescimento:

a) Mais recursos para o estado, a partir de uma nova postura em relação ao governo federal, com maior integração, potencializando os recursos disponibilizados para o estado pelos programas nacionais e sua ampliação;

b) Busca de fontes internacionais de financiamento estabelecendo um novo padrão de relações internacionais, aproveitando melhor os diversos organismos mundiais de financiamento de políticas públicas;

c) Crescer para melhorar a receita e arrecadação, considerando sempre papel do Estado como indutor e regulador do desenvolvimento.

3.1.4. Governo Sartori

O atual governador, José Ivo Sartori, foi eleito para o mandato 2015-2018 pela coligação chamada O novo caminho para o Rio Grande (PMDB, PSD, PSB, PPS, PHS, PT do B, PSL e PSDC). O seu plano de governo inicialmente enfatiza os importantes avanços alcançados pelo Brasil nos últimos 30 anos, destacando a liderança do MDB. Também faz críticas a atual crise política, falando sobre o desvirtuamento do sistema de representação, fazendo um relato sobre a troca de favores entre o Poder Executivo e Legislativo para garantir apoios políticos, e por conta disso, fala sobre a necessidade de mudanças. Não nega os avanços sociais e econômicos alcançados nos últimos anos, mas relata que tais progressos estão batendo nos seus limites, gerando um custo institucional que ameaça a própria democracia. Fala da exigência por um plano institucional em compromisso com a reforma política, e no plano das políticas de desenvolvimento a necessidade de enfrentar as carências de infraestrutura, que necessita de modernização, mas sem conflitar com o desenvolvimento social, até porque ambas dependem uma da outra. Por fim, também relata que o verdadeiro desenvolvimento também está atrelado a situação de tranquilidade e confiança na comunidade brasileira, profundamente prejudicada pela insegurança. Por conta desta situação, é apresentada a sua candidatura.

As finanças Públicas:

- Necessidade de contribuição de todos os poderes do Estado e de todas as categorias de servidores para a indispensável melhoria da qualidade do gasto público é uma das linhas de ação que é preciso paciente e denodadamente trilhar;

- Estabelecer uma condição de diálogo que permita consensualizar entre todas as forças e agentes políticos, e a opinião pública, uma regra que vincule o crescimento da despesa pública ao crescimento da economia e da produtividade. É dado o exemplo da regra do reajuste do salário mínimo, indicando que este é um caminho factível para a boa gestão dos recursos disponíveis;

- Também é importante levar a termo a renegociação da dívida estadual, que precisa avançar em relação à proposta do Governo Federal, em tramitação no Congresso Nacional,

em busca de uma reforma que interesse ao Rio Grande, que reduza o percentual da RLR (receita líquida real) e alongue o prazo de pagamento das prestações;

- Luta pelo ressarcimento das perdas tributárias decorrentes das exportações é uma agenda econômica e política que o Rio Grande e seu governo não podem abandonar;

- Reforma tributária. A melhor repartição das receitas tributárias é um passo indispensável para a recuperação mais consistente das finanças dos estados, e o estabelecimento de relações federativas mais equilibradas.

3.1.5. Comparação entre os planos de governo

Antes de tudo, é interessante ressaltar que cada plano pertence a uma época diferente, e não disputaram entre si o cargo de governador, na verdade são projetos de campanhas vitoriosas. Mesmo assim, podem-se identificar diferenças tanto nas suas apresentações, quanto nas suas propostas, tanto em conteúdo quanto em formato. No projeto de Germano Rigotto nota-se o apoio dado às conquistas do governo Fernando Henrique, e faz críticas moderadas aos seus dois antecessores, fazendo questão de se colocar no centro do espectro político, ou como está dito em seu plano, no centro-esquerda. Quanto às suas propostas, percebem-se mais intenções do que ações concretas, mas percebe-se também a intenção de reduzir os gastos com a máquina pública, principalmente com a folha salarial e com os inativos. Importante ressaltar dois assuntos abordados no plano: fala em reduzir expressivamente o número de cargos em comissão, e não aumentar tributos, que são dois assuntos que abordaremos novamente mais a frente.

Quanto ao plano de governo de Yeda Crusius, este é aparentemente mais técnico do que o anterior, abordando um pouco de dados estatísticos e a história do Estado, não faz críticas às ações de seu antecessor, mas observa a sua falta de atuação em outras áreas. Quanto a suas propostas, caracterizam-se por serem projetos mais técnicos, com ações objetivas e concretas. Podemos destacar a preocupação com o ajuste fiscal e com negociação da dívida pública.

Já a proposta de governo de Tarso Genro faz questão de afirmar que é um plano em formação, querendo transparecer um formato participativo. Suas críticas vão de encontro ao modelo econômico do seu antecessor, que reduziu investimentos objetivando alcançar o déficit zero. Já suas propostas baseiam-se em buscar o equilíbrio financeiro por meio de investimentos e crescimento econômico, aproveitando investimentos do governo federal,

como o PAC I e II, além dos investimentos incentivados pela Copa de 2014 e Olimpíada 2016, e da Petrobras. Ainda na área de ajuste fiscal, não temos propostas, mas sim compromissos, que visam à busca por mais recursos e alcançar o crescimento para melhorar a arrecadação. Acaba por sendo um projeto muito diferente dos demais, por ser mais inclusivo e participativo, e menos voltado para as questões de ajuste fiscal;

Por fim, o projeto de governo de Sartori está mais voltado para a atual situação econômica e política que não só o Rio Grande do Sul, como o Brasil está passando. Podemos dizer que o seu projeto assemelha-se aos de Rigotto e Yeda em alguns aspectos: voltado para a crise orçamentária, falando em controle de gastos, foco na dívida pública, como o da Yeda, mas sem apresentar propostas concretas, focando mais nas intenções e na conscientização dos problemas, parecido com o plano de Rigotto, mas mais evasivo.

3.2. Poder político

3.2.1. Formação das bases de apoio na Assembleia Legislativa

A força de um governo e a sua capacidade de governar passam pelo nível de apoio que este tem na Assembleia Legislativa. O histórico do Rio Grande do Sul é de não reeleger governadores, além disso, segundo Oliveira (2006), a política no Rio Grande do Sul, é de baixa resolutividade (instabilidade nas decisões políticas), pois os sucessivos governos tendem a descartar as políticas em curso mesmo quando positivas. O mesmo autor fala sobre a radicalização política ideológica entre os partidos, além de comentar a distribuição de vagas em secretarias como uma forma de conseguir apoio. Por conta disso, seguem abaixo duas tabelas: a primeira, com a distribuição partidária em cada mandato, e a segunda, a distribuição política feita por cada governo das secretarias.

Tabela 1 – Deputados eleitos por partido por legislatura.

Partidos	Legislaturas			
	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2018
DEM*	1	3	1	0
PCdoB	1	1	1	2
PDT	7	7	7	8
PMDB	9	9	8	8
PP**	10	9	7	7
PPL	0	0	0	1
PPS	3	4	2	1
PR	0	0	0	1
PRB	0	0	1	1
PSB	2	2	3	3
PSD	0	0	0	1
PSDB	3	5	5	4
PSOL	0	0	0	1
PT	13	10	14	11
PTB	6	5	6	5
PV	0	0	0	1
TOTAL	55	55	55	55

Fonte: Assembleia Legislativa RS

*PFL mudou para DEM em 2007. **PPB mudou para PP em 2003.

Tabela 2 – Filiação partidária dos secretários e distribuição das secretarias

Governo	Partidos	Nº de secretarias para o partido do governador	Nº de secretarias para os demais partidos	Demais secretarias sem partidos
Rigotto	PMDB, PTB, PDT, PPB, PSDB	8	11	3
Yeda	PSDB, PMDB, PPS, PTB, PDT, PP	5	12	1
Tarso	PT, PSB, PCdoB, PTB, PDT	10	7	6
Sartori	MDB, PP, PDT, PSB, PSDB	7	8	7

Fonte: TSE, Wikipédia, Jornal do Comércio, Correio do Povo, G1.globo.com

*O número de secretarias variou entre os diferentes governos.

** A tabela baseia-se na situação inicial de cada governo, podendo ter sofrido mudanças ao longo do período.

A partir das duas tabelas acima, a quantidade de deputados eleitos, por partido, e a distribuição de secretarias feitas por cada governo, juntamente com a coligação formada por cada governo durante a eleição, podemos calcular o possível nível de apoio teórico que cada governador teve, pelo menos no início de seu mandato.

O governador Germano Rigotto, cuja coligação faziam parte, além de seu partido PMDB, o PSDB e o PHS, sendo que o último não conseguiu eleger deputados. O PMDB elegeu 9 e o PSDB, 3. Considerando que o governo disponibilizou cargos nas secretarias em troca de apoio, somam-se a sua base mais o PTB, PDT e PPB, somando mais 23 cadeiras. No total, a sua base contaria, teoricamente, com 35 dos deputados, constituindo a maioria na casa.

A coligação da governadora Yeda contava, além de seu partido, PSDB, com PFL, PPS, PL, PSC, PHS, PTdoB, PRONA, PAN, PRTB e PTC. Apesar desta coligação ser formada por diversos partidos, apenas o PFL e o PPS, além do PSDB, conseguiram eleger deputados. O PSDB elegeu 5, enquanto que o PPS, 4 e o PFL, 3. Quanto a disponibilização de cargos em secretaria, somam-se a sua base o PMDB, PTB, PDT e PP, acrescentando mais 21 cadeiras. No total, inicialmente, o governo Yeda contou com o apoio de 33 deputados na Assembleia, também formando maioria casa.

Já o governo Tarso Genro, contava com uma coligação formada, em conjunto com o PT, pelo PSB, PCdoB e PR, sendo que este último não conseguiu eleger ninguém para a Assembleia. No total, a coligação conseguiu eleger 18 deputados. Quanto a distribuição de cargos em secretaria, juntaram-se ao governo o PTB e o PDT, acrescentando o apoio de mais 13 deputados. No total, o governo Tarso Genro, inicialmente formou sua base de apoio com 31 deputados, formando maioria.

Por fim, Sartori foi eleito com a coligação do MDB (antigo PMDB), PSD, PSB, PPS, PHS, PT do B, PSL e PSDC. No total, a coligação conseguiu eleger apenas 13 deputados, uma vez que PHS, PTdoB, PSL e PSDC não conseguiram eleger ninguém. Quanto a cargos em secretarias, PP, PSDB e PDT acrescentaram mais 19 deputados. No total, Sartori contou com uma base de apoio de 32 deputados.

Conforme pode-se ver, nenhum governador conseguiu formar uma base de governo com apoio de maioria somente pelo resultado das eleições, mesmo aqueles que formaram grandes coligações que eleitoralmente se mostraram ineficiente. Foi necessário buscar apoio junto a Casa por meio de distribuição de cargos nas secretarias do governo, para que assim, seus governos pudessem, inicialmente, e teoricamente, contar com uma maioria na Assembleia Legislativa, para tentar colocar em prática seus planos de governo.

3.2.2. Capacidade de aprovação de proposições

Como foi visto no capítulo anterior, por meio de coligações e distribuição de cargos em secretarias, todos os governadores conseguiram teoricamente formar uma maioria na Casa Legislativa. Agora, neste capítulo analisaremos se este apoio teórico se confirmou na prática. Para isso, será feita uma análise da quantidade de proposições (projetos de lei), de iniciativa do Executivo, que foram aprovadas pela Assembleia Legislativa. Importante: como o foco do projeto é o orçamento do estado, as proposições em estudo são todas aquelas que tinham como assunto principal os tributos de responsabilidade do Estado: o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, o ICMS, o imposto sobre a propriedade veicular, o IPVA, e o imposto sobre a transmissão causa mortis e doação, o ITCID. A tabela 3 demonstra a quantidade de proposições sobre tais impostos que foram feitas pelo executivo, quantas foram aceitas e quantas foram rejeitadas pela Assembleia.

Tabela 3 – Situação das proposições de iniciativa do Executivo

Governador	Proposições	Sancionadas	Rejeitadas	Demais pareceres*
Rigotto	26	24	0	2
Yeda	24	17	2	5
Tarso	30	28	0	2
Sartori	19	18	0	1

Fonte: Assembleia Legislativa RS

*Proposições devolvidas, arquivadas, prejudicadas e pendentes parecer

A lista de proposições de iniciativa do Executivo está no Apêndice A.

Apesar dos dados acima não indicarem um nível de rejeição alto, algumas considerações se veem necessárias. A maioria das proposições sancionadas tem como assunto principal diferimento de débitos, redução de alíquotas para algumas áreas, incentivos fiscais, e demais questões burocráticas, assuntos que a princípio não devem ter sofrido grande resistência por parte dos deputados. Mas e os projetos que tinham como finalidade aumentar a alíquota dos tributos? Pois bem, nesta situação podemos identificar diferenças no que cerne a capacidade de apoio de cada governo. O governo Rigotto conseguiu aprovação do PL n° 335/2004, que aumentava, nos exercícios de 2005 e 2006, as alíquotas de 25% para, respectivamente, 30% e 29%, na energia elétrica comercial e residencial, gasolina e álcool combustível. Alterar, nos exercícios de 2005 e 2006, a alíquota nas prestações de serviço de comunicação de 25% para, respectivamente, 30% e 29%. Alterar, nos exercícios de 2005 e 2006, a alíquota nas operações de óleo diesel, de 12% para 14%. Mesmo assim, é importante salientar que a vitória foi por uma margem mínima, 27 a favor e 26 contra, para ver como o

aumento de tarifa é um assunto muito delicado na Assembleia Legislativa, além disso, não esqueçamos que esta proposta de projeto vai contra o plano de governo apresentado por Rigotto. Por fim, vale registrar, que o governo Rigotto também conseguiu aprovar um projeto de Lei Complementar, que direciona 0,5% da receita líquida de impostos próprios, como previsto no § 3º do artigo 201 da Constituição Estadual, para o Sistema de Financiamento do Ensino Superior Comunitário.

O governo Sartori, também obteve êxito na aprovação do projeto de lei nº 320/2015, que elevava de 25% para 27%, a alíquota de ICMS nas operações internas com cerveja; de 18% para 20%, a alíquota de ICMS nas operações internas com refrigerante; de 25% para 30%, a alíquota de ICMS nas operações internas com as seguintes mercadorias e nas seguintes prestações de serviço: energia elétrica, exceto para consumo em iluminação de vias públicas, industrial, rural e, até 50 kW por mês, residencial; gasolina, exceto de aviação, e álcool anidro e hidratado para fins combustíveis; e serviços de comunicação de 17% para 18%. A aprovação deste projeto de lei também sofreu para passar, sendo aprovado por 27 a 26.

Já a governadora Yeda não conseguiu obter o mesmo sucesso com tais medidas, sua rejeição já acontecia antes mesmo dela assumir o cargo. O projeto de Lei nº531/2006, foi formula atendendo a solicitação da governadora recém-eleita, e previa alterações no ITCD, mas principalmente, solicitava a prorrogação de alíquotas que já haviam sido alteradas e o aumento de outras, mas tal projeto foi rejeitado pela Assembleia Legislativa pelo placar de 38 a 2 contra o projeto. Já o outro projeto, que também previa o aumento de alíquotas do ICMS em vários produtos, além de alterações no IPVA e no ITCD, o projeto de nº389/2007, foi derrotado por estrondosos 34 a zero.

Quanto ao governador Tarso Genro, seu governo propôs 30 proposições envolvendo os três tributos, mas em nenhum deles foi proposto aumento nas alíquotas de ICMS ou dos demais tributos, obtendo aprovação de 28 de seus projetos e sem rejeições.

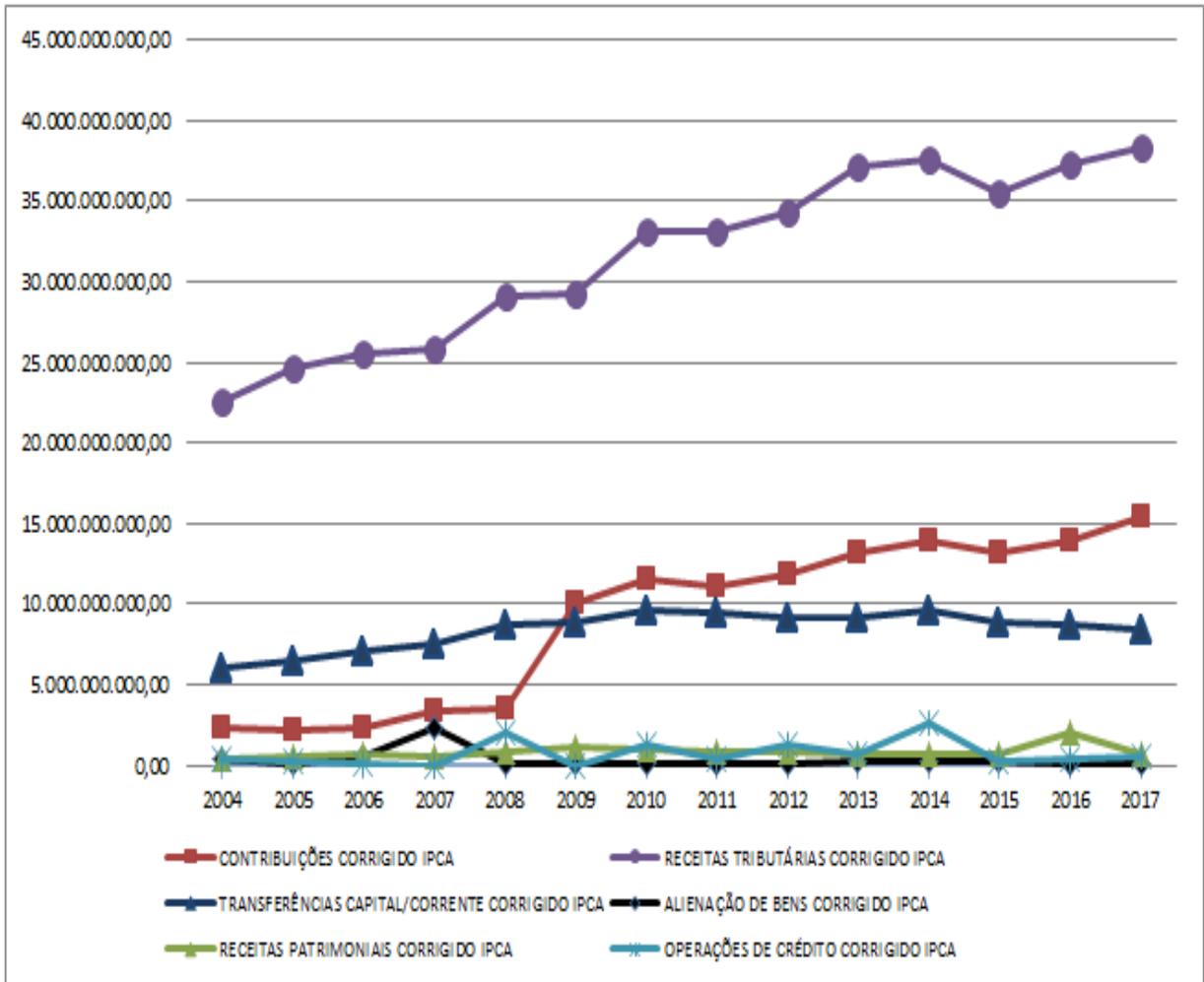
Como podemos ver a suposta maioria na Assembleia não é garantia de aprovação, ou aprovação tranquila para propostas mais polêmicas ou impopulares. Todos os 4 governadores contavam com uma maioria, ao menos teórica, na Casa, mas mesmo assim, dos três que propuseram projetos de aumento de alíquota, dois venceram com escore mínimo, mas mesmo assim abaixo do número teórico de votos que teriam, Rigotto tinha 35 na bancada, mas conseguiu apenas 27, mesmo número que Sartori alcançou, tendo um apoio teórico de 32 deputados. Já o caso de Yeda Crusius se mostrou mais alarmante, na votação dos dois projetos propostos, ela obteve no máximo apenas 2 dos 33 possíveis votos teóricos. No seu

caso, o problema não foi apenas perder, uma vez que vimos que as vitórias dos outros dois haviam sido apertadas, portanto, perder por pouco não significaria tanta coisa assim, mas perder da forma como foi dá indícios de um possível problema de governabilidade. Já no governo Tarso, como não temos projetos com a mesma iniciativa de aumento tributário, não podemos precisar se seu nível de apoio se iguala ao de Rigotto e Sartori, mas pela grande quantidade de projetos aprovados (28 de 30, sem rejeição), podemos deduzir que a sua relação com a Assembleia foi melhor do que o governo Yeda.

4. ANÁLISE DAS RECEITAS

Antes de fazermos uma análise sobre a forma como foram destinados os gastos por cada governo, é interessante fazermos uma primeira análise sobre a capacidade de captação de receita realizada por cada gestão.

Gráfico 1 – Arrecadação por tipo de receita em R\$ por ano



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>
Valores corrigidos pelo IPCA

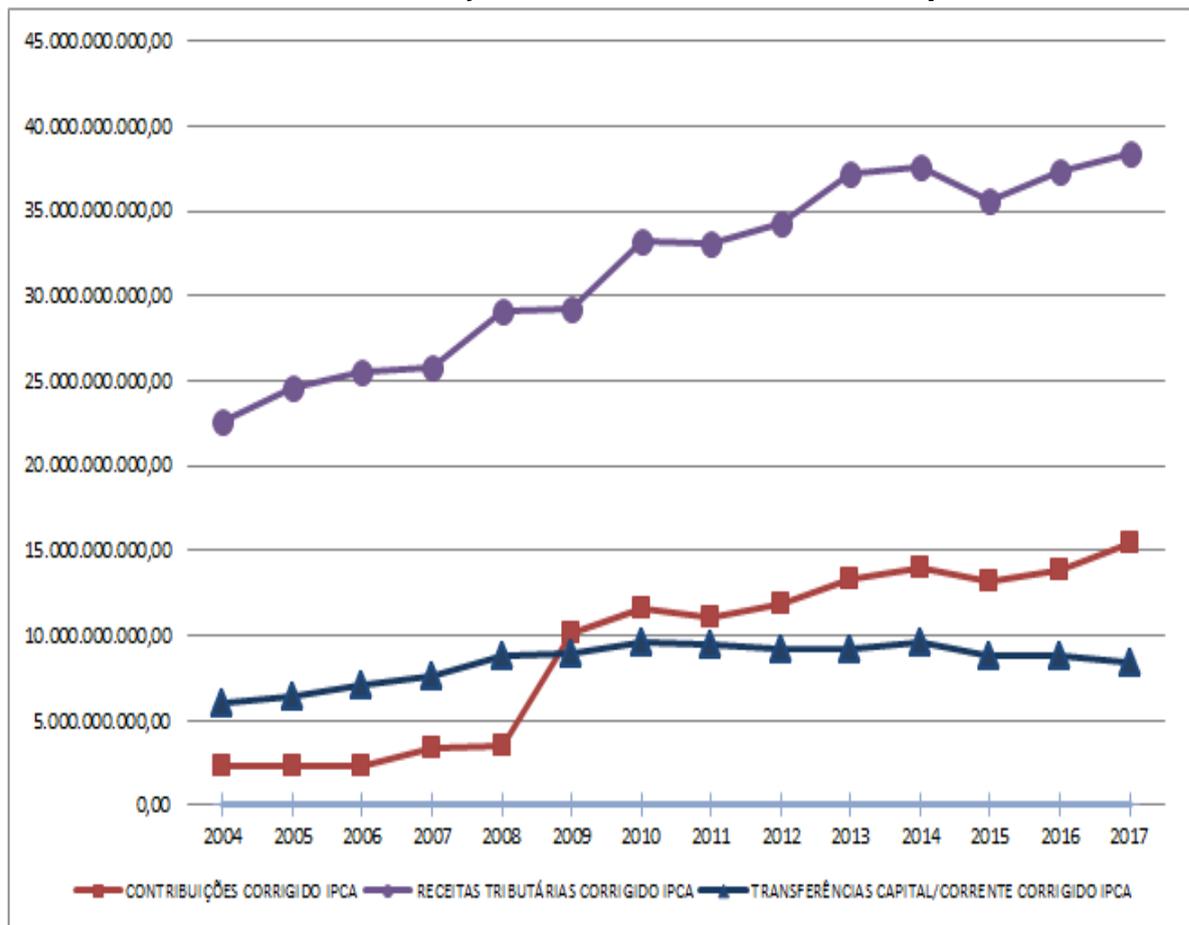
O gráfico acima nos mostra as receitas captadas pelo estado no período de 2004 a 2017, com valores corrigidos pelo IPCA. Podemos ver que três receitas se sobressaem perante as demais: as receitas tributárias, a maior, seguida pelas contribuições sociais, e as transferências de capital e corrente. As demais receitas apresentam valores muito inferiores as anteriores, mas também serão analisadas. Obs.: as deduções, que tem caráter negativo sobre os valores totais não foram consideradas.

Para melhor interpretar estes dados dividiremos a análise em dois grupos: o primeiro, referente as três receitas mais altas, e o segundo com as receitas mais baixas. Para ajudar na sua interpretação, além do gráfico com os valores corrigidos pelo IPCA, também foi acrescentado outro gráfico, mas com o percentual de participação destas receitas na receita total. A partir destes dados buscaremos identificar diferenças entre os diferentes períodos em estudo, tentando relacionar tais diferenças com as possíveis ações tomadas por cada gestão de governo.

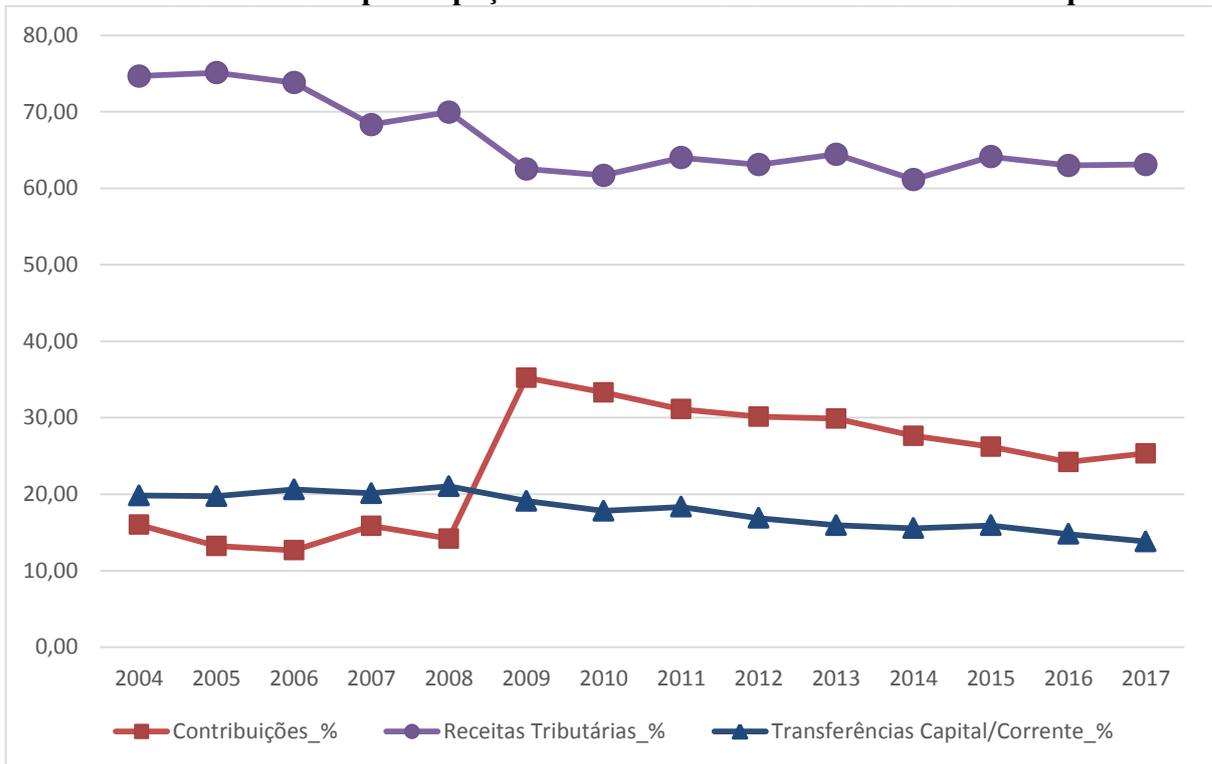
4.1. As receitas mais altas

O Orçamento do estado conta com três principais receitas, as tributárias, resultado da captação de impostos, destacando o ICMS, IPVA e ITCD, as contribuições, sociais e Sociais intraorçamentárias, e as transferências de capital e correntes, como as intergovernamentais. Os gráficos 2 e 3 mostram o comportamento destas três receitas:

Gráfico 2 – Arrecadação das receitas mais altas em R\$ por ano



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>
Valores corrigidos pelo IPCA.

Gráfico 3 – Percentual de participação das receitas mais altas na receita total por ano

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

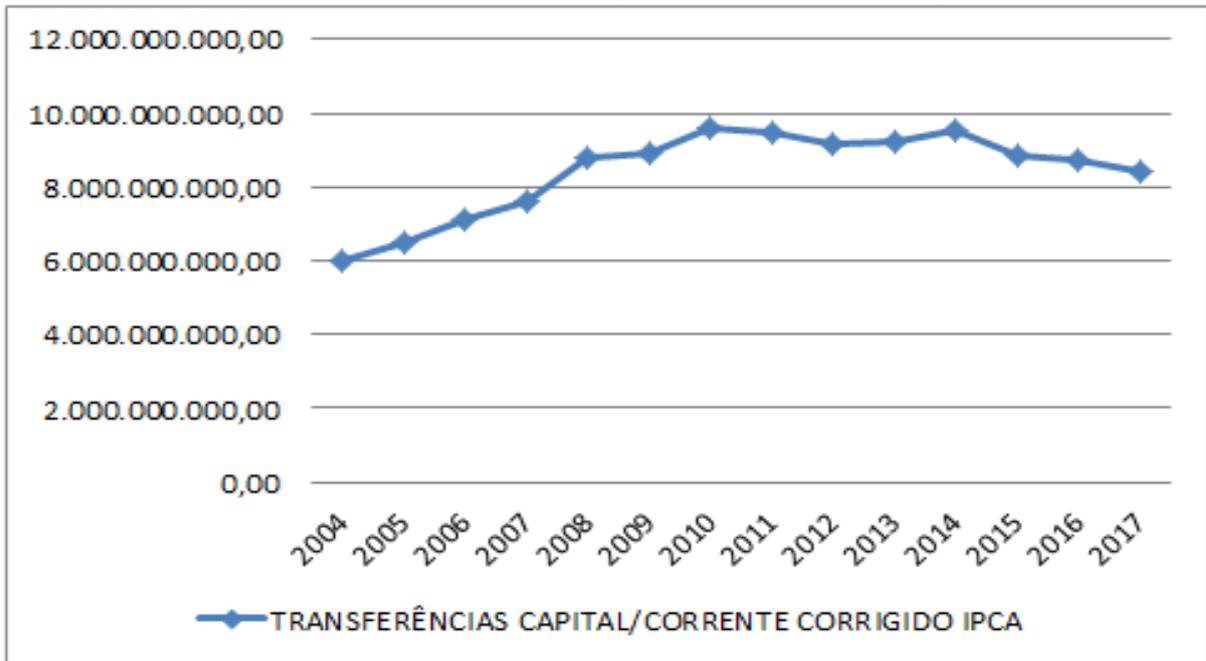
Os dois gráficos acima nos mostram o comportamento das três principais receitas captadas pelo estado, um pelo valor bruto em bilhões de Reais, e o outro, seu comportamento percentual. Como é mostrado no gráfico 2, a arrecadação com tributos segue uma tendência de alta (em valores corrigidos pelo IPCA), mesmo nos governos onde não houve aumento de alíquota de ICMS, como é o caso dos governos Yeda e Tarso. Por sua vez, ao olharmos o gráfico 3 temos que a participação percentual dos tributos na arrecadação total foi maior, principalmente no governo Rigotto, acima de 70%, o que poderia indicar que os aumentos nas alíquotas de ICMS desta gestão teriam dado resultado, mas na realidade, esta diferença se deve a baixa participação das contribuições sociais no total da receita que se manteve até 2008, pois em 2009 há um salto na arrecadação deste tipo de receita, reduzindo a participação dos tributos, que acabam ficando na faixa entre 60 a 65%, mantendo este comportamento por todo o restante do período em estudo. Por fim, não é possível determinar se os aumentos nas alíquotas de ICMS, conseguidos nos governos Rigotto e Sartori, resultaram efetivamente no aumento na arrecadação destes governos.

Já as contribuições sociais tiveram um salto de 2008 para 2009, devido ao aumento nas contribuições para o regime próprio de previdência dos servidores para amortização do déficit, chegando a quase 40% na participação da receita em 2009. Mas, apesar de apresentar

um crescimento em termos de valores, sua participação na receita total foi decrescendo, ficando abaixo de 30%, mas mesmo assim, ainda é a segunda fonte de maior receita.

Por fim, as transferências de capital e correntes apresentaram uma estagnação em valores Reais, e uma queda na participação percentual, principalmente por conta das transferências intergovernamentais, os repasses da União, conforme o gráfico 4 abaixo:

Gráfico 4 – Transferências Intergovernamentais em R\$ por ano



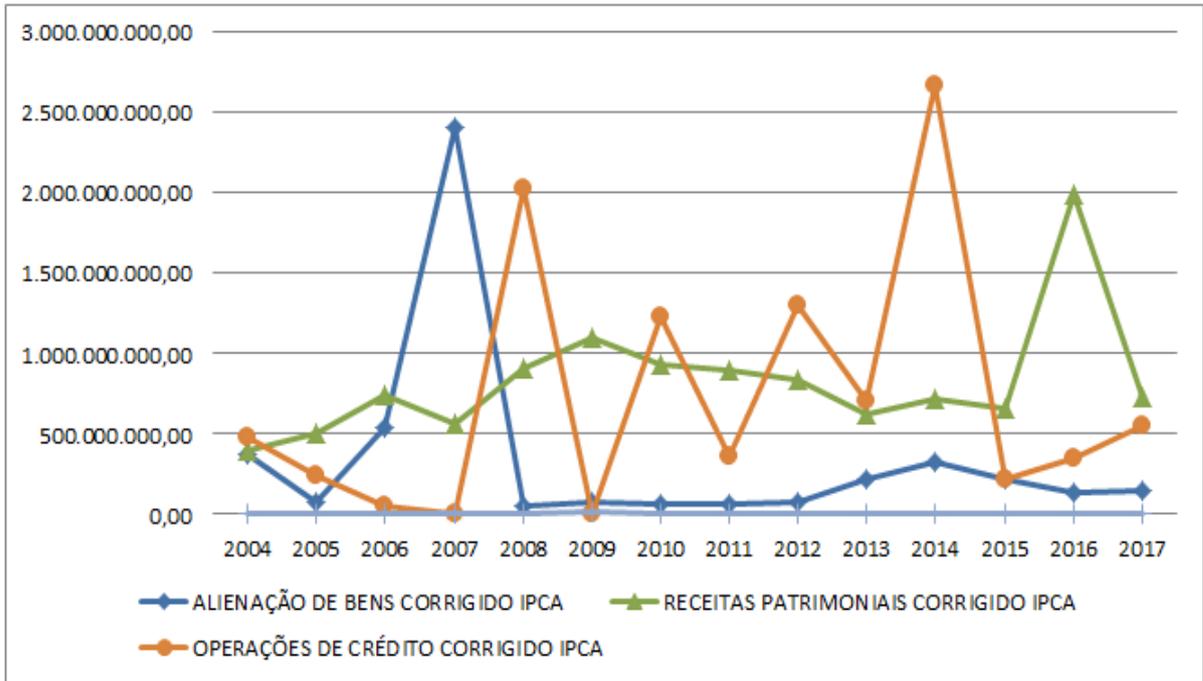
Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>
Valores corrigidos pelo IPCA

Conforme demonstra o gráfico, as transferências feitas pela União, em valores corrigidos, cresceram até 2011, estagnando em torno de R\$ 9 bilhões, com tendência de queda após 2014, provavelmente reflexo da crise financeira.

4.2. Receitas mais baixas

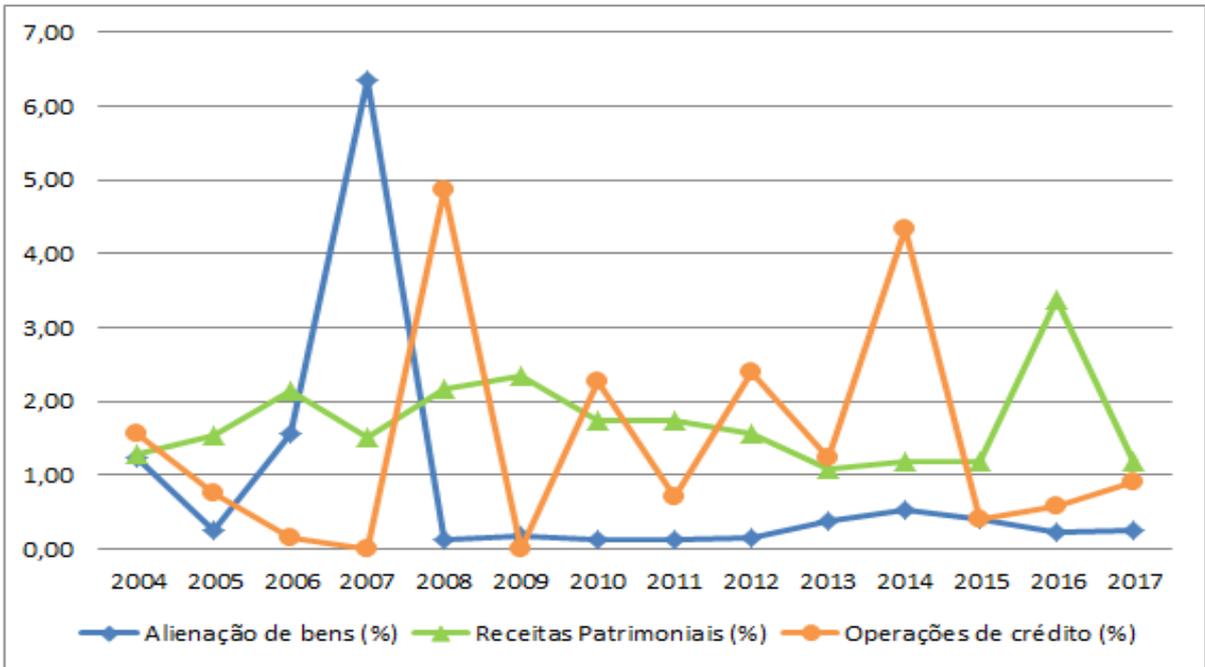
As três receitas que serão abordadas a seguir, apesar de terem um peso pequeno na sua participação na receita total, conforme será demonstrado nos gráficos 5 e 6, apresentaram algumas variações pertinentes para este estudo.

Gráfico 5 – Arrecadação por tipo das receitas mais baixas por ano



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>
Valores corrigidos pelo IPCA

Gráfico 6 – Percentual de participação das receitas mais baixas na receita total por ano



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Analisando o comportamento das três receitas ao longo do período, conforme os 2 gráficos acima, podemos identificar 6 pontos de oscilação que se destacam, sendo 1 em alienação de bens, 1 em receitas patrimoniais e 4 em operações de crédito. O Quadro 1 abaixo nos mostra os principais fatos geradores destas oscilações.

Quadro 1 – Principais variações nas 3 receitas mais baixas

Ano	Tipo de despesa	Valor (R\$)	Fato gerador
2007	Alienação de bens	2.333.456.484,38	Alienação, mediante oferta pública, de ações preferenciais do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. – BANRISUL.
2008	Operações de crédito	2.031.534.752,12	Contratação de operações de crédito junto ao BIRD para reestruturação da dívida pública extralimite.
2010	Operações de crédito	1.218.058.604,10	Contratação de operações de crédito junto ao BIRD para reestruturação da dívida pública extralimite.
2012	Operações de crédito	1.298.042.250,36	Contratação de operações de crédito junto ao BID, BIRD e BNDES para os programas PROREDES e PROINVESTE.
2014	Operação de crédito	2.671.707.334,54	Contratação de operações de crédito junto ao BID, BIRD e BNDES para os programas PROREDES e PROINVESTE.
2016	Receitas patrimoniais	1.322.365.667,77	Venda (cessão onerosa) da folha salarial dos servidores do Executivo para o Banrisul por um período de 10 anos.

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>; Diário Oficial do Estado
Valores corrigidos pelo IPCA

O quadro acima nos mostra ações realizadas pelos governos para aumentar a arrecadação, como a venda de ações do Banrisul, pelo governo Yeda, e a venda da folha salarial dos servidores, pelo governo Sartori. Já as operações de crédito, que foi a que mais apresentou variações ao longo do período, trata-se da obtenção de empréstimos realizados junto a instituições financeiras, tanto nacionais (operações internas) quanto internacionais (externas), sendo que para esta última, é necessária obtenção de autorização específica do Senado Federal, conforme Lei Complementar nº101 (lei de responsabilidade fiscal).

Ainda sobre as operações de crédito, o governo Yeda utilizou de tais recursos, com a finalidade de reestruturar a dívida pública estadual (era uma de suas metas do plano de governo), autorizado pela Resolução nº 21 de 2008 do Senado Federal. O Estado foi autorizado a contratar junto ao BIRD, um empréstimo no valor de até US\$ 1,1 bilhões, que acabou sendo retirado em duas parcelas, em 2008 e 2010. Já o governo Tarso, realizou operações de crédito internas, junto ao BNDES, e externas, junto ao BIRD e BID, com a finalidade de investir nos programas PROREDES, PROINVESTE e POD, autorizado por 5 diferentes resoluções, as de número 24 e 67, de 2012, que totalizavam US\$ 680 milhões, e as

de número 1, 15 e 16, de 2014, no total de US\$ 530 milhões. Só para constar, Rigotto e Sartori também realizaram operações de crédito durante seus mandatos, mas em valores mais modestos, quando comparados aos outros dois governos.

É importante ressaltar, que apesar de representarem valores relativamente baixos em relação as principais receitas anteriormente mencionadas, as variações em alienações, operações de crédito e receitas patrimoniais, assim como os depósitos judiciais que serão mencionados mais a frente, nos ajudam a entender as pequenas diferenças que serão detectadas nos gastos realizados pelos diferentes governos.

4.3. Demais fontes de receitas

Apesar de não terem um peso grande como as três principais arrecadações ou variações significativas como as outras três mencionadas anteriormente, rapidamente é interessante mencionar as demais receitas que fazem parte do bolo total arrecadado pelo estado. As receitas definidas como produção (agropecuárias, indústria e transformação, produção animal e derivados, produção vegetal, e receita de serviços) tiveram uma representatividade máxima de 1,16%, obtida em 2004, enquanto que em 2017, seu índice ficou em 0,56%. Já as definidas como outras receitas correntes (indenizações e restituições, multas e juros de mora, receitas da dívida ativa, receitas diversas, indenizações e restituições intraorçamentárias, e receita de serviços intraorçamentários), somadas juntas, apresentaram índices que variaram entre 2,34% e 4,01%, ao longo do período, o que apesar de apresentar um considerável nível de representatividade em conjunto, individualmente não apresentaram valores que justificassem um maior aprofundamento sobre estas receitas.

4.4. Depósitos Judiciais

O que podemos destacar são os recursos obtidos por meio de saques dos depósitos judiciais. A partir da lei nº 12.069, de 2004, o governo estadual foi autorizado a fazer uso dos chamados depósitos judiciário, valores de terceiro, sob a custódia do judiciário, aguardando decisão final de ações na justiça, limitado a 70% do que está retido. Em 2006, pela lei nº 12.585 esse limite foi aumentado para 85%, e chegou a 95% pela lei 14.738, em 2015. Segundo matérias do site G1 e do Jornal do Comércio, publicas respectivamente, em 14

de maio de 2018 e 3 de agosto de 2018, a dívida do Estado com estes saques chega a R\$ 10,721 bilhões. Seguem abaixo, no quadro 2, os totais de saques realizados por cada governo.

Quadro 2 – Total de saques dos depósitos judiciais realizados por cada governo

Governo	Valor sacado (R\$ milhões)
Rigotto	1.428
Yeda	615
Tarso	5.665
Sartori	3.000

Fonte: G1 e Jonal do Comércio

Vale ressaltar, que apesar de ter se tornando uma alça de apoio utilizado pelos governos para pagar seus débitos, a retirada destes recursos acabou por gerando uma nova dívida para o governo, uma vez que o estado paga os juros pela sua utilização (baseados, até 2017, na Taxa Selic). Importante destacar: Segundo informações obtidas junto ao CAGE¹, os depósitos judiciais, apesar de seus valores serem incorporados ao Caixa Único, não são contabilizados como receitas, e sim como passivos financeiros, por questões de contabilidade, o que explica o fato de não fazer parte entre as 6 principais fontes de receita. Apesar disso, a despesa gerada pelo pagamento dos juros pagos por esta dívida está contabilizada nas despesas.

¹MACHADO DE OLIVEIRA, J. **Sobre depósitos judiciais** (mensagem pessoal). Recebida por <jefmacoli@yahoo.com.br> em 21 nov. 2018.

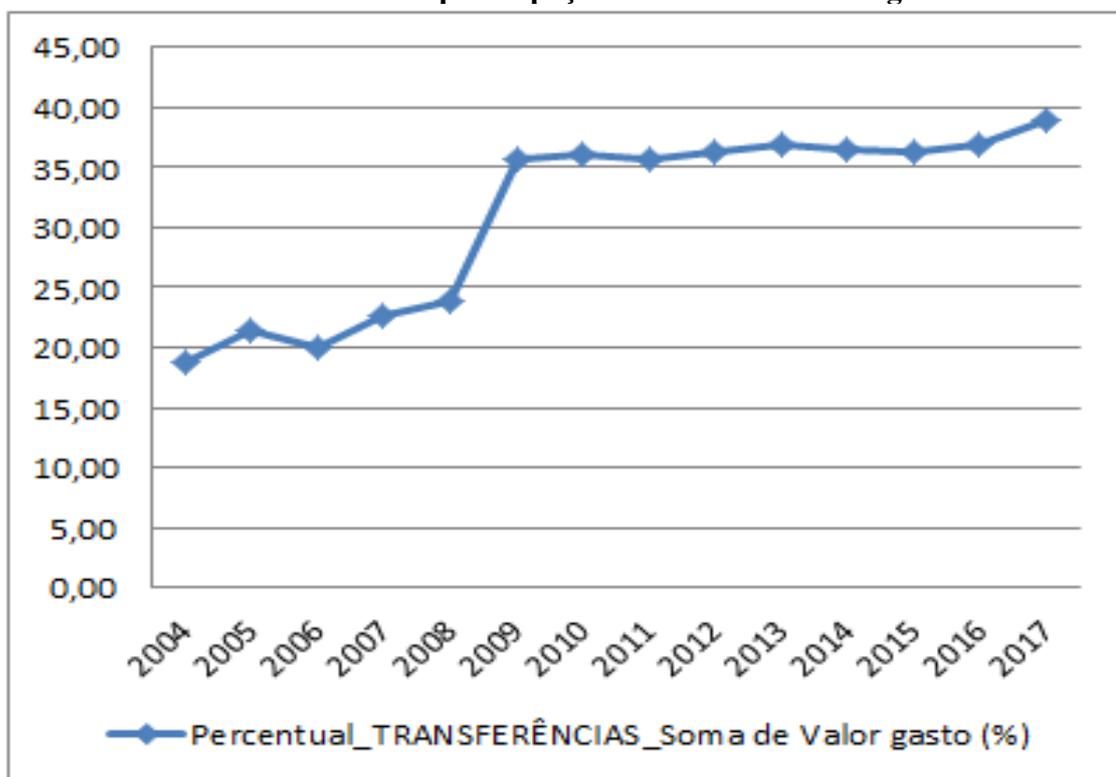
5. ANÁLISE DAS DESPESAS

Antes de realizarmos uma análise sobre a distribuição dos gastos realizados pelos governos ao longo do período de 2004 a 2017, necessitamos fazer já de antemão, uma separação. O portal da transparência RS, do qual os dados orçamentários para este estudo foram adquiridos, faz uma divisão entre os tipos de gastos, em gastos diretos e transferências. A soma destes dois tipos de gasto nos dará o gasto total realizado pelo Estado.

5.1. Transferências

As transferências são repasses de recursos estaduais para municípios, entidades civis e cidadãos. Trata-se de repasses obrigatórios, como repasses do ICMS e IPVA, segundo Lei Complementar nº63 de 1990, participação no ITBI, multas de trânsito, fundos municipais de saúde e compensações financeiras. Também temos transferências a fundações, associações, e demais entidades, privada e públicas, além de pessoas. O gráfico abaixo nos mostrará o comportamento da participação das transferências ao longo dos anos.

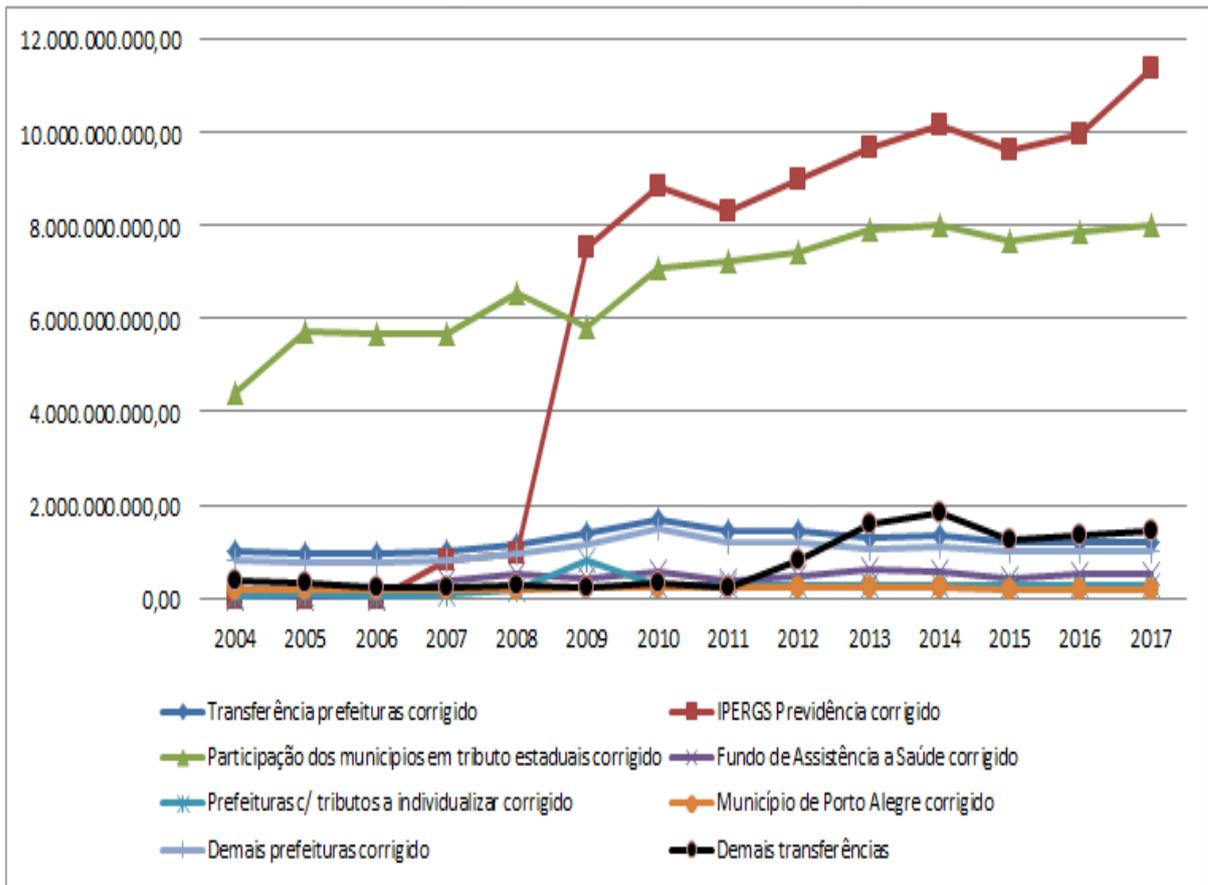
Gráfico 7 – Percentual de participação Transferências nos gastos totais



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

O gráfico acima nos mostra que o comportamento da participação das transferências nos gastos totais até 2008, apesar da pequena tendência de alta, ficava num patamar de 20 a 25%, mas em 2009, este percentual subiu mais de 10%, registrando 35% na participação dos gastos, patamar que se manteve até 2017, quando alcançou valor próximo dos 40%. O gráfico 8 pode nos explicar o motivo deste aumento.

Gráfico 8 – Tipos de Transferências em R\$ por ano



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>
Valores corrigidos pelo IPCA

Apesar de muitas, a maioria das transferências apresentam-se, conforme mostra o gráfico acima, estagnadas em pequenos valores, contando as definidas como demais transferências, que apesar de ter tido um aumento a partir de 2012, segue abaixo de R\$ 2 bilhões. Apesar disso, temos duas rubricas com grandes valores: os repasses devidos da participação dos municípios em tributos estaduais, que segue com uma leve tendência de alta, e o das transferências feitas ao IPERGS, que apresenta uma tendência maior ainda. O IPERGS é o instituto responsável pela previdência dos servidores, que sofreu alterações em 2004, com a Lei Complementar nº 12.065, que definiu as contribuições mensais para o Regime próprio de previdência social do Estado, e a Lei Complementar 12.763 de 2007, que

institui o Fundo de Equilíbrio Previdenciário, o FE-Prev. Esta mudança, que acrescentou mais recursos para a previdência é o que explica este grande aumento em 2008 dos repasses do Estado para o IPERGS, uma vez que não passa da contribuição dos participantes e da patronal. Ainda indo pela mesma linha, temos o fundo de Assistência a Saúde, o FAS, que é regido pela Lei Complementar 12.066, de 2004, e refere-se ao plano de saúde dos servidores, que também faz parte das transferências.

Por fim, como pode-se ver que todas as transferências fazem parte de repasses obrigatórios e necessários, tanto para a manutenção da previdência dos servidores, como para a gestão dos municípios, não havendo possibilidade do governo interferir nestes repasses, sem desrespeitar uma lei ou norma.

5.2. Gastos diretos

Os gastos diretos correspondem a todos os demais gastos, excluídas as transferências, realizados pelo Estado. Como o objetivo principal deste estudo é tentar identificar a existência de espaços no orçamento, para que os governadores possam realizar suas atividades dentro de seus planos de governo, assim como também tentar identificar suas diferentes atuações, analisaremos os gastos a partir dos tipos de gastos realizados. Através dos dados disponibilizados junto ao Portal da Transparência, foram identificados todos os gastos dentro da categoria mencionada, para que possa ser feita uma triagem e discriminação destes, diferenciando os gastos obrigatórios, aqueles que o governador não tem ação, tanto política quanto administrativa, daqueles gastos onde é possível atuar.

Dentro do período em estudo, 2004 a 2017, foram identificados 48 tipos de gastos, sendo que alguns foram criados ou extintos durante este período, mas todos têm ao menos 1 registro. Para melhor trabalharmos com estes dados, foi feita uma divisão, separando os gastos por categoria, conforme sua definição segundo o site da Transparência RS. As categorias: Dívida, Pessoal, Patrimonial, Infraestrutura, Terceiros e Outras.

A partir das 6 categorias acima mencionadas, foi feita uma nova divisão, mas desta vez, analisando o seu nível de obrigatoriedade, ou seja, seu valor é imprescindível que seja pago na íntegra? O Estado tem gerência sobre este valor, podendo reduzi-lo ou até não gerá-lo? A partir deste princípio, os gastos, dentro de cada categoria, serão classificados em obrigatórios, que precisam ser pagos, ou variáveis, aqueles em que o Estado pode atuar para manipulá-lo, e assim tentar identificar suas diferentes atuações.

5.2.1. Dívida

Ao todo são 12 tipos de gastos referentes a despesas com dívidas. Os gastos com dívida estão relacionados no quadro 3, abaixo:

Quadro 3 – Relação das despesas da categoria Dívida

Nº	Gastos do tipo Dívida	Descrição
1	Correção monetária ou cambial da dívida contratual resgatada	diz respeito a gastos com a dívida pública.
2	Principal corrigido da dívida contratual refinanciado	diz respeito a gastos com a dívida pública.
3	Principal da dívida mobiliária resgatado	amortização efetiva do valor nominal do título da dívida pública mobiliária, interna e externa.
4	Principal da dívida contratual resgatado	diz respeito a gastos com a dívida pública.
5	Encargos pela honra de avais, garantias, seguros e similares	diz respeito a gastos com a dívida pública.
6	Outros encargos sobre a dívida por contrato	diz respeito a gastos com a dívida pública.
7	Despesas de exercícios anteriores	despesas de exercícios anteriores que obedecem lei específica.
8	Equalização de preços e taxas	cobrir a diferença entre os preços de mercado e o custo de bens de consumo, encargos, financiamentos e limites de equalização.
9	Indenizações e restituições	devidas por órgão e entidades a qualquer título e despesas de natureza indenizatória. Destacando que nesta rubrica fazem parte os gastos com juros dos depósitos judiciais.
10	Juros sobre a dívida por contrato	diz respeito a gastos com a dívida pública.
11	Obrigações tributárias e contributivas	despesas com pagamento de tributos como Imposto de renda, IPVA, IPTU, taxa de limpeza pública, COFINS, etc.
12	Sentenças judiciais	pagamento de precatórios, cumprimento de sentenças ou decisões judiciais.

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Antes de analisarmos se as dívidas acima teriam um caráter obrigatório, ou se poderiam ser variáveis, devemos fazer uma observação quanto as 6 primeiras dívidas relacionadas na lista, aquelas que dizem respeito aos gastos com a dívida pública. Conforme vimos no capítulo sobre receitas, durante o período de 2008 a 2010, a governadora Yeda Crusius fez operações de crédito, principalmente externas, conseguindo empréstimos junto ao

BIRD e BID, que tinham como finalidade reestruturar parte da dívida pública extralimite. As dívidas identificadas com os números de 1 a 4 foram as que mais sofreram alterações com estas operações.

Apesar da escolha por amortizar e reestruturar a dívida, em detrimento a outras necessidades do estado, ou seja, foi uma escolha de governo, devemos considerar que as operações acima mencionadas não poderiam ter sido feitas utilizando-se somente o caixa do governo, tanto é que foram feitas com dinheiro emprestado, logo não podemos considerar alguns destes gastos como variáveis. Eram parte da dívida sim, e teriam de ser pagas, antecipou-se, mas com dinheiro que não foi gerado pelo estado, portanto, serão consideradas como obrigatórias.

Já as demais dívidas, referentes aos números de 7 a 12, são despesas que tem como suporte a justiça, a legislação, a inflação ou juros, não tendo o estado poder sobre estas, portanto, também são obrigatórias.

5.2.2. Pessoal

Esta classe está dividida em 20 tipos diferentes de despesas, conforme mostra do quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Relação das despesas da categoria Pessoal

Nº	Gastos do tipo Pessoal	Descrição
1	Aposentadorias e reformas	pagamentos de inativos civis, militares reformados e segurados
2	Contribuição a entidades fechadas de previdência	Fundos de pensão, conforme Lei Complementar nº109/2001.
3	Outros benefícios previdenciários	outras despesas do sistemas previdenciário, não inclusos aposentadoria, reformas e pensões.
4	Pensões	despesas com pensionistas civis e militares, previdência social, pensões de lei específica ou por sentenças judiciais.
5	Pensões do RPPS e do militar	regime para servidores públicos efetivos, com participação do ente público, servidores ativos e inativos, e os pensionista. Os militares é outro regime de pensão.
6	Pensões especiais	benefício de caráter indenizatório ou assistencial.
7	Indenizações e restituições trabalhistas	Indenizações trabalhistas devido desligamento de servidor ou restituição de valores devidos ao servidor.
8	Obrigações patronais	encargos com pessoal, como fundo de garantia e contribuições para institutos de Previdência.

Nº	Gastos do tipo Pessoal	Descrição (continuação)
9	Auxílio-Alimentação	pago a militares e servidores ou empregados da Administração direta e indireta.
10	Auxílio-Transporte	despesas com vale transporte ao pessoal civil.
11	Salário-família	benefício devido aos dependentes econômicos do servidor estatutário.
12	Outros benefícios assistenciais	auxílio-funeral, reclusão, natalidade, creche ou pré-escolar e invalidez para o servido ou militar, e família.
13	Diárias-Civil	alimentação, pousada, locomoção para servidor público estatutário ou celetista.
14	Diárias-Militar	deslocamento do militar por motivo de serviço.
15	Outras despesas variáveis – pessoal civil	horas-extra, substituições e outras despesas, pagas ao empregado ou servidor.
16	Outras despesas variáveis	despesas em virtude do exercício da atividade militar.
17	Passagens e despesas com locomoção	passagens, taxa de embarque, seguro, locação, etc..., devido mudança de domicílio no interesse da administração.
18	Ressarcimento de despesas de pessoal requisitado	despesas realizadas pelo órgão ou entidade quando o servidor pertencer a outras esferas ou empresas.
19	Vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil	salários de pessoal permanente ou de cargos de confiança, subsídios, gratificações
20	Vencimentos e vantagens fixas – militar	despesa com soldo, gratificações, adicionais, e outras despesas, previstas na estrutura remuneratória dos militares

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Estes 20 tipos de despesas são responsáveis pela maioria dos gastos no orçamento do estado, como veremos mais à frente. Será que o Estado tem como regular ou intervir para abrir espaço no orçamento?

Primeiramente, comecemos com os gastos numerados de 1 a 6, que dizem respeito a despesas com previdência e pensões. Bem, estes gastos, são previsto em lei, ou em alguns casos definidos por sentença judicial, não tem como o Estado deixar de pagar ou pagar menos, ou seja, são obrigatórios. O mesmo pode-se dizer dos gastos nº 7 e 8 que são despesas obrigatórias, por terem caráter indenizatório perante justiça trabalhista ou por se tratar de direito do trabalhador.

Quanto aos benefícios, de 9 a 12, por mais que o Estado tivesse a intenção de querer reduzi-los, somente perante projeto de lei, por enquanto são despesas obrigatórias.

Por fim, temos as demais despesas com pessoal, de 13 a 18. Analisando estas despesas, podemos ver que se tratam de despesas de caráter extra, passíveis de controle, como são o caso das horas extras, passagens, deslocamento de servidor para outra esfera, ou seja, nestes casos, o Estado tem como variar estes gastos, ficando definidas como despesas variáveis. Já, quanto as despesas 19 e 20, somente esta última pode ser tratada como uma despesa obrigatória. Apesar de se tratarem de gastos pertencentes a classe diferentes, civis e militares, respectivamente, tratam dos mesmos assuntos, vencimentos e vantagens fixas, que são gastos previstos por lei, mas acontece, que na despesa 19 também estão contabilizadas as despesas com os vencimentos e vantagens dos cargos de confiança. Acontece que estes cargos não tem direito a estabilidade, ou seja, se o Estado quiser, pode reduzi-los (claro, é uma questão política, não é tão simples), o que reduziria este gasto, ou seja, a despesa 19 é variável.

É importante ressaltar que as despesas pessoais são obrigatórias para pagamento, a condição daquelas consideradas variáveis consiste somente na capacidade da gestão tentar reduzir a sua geração. Como veremos mais a frente, há despesas variáveis que avaliaremos, onde veremos que elas podem deixar de ser geradas.

5.2.3. Patrimonial

São despesas voltadas para aquisição de imóveis e outros bens, além de títulos de crédito, ações ou cotas de sociedades, ou capital de empresas. Temos 5 despesas desta classe, conforme o quadro 5:

Quadro 5 – Relação das despesas da categoria Patrimonial

Nº	Gastos do tipo Patrimonial	Descrição
1	Aquisições de imóveis	despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras ou para sua pronta utilização
2	Aquisição de produtos para revenda	despesas com a aquisição de bens destinados à venda futura
3	Aquisição de títulos de crédito	despesas com a aquisição de títulos de crédito não representativos de quotas de capital de empresas
4	Aquisição de títulos representativos de capital já integralizado	aquisição de ações ou quotas de qualquer tipo de sociedade, desde que tais títulos não representem constituição ou aumento de capital

Nº	Gastos do tipo Patrimonial	Descrição (continuação)
5	Constituição ou aumento de capital de empresas	constituição ou aumento de capital de empresas industriais, agrícolas, comerciais ou financeiras, mediante subscrição de ações representativas do seu capital social.

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

As 5 despesas patrimoniais acima descritas, não tem caráter de obrigação, ou seja, o Estado pode deixar de gera-las, ou reduzir o gasto com tais despesas. Portanto podemos defini-las como despesas variáveis.

5.2.4. Infraestrutura

As despesas definidas como infraestrutura são aquelas necessárias para manter a estrutura da máquina pública em funcionamento. São 4 tipos de despesas, conforme mostra o quadro 6:

Quadro 6 – Relação das despesas da categoria Infraestrutura

Nº	Gastos do tipo Infraestrutura	Descrição
1	Equipamentos e material permanente	aquisição de veículos, aparelhos e equipamentos de comunicação, aparelhos e utensílios para escritório, etc.
2	Locação de mão de obra	despesas com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros
3	Material de consumo	material a ser utilizado pelos órgãos públicos, como gasolina, animais para estudo, gêneros de alimentação, material de proteção, entre outros
4	Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica	prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.), entre outros.

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Todas as despesas mencionadas acima são obrigatórias por sua necessidade para a manutenção e funcionamento dos órgãos públicos, mas podem sofrer redução devido contingenciamento das despesas, o que as torna variáveis.

5.2.5. Terceiros

Muito parecido com as despesas infraestrutura, as despesas com terceiros, consiste naquelas onde o estado está contratando uma empresa ou pessoa para realização de obras ou serviços de interesse público. Temos 3 tipos de despesas, conforme o quadro 7:

Quadro 7 – Relação das despesas da categoria Terceiros

Nº	Gastos do tipo Terceiros	Descrição
1	Contratação por tempo determinado	despesas com contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público
2	Obras e instalações	despesas com estudos e projetos; serviços de gerenciamento de obras; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas, entre outros
3	Outros serviços de terceiros pessoa física	despesas decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta tais como remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados, entre outros.

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Os gastos com terceiros, ao contrário das despesas com infraestrutura, não afetam o funcionamento da máquina pública, mas podem afetar o atendimento ao público. É um gasto variável que pode ser excluído, mas pode causar problemas ao estado e reclamações do público.

5.2.6. Outras

Nesta classe, temos os demais gastos, que não se encaixam nas classes anteriores, mas se caracterizam por serem os tipos de despesas que podem ser manipuladas pelo Estado. São 5 tipos de despesas, conforme mostra o quadro 8:

Quadro 8 – Relação das despesas da categoria Outras

Nº	Gastos do tipo Outras	Descrição
1	Concessão de empréstimos e financiamentos	concessão de qualquer empréstimo ou financiamento, inclusive bolsas de estudo reembolsáveis
2	Material de distribuição gratuita	despesas com aquisição de materiais para distribuição gratuita, tais como livros didáticos, medicamentos, gêneros alimentícios e outros materiais ou bens que possam ser distribuídos gratuitamente
3	Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	despesas com a concessão de auxílio financeiro diretamente a pessoas físicas, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000
4	Premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras	despesas com aquisição de prêmios, condecorações, medalhas, troféus, etc
5	Serviços de consultoria	despesas decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas.

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Das 5 despesas acima citadas, que são gastos variáveis que podem ser manipulados ou excluídos pelo Estado, devemos ter cuidado com o nº2, referente ao material de distribuição gratuita. Este tipo de gasto pode ser manipulado, mas sua exclusão pode causar problemas para a gestão do estado, uma vez que podemos estar falando de distribuição livros didáticos ou até mesmo medicamentos.

5.2.7. Análise das 6 categorias de gasto

A partir da divisão definida acima, faremos uma análise da situação dos gastos, considerando a participação destas despesas no total de gastos diretos. A tabela 4 nos mostra a participação percentual de cada classe de despesa ao longo de 2004 a 2017.

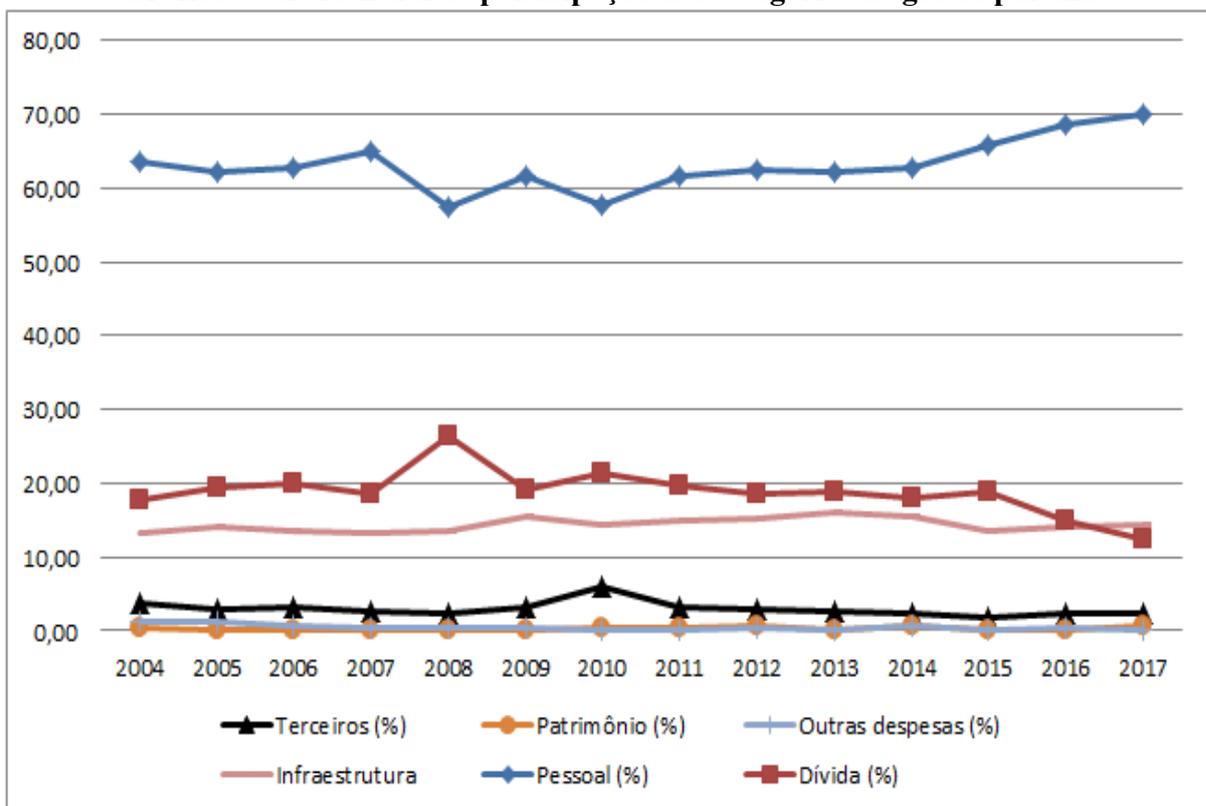
Tabela 4 – Percentual de participação de cada categoria de despesas no total de gastos diretos ao longo de 2004 a 2017.

Ano	Categoria de despesas (%)					
	Pessoal	Dívida	Patrimonial	Infraestrutura	Terceiros	Outras
2004	63,71	17,76	0,40	13,23	3,66	1,24
2005	62,27	19,35	0,21	13,98	2,95	1,26
2006	62,62	19,82	0,23	13,50	3,23	0,59
2007	64,94	18,70	0,05	13,35	2,51	0,44
2008	57,32	26,34	0,23	13,53	2,22	0,36
2009	61,72	19,25	0,23	15,36	3,06	0,38
2010	57,65	21,49	0,28	14,47	5,99	0,11
2011	61,61	19,68	0,52	14,95	3,15	0,10
2012	62,40	18,50	0,72	15,26	2,82	0,29
2013	62,26	18,85	0,23	15,93	2,50	0,24
2014	62,80	18,12	0,55	15,59	2,37	0,57
2015	65,69	18,79	0,10	13,48	1,78	0,16
2016	68,50	14,85	0,11	14,07	2,23	0,25
2017	69,98	12,54	0,71	14,32	2,30	0,15

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

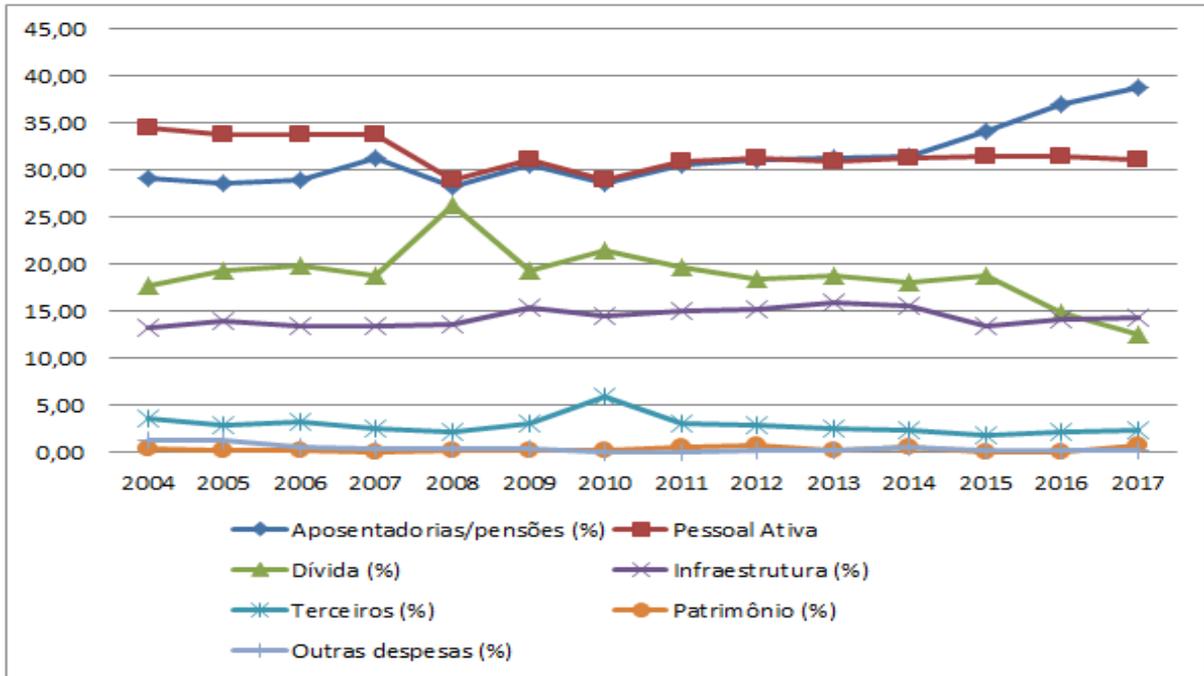
Os gráficos 9 e 10 podem ajudar em interpretar melhor os dados acima:

Gráfico 9 – Percentual de participação das categorias de gastos por ano



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Gráfico 10 – Percentual de participação das categorias de gastos por ano com a divisão entre pessoal da ativa e aposentadorias/pensões



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

A partir do gráfico acima, pode-se ver que os gastos com pessoal, historicamente fica um pouco acima dos 60%, mas de 2015 a 2017, teve uma alta, sendo responsável por 70% despesas. Importante verificar que até 2008 os gastos com pessoal da ativa era maior que os inativos, até 2014 se mantiveram no mesmo nível, mas a partir de 2015, o gasto com inativos superou os ativos, mantendo uma tendência de crescimento. Quanto aos gastos com dívidas, temos um pico em 2008, resultado da reestruturação da dívida extralimite realizado durante o governo Yeda, com uso dos recursos obtidos junto ao BIRD. Já a queda de 2015 para 2017 se deve a uma liminar obtida junto ao STF, livrando o Estado de pagar as parcelas da dívida de abril a junho de 2016, seguido de um prazo de carência de pagamento da dívida por conta do novo acordo feito com a União.

Outro indicador que apresentou alguma variação durante o período foram as despesas com Terceiros no ano de 2010, último ano do mandato de Yeda Crusius. Neste ano, tivemos um aumento com despesas do tipo obras e instalações, somando um gasto de R\$ 1.074.991.182,20, devido ao aumento nos investimentos, que totalizaram R\$ 1.338.511.898,46. O gasto neste último ano de governo nesta área foi maior que o dos anos anteriores juntos, talvez resultado das operações realizadas durante os ajustes fiscais somados a reestruturação da dívida, ou apenas uma jogada promocional em ano eleitoral.

5.2.8. Gastos Obrigatórios x Gastos Variáveis

Nesta seção, os gastos serão separados pelo seu nível de obrigatoriedade. Conforme vimos anteriormente, dentro de cada categoria de gastos foi feita uma subcategoria determinando se os gastos são obrigatórios, onde o estado não tem como manipular seu pagamento, ou deixar de gera-lo, ou variáveis, aqueles que podem ser manipulados pelo Estado, ou até mesmo deixar de gera-los.

Tabela 5 – Percentual de participação dos gastos obrigatórios e variáveis no total de gastos diretos ao longo do período.

Ano	Tipos de gastos	
	Obrigatórios (%)	Variáveis (%)
2004	54,83	45,17
2005	55,37	44,63
2006	55,95	44,05
2007	56,28	43,72
2008	59,76	40,24
2009	55,31	44,69
2010	55,57	44,43
2011	56,22	43,78
2012	55,78	44,22
2013	56,14	43,86
2014	55,73	44,27
2015	59,09	40,91
2016	58,37	41,63
2017	58,47	41,53

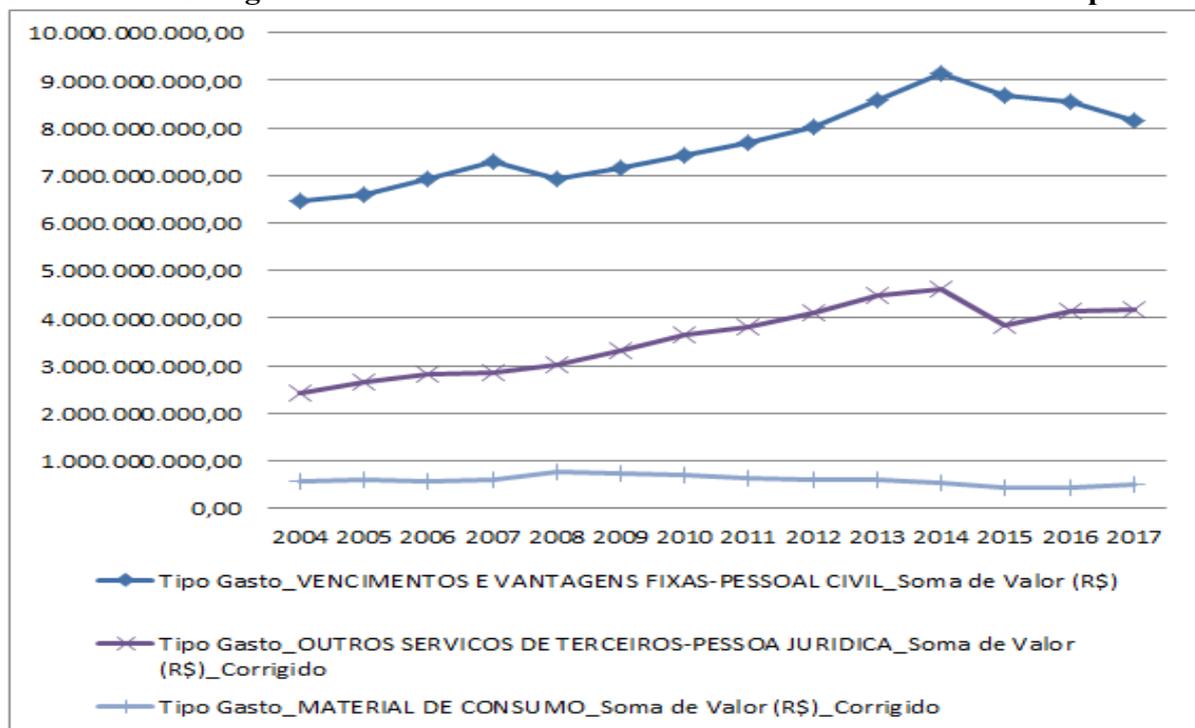
Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

A tabela acima nos mostra que os gastos obrigatórios são maiores que os gastos variáveis, em constante crescimento ao longo dos anos. Mesmo assim, os gastos variáveis não estariam tão abaixo, e representariam mais de 40% dos gastos. O que isto quer dizer? O gasto variável como já fora definido anteriormente, seriam aqueles gastos passíveis de manipulação por parte do Estado, que poderia tentar reduzi-los ou evitar gera-los, ou seja, dentro de nosso estudo, seria a faixa ou espaço no orçamento disponível para os governadores tentarem por em prática as suas respectivas políticas.

Então os governadores teriam uma brecha de no máximo 40% para colocar em prática seus projetos de governo? Então por que não é feito? Por que temos governos incessantemente batalhando para conseguir fechar as contas, sem investimentos?

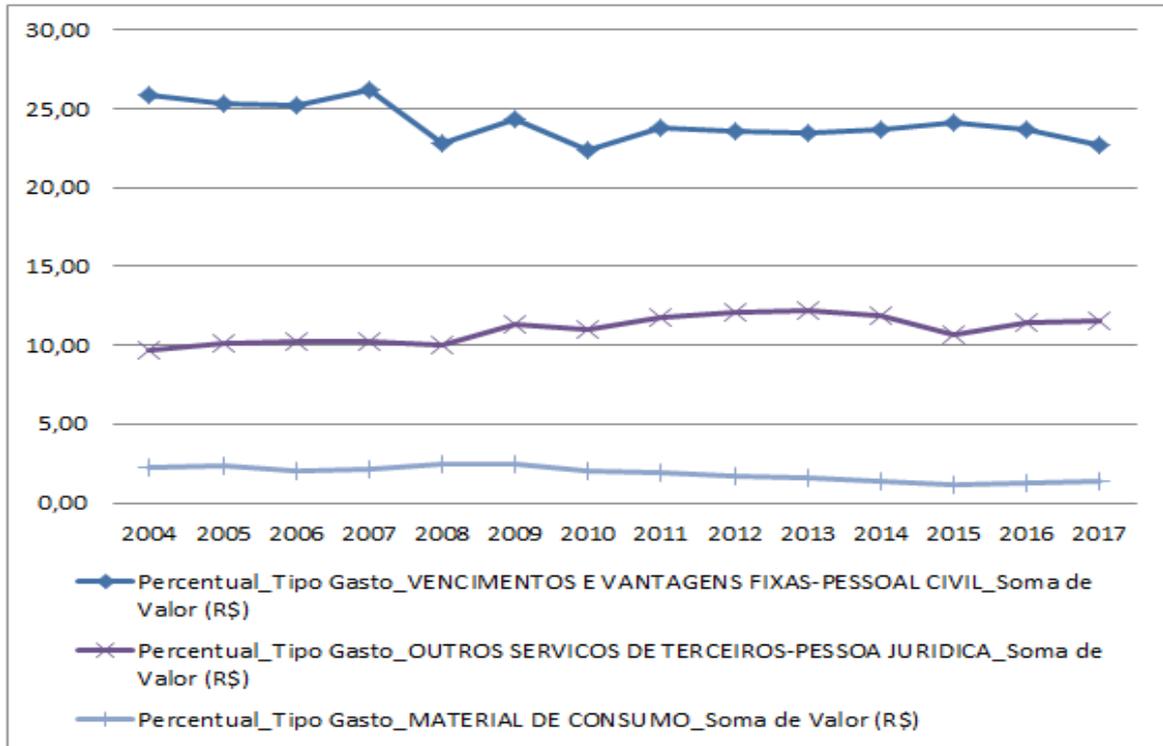
Acontece que a grande maioria dos gastos que inicialmente foi classificada como variável, na realidade o Estado tem pouco ou quase nenhum poder de manipulação, muito menos de deixar de gera-lo. Durante a subclassificação que foi feita nas classes de gastos, onde foi determinado quais eram obrigatórios e quais eram variáveis, para alguns dos variáveis fizemos a observação da dificuldade que seria em tentar reduzi-los ou até mesmo deixar de gera-los. Nos gastos de pessoal, deixar de fazer hora-extra pode não ser tão simples, assim como deixar de pagar a locomoção do servidor a trabalho, pois ambos dependem do nível de importância ou necessidade que tal prestação de serviço tem para com o público. Os cargos de confiança, toda eleição se fala em reduzir, mas é uma questão política, que mexe com a capacidade de negociação do governo. As necessidades de infraestrutura, tentar contingencia-las afetará a prestação dos serviços a população. Não podemos esquecer que não estamos tratando aqui de uma empresa privada, onde o objeto final é o lucro, mas sim de serviço público, onde o objetivo é o bem estar da população. Além disso, pensemos, a anos a crise financeira já assola o Estado, provavelmente muitas dessas despesas já sofrem contingenciamento. Os gráficos de 11 a 14 mostram o comportamento dos gastos variáveis das categorias Pessoal e Infraestrutura, tanto em valores corridos quanto pelo percentual.

Gráfico 11 – Os 3 gastos variáveis mais altos em R\$ de Pessoal e Infraestrutura por ano



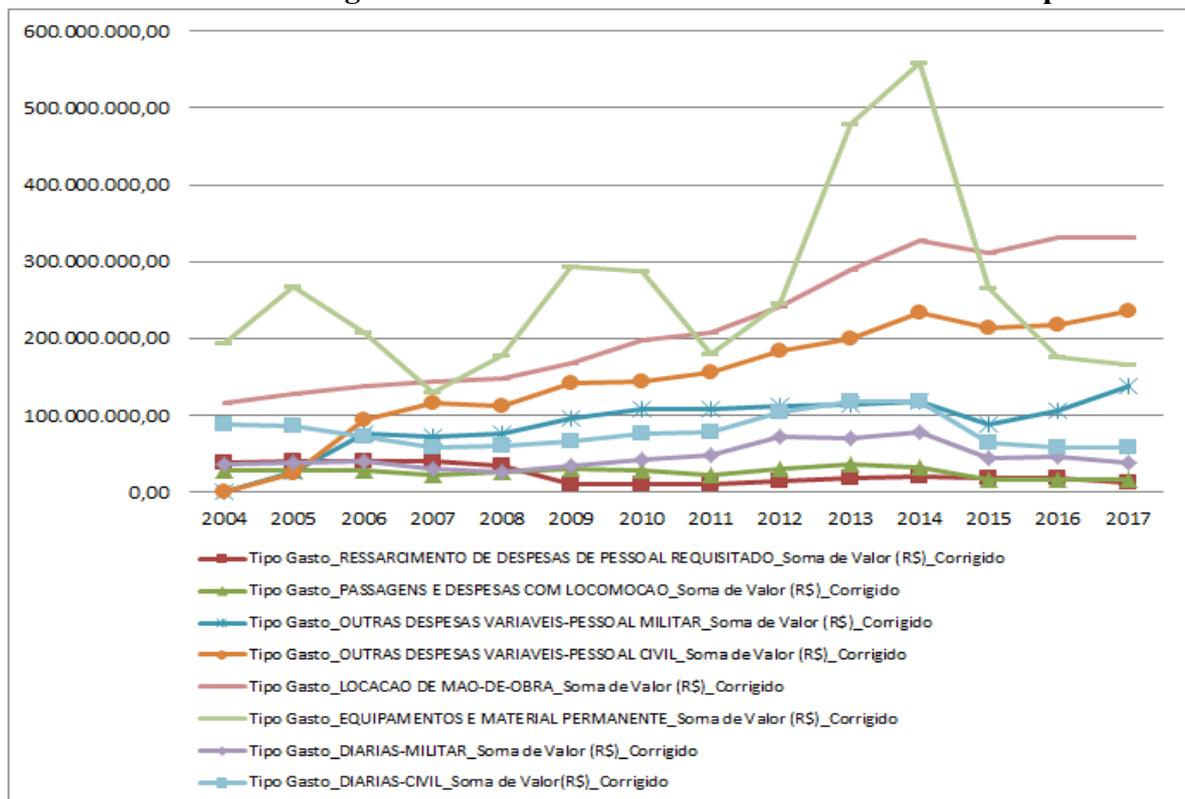
Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>
Valores corrigidos pelo IPCA

Gráfico 12 – Os percentuais de participação no total de gastos diretos dos 3 gastos variáveis mais altos de Pessoal e Infraestrutura por ano



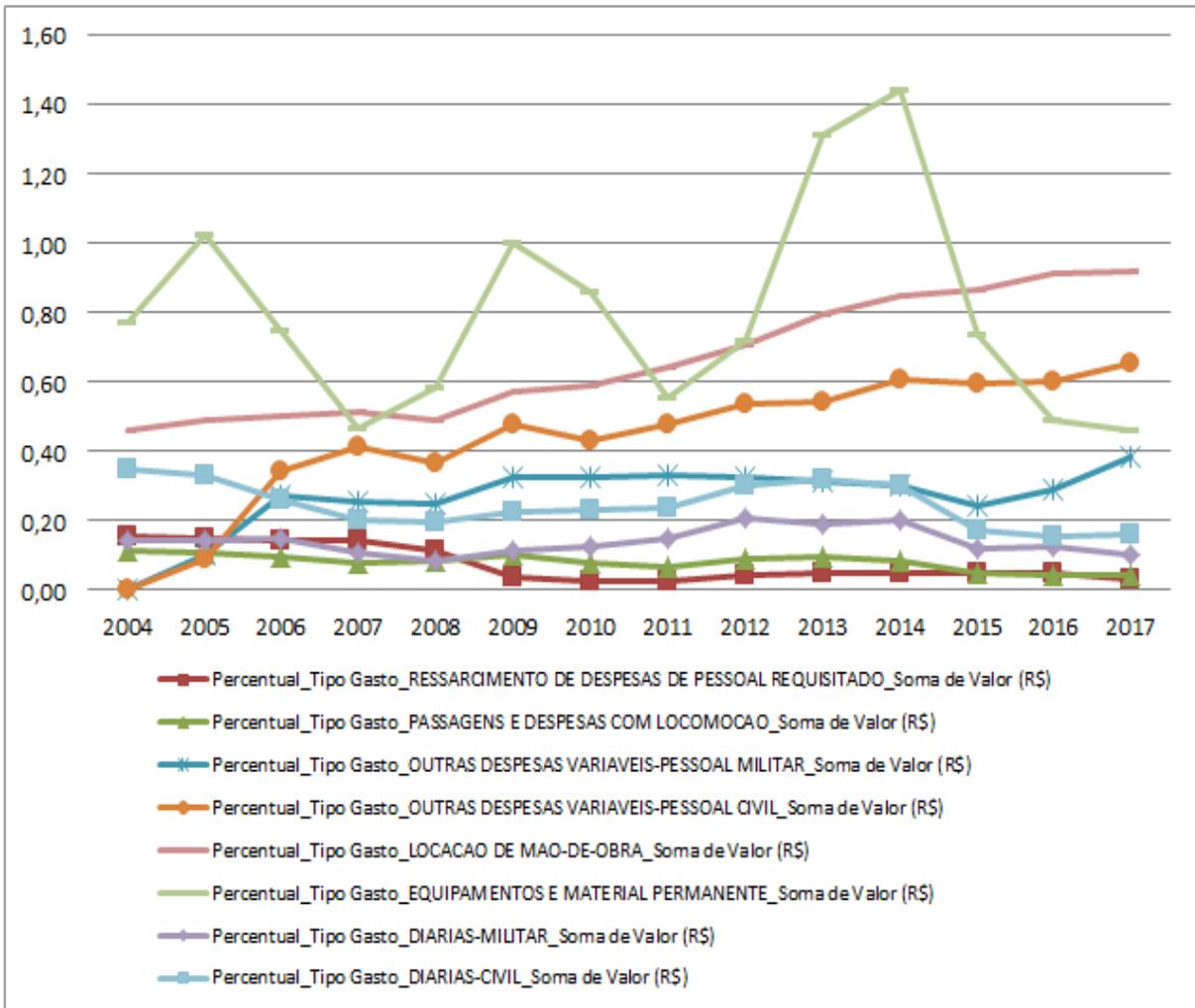
Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Gráfico 13 – Demais gastos variáveis em R\$ de Pessoal e Infraestrutura por ano



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>
Valores corrigidos pelo IPCA

Gráfico 14 – Os percentuais de participação no total de gastos diretos dos demais gastos variáveis de Pessoal e Infraestrutura por ano



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Os gráficos 11 e 12 nos mostram alguns comportamentos dos gastos que podem confirmar o que foi descrito no parágrafo anterior. O quadro abaixo destaca três variações ocorridas nos gastos com vantagens fixa pessoal civil e outros serviços pessoas jurídicas.

Quadro 9 – Principais variações nos gastos com vantagens fixas pessoal civil e gastos com outros serviços pessoas jurídicas

Ano	Tipo de gasto	Fator gerador
2008	vantagens fixas pessoal civil	Política de redução de gastos
2014 a 2017	vantagens fixas pessoal civil	Aposentadoria de servidores (conforme gráfico 10) e política de redução de gastos.
2015	Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica	Política de redução de gastos

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Segundo o quadro a cima, os poucos pontos onde se pode identificar alguma oscilação, tanto na participação percentual quanto no valor dos gastos, se devem principalmente nos

anos de 2008 e 2015, as políticas de redução de gastos nos governos Yeda e Sartori, mas tal situação não se mantém nos anos seguintes, indicando que tais despesas já atingiram um limite mínimo, e são difíceis de reduzir. Já a queda com vantagens fixas pessoal civil, ao longo de 2015 a 2017, pode também ter participação da redução de custos, mas o mais provável seja o aumento nas aposentadorias ao longo do mesmo período, conforme mostra o gráfico 10.

Já as despesas com material de consumo apresentaram pequenas flutuações, o que pode ser uma indicação de que este tipo de gasto, pertencente a categoria de infraestrutura, não seja muito propício a grandes oscilações, principalmente quando se fala em redução, uma vez que afeta o funcionamento da máquina pública.

Por sua vez, quanto aos demais gastos, demonstrados nos gráficos 13 e 14, podemos identificar 4 diferentes comportamentos na execução destas despesas. A partir do quadro 10, abaixo, temos a classificação de cada tipo de despesa, quanto ao seu comportamento e a sua respectiva categorização.

Quadro 10 – Classificação de cada gasto quanto ao seu comportamento e categoria

Tipos de despesas	Tipo de comportamento	Categoria
- Outras despesas variáveis pessoal civil; - Outras despesas variáveis pessoal militar; - Locação de mão de obra.	Tendência de subida, com pequenas variações.	São despesas obrigatórias, pois persistem em subir, apesar das tentativas de contingenciá-las.
- Ressarcimento com despesas de pessoal requisitado; - Passagens e despesas com locomoção	Em constante redução para valores mínimos, mas sem oscilações.	São despesas que podem variar, mas os governos já as operam no mínimo, sobrando apenas o que é realmente necessário.
- Diárias civil; - Diárias militar	Pequenas diferenciações entre governos.	São despesas que dependem do nível de contingenciamento, mas sua capacidade de manobra é pequena, resultando em pouca diferença entre os governos, o que a qualifica como necessária.
Equipamento e material permanente	Grandes oscilações	Pode ser definida como um gasto variável devido as grandes oscilações que apresentou.

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Conforme mostra o quadro a cima, os gastos com equipamentos e material permanente foi o único entre estes tipos de gastos que pode ser categorizado como variável, devido as

grandes oscilações apresentadas ao longo do período. Pode ser que seja tangível de reduções drásticas, mas seu histórico não apresenta números próximos de zero (seu valor mínimo neste período foi de R\$ 130 milhões em valores corrigidos, em 2007), mesmo assim, teve três picos de oscilação chegando ao máximo de R\$ 558,4 milhões em 2014, com posterior queda para R\$ 165,4 milhões em 2017. Estas oscilações em valores, no gráfico 13, são confirmadas pelo gráfico 14. Claramente estes valores refletem um alto nível de manipulação do governo, o que pode caracterizar este tipo de despesa como variável. Quanto aos demais gastos, apesar de anteriormente terem sido definidos como variáveis, na verdade apresentam grande tendência a serem obrigatórios, ou seja, com pouca ou nenhuma margem para manipulação pelos governos. Por conta disso, faremos uma nova divisão das categorias de despesas:

- Obrigatórias: Despesas com Dívida, Pessoal e Infraestrutura;
- Variáveis: Patrimônio, Terceiros, Outras e “Equipamento e material para uso permanente”.

A partir desta nova divisão, temos a tabela 6:

Tabela 6 - Percentual de participação dos gastos obrigatórios e variáveis no total de gastos diretos ao longo do período, atualizada.

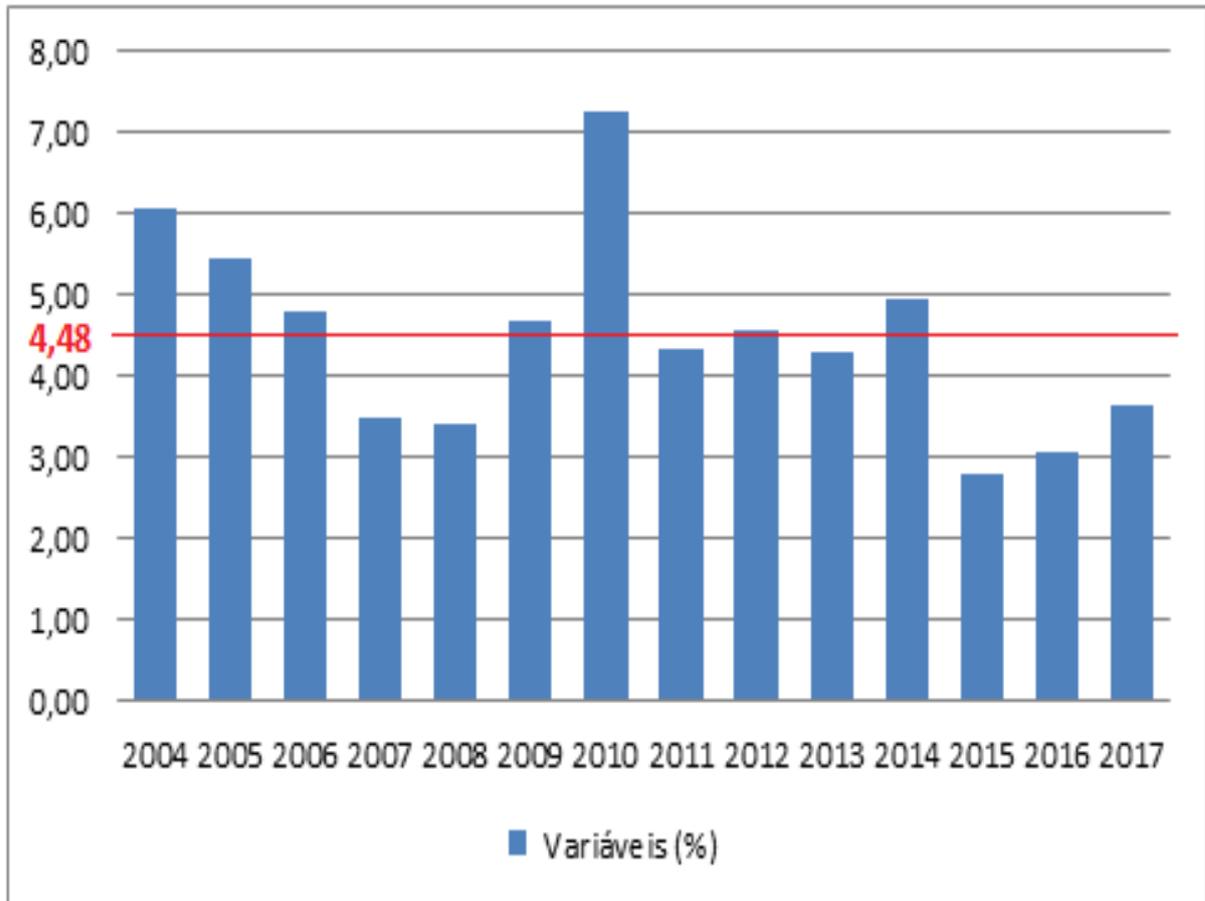
Ano	Tipos de gastos	
	Obrigatórios (%)	Variáveis (%)
2004	93,93	6,07
2005	94,56	5,44
2006	95,20	4,80
2007	96,52	3,48
2008	96,60	3,40
2009	95,33	4,67
2010	92,75	7,25
2011	95,68	4,32
2012	95,44	4,56
2013	95,72	4,28
2014	95,06	4,94
2015	97,22	2,78
2016	96,93	3,07
2017	96,38	3,62

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Como podemos ver na tabela 6, o percentual de participação dos gastos variáveis dentro do total de gastos diretos normalmente fica abaixo de 5%. Se fizermos uma média do percentual das despesas variáveis ao longo do período de 2004 a 2017, teremos uma média de

4,48%. Abaixo segue um gráfico com o comportamento destes gastos em comparação a esta média.

Gráfico 15 – Comportamento percentual dos gastos variáveis no total de gastos diretos



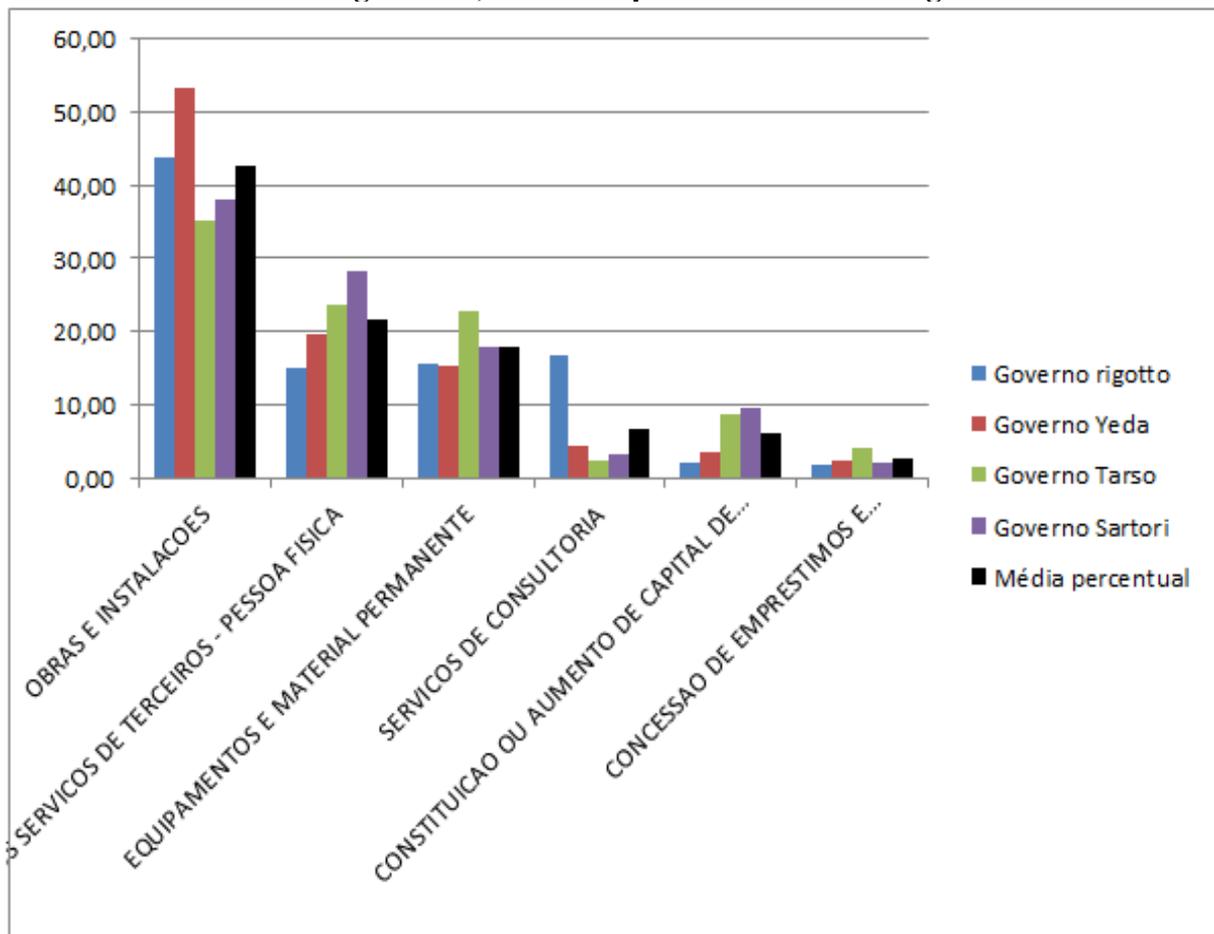
Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

O gráfico acima mostra o comportamento dos gastos variáveis, que apesar da baixa representatividade frente ao total de gastos diretos, apresentam alguma variação, talvez em decorrência da sua não obrigatoriedade e baixa importância frente aos demais gastos. Por conta disso, estes tipos de gastos são os mais propícios a abrir espaço no orçamento do Estado, ou seja, se existe espaço no orçamento para que os governadores possam tentar executar alguma política frente ao engessamento do orçamento, seria por meio da manipulação destas despesas. Ainda pelo gráfico 15, temos que a média dos gastos variados foi de 4,48% do total de gastos diretos, o que significa que em média cada governador teria tido 4,48% de liberdade no orçamento, tirando os gastos com transferências, para realizar ações ou políticas de seu interesse.

5.2.9. Atuação dos governadores nos gastos variáveis

A partir dos resultados obtidos na seção anterior, será feita uma análise da atuação dos governadores sobre os gastos variáveis. Uma vez que supostamente estes gastos representariam o nível de liberdade orçamentária, apesar de pequena, para que tais governadores pudessem tentar executar alguma política diferenciada, esperava-se que tais diferenças fossem identificadas na forma como tais despesas foram executadas, mas conforme mostra o gráfico 16, os 4 governos apresentaram as mesmas 6 principais despesas classificadas como variáveis. O gráfico abaixo mostra percentual médio anual destes gastos realizado por cada governo, comparando com a média entre todos eles.

Gráfico 16 - Percentual médio dos 6 principais gastos variáveis nos gastos variáveis totais dos 4 governos, e a média percentual entre as 4 gestões.



Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

Os principais destaques do gráfico 16 ficam por conta da despesa Obras e Instalações, que apresenta a maior participação percentual entre os gastos variáveis. Como pode-se ver o governo Yeda foi o que mais gastou, ficando acima da média, provavelmente, como já fora

dito anteriormente durante este trabalho, resultado das operações de crédito realizadas por seu governo em 2010, além da questão de ser ano eleitoral. Sartori ficou na média, enquanto que Rigotto e Tarso acabaram gastando menos da média. Quanto aos gastos com serviços de terceiros e equipamentos e materiais permanentes, Tarso e Sartori apresentam gastos acima ou igual a média, enquanto que Rigotto e Yeda ficaram abaixo.

Os gastos com serviços de consultoria pode-se ver bem destacado a despesa exercida pelo governo Rigotto, que ficou muito acima da média, enquanto que os demais ficaram abaixo. Já o gasto com constituição ou aumento de capital de empresas, pode-se dar destaque a Tarso e Sartori, que gastaram acima da média, destacando os gastos com o BADESUL, em 2012, e com CADIP, em 2017, enquanto que na concessão de empréstimos, o governo Tarso foi o que mais gastou, ficando levemente acima da média.

As 6 despesas apresentam diferenciações em suas execuções entre os governos, mas com exceção, principalmente, dos gastos com serviços de consultoria, no governo Rigotto, e o gasto um pouco maior com obras e instalações no de Yeda, o que pode-se ver que as demais oscilações não são tão grandes, mesmo assim, existem diferenças entre as distribuições ocorridas em cada governo. Mas o mais importante, é que estes gastos que representam mais de 95% dos gastos variáveis não deixaram de ser executado em nenhum ano de governo, o que indica, que apesar destas diferenças, são gastos, alguns questionáveis quanto a necessidade, mas que todos acabaram fazer.

O que é importante de analisar, é que os três principais gastos são voltados para a execução de obras, prestações de serviço e compra de material, tipos de gastos com grande participação na área de investimentos, área esta, mais atingida por conta da crise econômica. Só estes três tipos são responsáveis por 82,06% dos gastos variáveis, em média, e são gastos necessários. Ou seja, dentro destes gastos variáveis, que podem ser manipuláveis, temos mais de 80%, que necessitavam ser realizados quando nos deparamos com a necessidade de desenvolvimento do Estado, então, a liberdade no orçamento da qual buscamos identificar neste trabalho, está no restante dos gastos variáveis, os 19,94% dos 4,48% que havíamos encontrado anteriormente. A tabela 7 abaixo nos mostra o quanto este valor de 19,94% representaria no percentual de gastos variáveis por ano.

Tabela 7 – Percentual de participação da média de 19,94% no percentual dos gastos variáveis, no valor em R\$ em a sua participação percentual no Total de gastos.

Ano	Gastos variáveis (19,94%)		
	Gastos Diretos (%)	Valor (R\$)*	Gastos Totais (%)
2004	1,21	166.050.158,96	1,11
2005	1,08	170.888.224,04	1,01
2006	0,96	158.895.286,43	0,87
2007	0,69	117.990.631,55	0,60
2008	0,68	135.260.614,15	0,57
2009	0,93	189.777.280,74	0,68
2010	1,45	330.649.849,64	0,98
2011	0,86	203.294.704,16	0,59
2012	0,91	238.206.610,15	0,61
2013	0,85	261.727.160,42	0,59
2014	0,98	332.050.638,89	0,67
2015	0,55	185.227.608,16	0,36
2016	0,61	215.605.106,57	0,39
2017	0,72	259.540.558,35	0,44

Fonte: Portal da Transparência em <http://antigo.transparencia.rs.gov.br>

*Valores corrigidos pelo IPCA

Como pode ser visto na tabela 7, com exceção dos anos de 2004 a 2005, esta brecha de manipulação dos gastos variáveis, normalmente fica abaixo de 1%, apresentando reduções ao longo do tempo, ficando abaixo de 0,5% nos últimos 3 anos, com valores corrigidos que ficam abaixo de R\$ 300 milhões.

Por fim, respondendo a hipótese chave deste trabalho, pode-se identificar uma pequena brecha de 4,48% no orçamento, que representaria uma margem em que o Estado poderia ter manipulado seus valores, mas, considerando que grande parte destes gastos estão envolvidos em áreas de extrema importância para o desenvolvimento do Estado, onde provavelmente, os governadores, não farão um corte tão brusco ou até mesmo deixar de realiza-las, nos deparamos que a maleabilidade das despesas está nos restante dos gastos variáveis, cujo valor médio ficou em 19,94%. Como pudemos ver, são valores muito baixos, quando comparados ao total de gastos realizados, normalmente ficando abaixo de 1%. A partir desta consideração, podemos considerar que o orçamento do Estado do Rio Grande do Sul é mais de 99% engessado, o que limita realmente a ação dos governadores.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificamos inicialmente que o Estado do Rio Grande do Sul, entre o período de 2004 a 2017, esteve sob gestão de 4 diferentes governadores, de 3 partidos diferentes (PMDB, PSDB e PT), cada um com seu projeto de governo, vitorioso na disputa eleitoral. Cada projeto de governo tinha a sua peculiaridade, Rigotto e Sartori, ambos do PMDB, com propostas mais voltadas para a linha de intenções, enquanto que as de Yeda, PSDB, eram mais voltadas para ações. Já Tarso, PT, vinha com uma proposta de projeto sujeito a mutações, com algumas propostas, mas com um discurso mais participativo. Quanto a propostas, podemos identificar similaridades entre as propostas dos candidatos do PMDB e PSDB, em detrimento do candidato do PT, principalmente quando o assunto tratado é a busca pelo equilíbrio fiscal, enquanto que os primeiros buscam este equilíbrio através da redução de gastos e renegociação sobre a dívida pública, o projeto do candidato petista fala em buscar o crescimento para alcançar o equilíbrio fiscal.

Quanto ao nível de apoio na Assembleia Legislativa, todos os governadores tiveram que fazer alianças pós-eleição, por meio de disponibilização de cargos em secretarias, mesmo aqueles que montaram coligação com diversos partidos. Somando-se a sua coligação e os partidos que ganharam vagas nestas secretarias, todos os governadores puderam contar com uma maioria na Casa Legislativa, o que na teoria lhes daria força na aprovação de seus projetos. Mas tal apoio se mostrou mais teórico do que prático, no que diz respeito à aprovação dos projetos de iniciativa do Executivo que tinham como proposta principal o aumento da alíquota dos principais tributos controlados pelo Estado, ICMS, IPVA e ITCD. Rigotto e Sartori conseguiram aprovar o aumento nas alíquotas de ICMS, mas pelo score mínimo, com apoio menor do que o esperado teoricamente, enquanto que Yeda, que fez a mesma proposta duas vezes, perdeu em ambas tentativas, situação agravada não só pela derrota, mas pela forma absurda como ocorreu, conseguindo no máximo 2 votos a seu favor, menos de 10% do seu apoio teórico, caracterizando haver problemas para governar. Por sua vez, a situação de Tarso, que não fez propostas de aumento de alíquota, não pode ser comparada a de Sartori e Rigotto, mas provavelmente estava melhor que Yeda, uma vez que em sua gestão foram aprovados quase 30 projetos, sem rejeições.

Na área das receitas, vimos que não foi possível determinar se os aumentos nas alíquotas de ICMS, realizados durante os governos de Rigotto e Sartori, realmente resultaram em acréscimo na arrecadação de tributos, uma vez que não foi possível identificar grandes

diferenças entre estes governos e aqueles que não realizaram estes aumentos. Já as operações de crédito foram mais utilizadas nos Governos Yeda e Tarso, sendo que a primeira as utilizou para reestruturação da dívida, um dos objetivos de seu programa, enquanto que o segundo as utilizou em programas de desenvolvimento e investimento. Yeda ainda aumentaria sua arrecadação por meio da venda de ativos do Banrisul, enquanto que Sartori utilizaria a venda da cessão onerosa da folha de pagamento dos servidores ao Banrisul. Quanto a outras receitas, destaque para os saques dos depósitos judiciais, utilizados por todos, uns muitos mais que outros, principalmente no governo Tarso, que utilizou mais de 50% desta dívida que já está acumulada em mais de R\$ 10,7 bilhões.

Por fim, separamos as despesas obrigatórias, que devem ser pagas, por conta de regras normativas ou jurídicas, sem possibilidade do Estado manipulá-las, das despesas variáveis, onde o Estado tem alguma ação para realocá-las, reduzi-las ou evita-las, além daquelas despesas, que como se viu, apresentaram uma grande oscilação na sua execução durante o período. A soma destas variáveis resultou em uma média para o período de 4,48% do total das receitas diretas, resultado este que seria a brecha no orçamento onde os governadores teoricamente teriam espaço no orçamento para realizarem suas diferentes políticas. Mas, analisando suas 6 principais despesas variáveis, vimos que três delas, responsáveis por, em média, 80,06% destes gastos, tem um certo nível de importância maior que as demais, por se tratarem de despesas da área de investimentos, o que reduziu mais ainda a brecha neste orçamento, sobrando apenas 19,94% das despesas com gastos variáveis, o que representa, em média, menos de 1% dos gastos totais.

Portanto, apesar do Rio Grande do Sul, ao longo do período de 2004 a 2017, ter sido governado por quatro diferentes governadores, pertencentes a três diferentes partidos, com quatro planos distintos, todos enfrentaram uma mesma realidade orçamentária, onde grande parte do orçamento já estava amarrado com despesas obrigatórias, enquanto que as poucas despesas variáveis, apesar de maleáveis, também estavam centradas, em grande parte, em áreas de grande importância para o estado, sobrando muito pouco para manipular. Todos buscaram de diversas formas aumentar a arrecadação, seja por aumento de alíquota, para aqueles que puderam usufruir de um maior apoio político, ou por outros meios, como operações de crédito internas ou externas, venda de ações, saques de depósitos judiciais, venda da folha dos servidores, etc., mas, como pode-se constatar, tais ações acabaram servindo principalmente para honrar as despesas fixas, não sendo possível identificar gastos diferenciados destacáveis entre as gestões. Por fim, ainda por meio deste estudo, foi possível

identificar que, em média, mais de 99% do orçamento do Estado estava engessado, o que realmente limitou a ação dos governadores ao longo deste período.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta. **Quem taxa e quem gasta: A barganha federativa na federação brasileira**. Revista de Sociologia e Política, n. 24, pp. 69-85, Curitiba, 2005;

BOROWSKI, Edson Moraes, **O desequilíbrio fiscal do estado do Rio Grande do Sul: causas, políticas de ajuste e os efeitos sobre a sociedade gaúcha**. 2012. 154f. Trabalho de conclusão de Graduação – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2012;

BRAATZ, Jacó. **O que explica a deterioração recente das finanças públicas do RS e quais são as perspectivas?**. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 45, n. 1, p. 109-122, 2017. Disponível em: <<https://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3923/3904>>;

BRAATZ, Jacó, GONÇALVES, Rodrigo da Rocha, PINTO, Guilherme Penha, e MORAES, Gustavo Inácio de. **Proposta de reestruturação tributária e orçamentária para o RS – uma análise em Equilíbrio Geral Computável**. Perspectiva Econômica, v. 11, n. 2, p. 95-114, 2015. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/perspectiva_economica/article/view/pe.2015.112.0>;

BRASIL, Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000;

_____. Lei Complementar nº63, de 11 de janeiro de 1990;

_____. Resolução do Senado Federal nº 21, de 2 de julho de 2008;

CRUSIUS, Yeda. **Plano de Governo – período 2007 a 2010**. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092506-plano-de-governo-governo-de-yeda-crusius-periodo-de-2007-a-2010.pdf>>. Acesso em 5 de novembro de 2018;

DE OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte. **Desafios políticos do Rio Grande do Sul: a decisividade do Governador**. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 135-148, 2016;

JORNAL DO COMÉRCIO. **Tarso anuncia novos secretários para o futuro governo**, disponível em <<https://www.jornaldocomercio.com/site/noticia.php?codn=47404>>. Acesso em 14 de novembro de 2018;

_____. **Estado quer repor passivo de depósitos judiciais**, disponível em: <https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/economia/2018/08/641781-estado-quer-repor-passivo-de-depositos-judiciais.html>. Acesso em 10 de novembro de 2018;

G1 RS. **Governo do RS anuncia fim de saques dos depósitos judiciais**, disponível em: <<https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/governo-do-rs-anuncia-fim-dos-saques-de-depositos-judiciais.ghtml>>. Acesso em 11 de novembro de 2018;

GENRO, Tarso. **Plano de Governo – período 2011 a 2014**. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>. Acesso em 5 de novembro de 2018;

MAGNUS, Carolina Burin. **A trajetória do endividamento público do Rio Grande do Sul e os impactos do Plano Real**. Trabalho de Conclusão de Graduação - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Curso de Bacharel em Economia, Criciúma, 2016;

MELO, André Marcus. **O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, n. 4, 2005, pp. 845-889;

RIGOTTO, Germano. **Plano de Governo – período 2003 a 2006**. Disponível em:<<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092240-plano-de-governo-governo-de-germano-rigotto-periodo-de-2003-a-2006.pdf>>. Acesso em 5 de novembro de 2018;

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, 186 p. Disponível em SciELO Books <<http://books.scielo.org>>;

RIO GRANDE DO SUL, Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2004**. Porto Alegre, 2005;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2005**. Porto Alegre, 2006;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2006**. Porto Alegre, 2007;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2007**. Porto Alegre, 2008;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2008**. Porto Alegre, 2009;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2009**. Porto Alegre, 2010;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2010**. Porto Alegre, 2011;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2011**. Porto Alegre, 2012;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2012**. Porto Alegre, 2013;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2013**. Porto Alegre, 2014;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2014**. Porto Alegre, 2015;

_____. Diário Oficial. **Balanço Orçamentário Exercício 2015**. Porto Alegre, 2016;

_____. Diário Oficial. **Balanco Orçamentário Exercício 2016**. Porto Alegre, 2017;

_____. Diário Oficial. **Balanco Orçamentário Exercício 2017**. Porto Alegre, 2018;

_____. Governo do Estado do Rio Grande Sul. **Novos secretários de Estado tomam posse**, disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/novos-secretarios-de-estado-tomam-posse>>. Acesso em 10 de novembro de 2018;

_____. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. **Novos secretários de governo Yeda Crusius**, disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/novos-secretarios-de-governo-yeda-crusius>>. Acesso em 10 de novembro de 2018;

_____. Lei Complementar nº 12.065 de 29 de março de 2004;

_____. Lei nº 8.115, de 30 de dezembro de 1985;

_____. Lei nº 8.820, de 27 de janeiro de 1989;

_____. Lei n/ 8.821, de 27 de janeiro de 1989;

_____. Lei nº 10.918, de 3 de janeiro de 1997;

_____. Lei nº 12.069, de 22 de abril de 2004;

_____. Lei nº 12.585, de 29 de agosto de 2006;

_____. Lei nº 12.763, de 16 de agosto de 2007;

_____. Lei nº 14.738, de 24 de setembro de 2015;

_____. Projeto de Lei nº 335 de 2004;

_____. Projeto de Lei nº 531 de 2006;

_____. Projeto de Lei nº 389 de 2007;

_____. Projeto de Lei nº 320 de 2015;

_____. TRANSPARÊNCIARS. **Glossário**. Disponível em:<<http://antigo.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/Glossario.aspx>>. Acesso em 22 de novembro de 2018;

SARTORI, José Ivo. **Plano de Governo – período 2015 a 2018**. Disponível em:<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/dados/2014/680/BR/RS/3/210000000083/proposta_governo1404480703100.pdf>. Acesso em 2 de novembro de 2018;

TERRA. **Rigotto anuncia equipe completa de governo no RS**, disponível em:<<http://noticias.terra.com.br/transicao/interna/0,,OI75402-EI1012,00-Rigotto+anuncia+equipe+completa+de+governo+no+RS.html>>. Acesso em 10 de novembro de 2018;

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas, RICCI, Paolo. **O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembléias estaduais**. Revista de Sociologia e Política, vol. 20, núm. 41, Fevereiro, 2012, pp. 193-217 Universidade Federal do Paraná Curitiba, Brasil;

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Relação de Filiados**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/relacao-de-filiados>>. Acesso em 11 de novembro de 2018;

WIKIPÉDIA. **Gestão José Ivo Sartori no governo do Rio Grande do Sul**, disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Gest%C3%A3o_Jos%C3%A9_Ivo_Sartori_no_governo_do_Rio_Grande_do_Sul>. Acesso em 14 de novembro de 2018.

APÊNDICE A

Lista de proposições de iniciativa do Executivo cujo objetivo era realizar alterações nos tributos de ICMS, IPVA e ITCD.

<u>PL 314 1999</u>	<u>PL 215 2008</u>	<u>PL 410 2011</u>	<u>PL 23 2014</u>
<u>PL 322 1999</u>	<u>PL 278 2008</u>	<u>PL 457 2011</u>	<u>PL 266 2014</u>
<u>PL 59 1999</u>	<u>PL 286 2008</u>	<u>PL 84 2011</u>	<u>PL 105 2015</u>
<u>PL 122 2000</u>	<u>PL 114 2009</u>	<u>PL 128 2012</u>	<u>PL 213 2015</u>
<u>PL 199 2000</u>	<u>PL 114 2009</u>	<u>PL 168 2012</u>	<u>PL 214 2015</u>
<u>PL 253 2000</u>	<u>PL 185 2009</u>	<u>PL 206 2012</u>	<u>PL 302 2015</u>
<u>PL 259 2000</u>	<u>PL 353 2009</u>	<u>PL 23 2012</u>	<u>PL 318 2015</u>
<u>PL 102 2001</u>	<u>PL 355 2009</u>	<u>PL 238 2012</u>	<u>PL 319 2015</u>
<u>PL 297 2001</u>	<u>PL 398 2009</u>	<u>PL 288 2012</u>	<u>PL 320 2015</u>
<u>PL 329 2001</u>	<u>PL 63 2009</u>	<u>PL 4 2012</u>	<u>PL 443 2015</u>
<u>PL 243 2002</u>	<u>PL 138 2010</u>	<u>PL 9 2012</u>	<u>PL 513 2015</u>
<u>PL 262 2002</u>	<u>PL 142 2010</u>	<u>PL 98 2012</u>	<u>PL 514 2015</u>
<u>PL 275 2002</u>	<u>PL 15 2010</u>	<u>PL 117 2013</u>	<u>PL 515 2015</u>
<u>PL 276 2002</u>	<u>PL 16 2010</u>	<u>PL 136 2013</u>	<u>PL 141 2016</u>
<u>PL 531 2006</u>	<u>PL 191 2010</u>	<u>PL 281 2013</u>	<u>PL 271 2016</u>
<u>PL 531 2006</u>	<u>PL 212 2010</u>	<u>PL 317 2013</u>	<u>PL 45 2016</u>
<u>PL 204 2007</u>	<u>PL 238 2010</u>	<u>PL 317 2013</u>	<u>PL 25 2017</u>
<u>PL 204 2007</u>	<u>PL 266 2010</u>	<u>PL 330 2013</u>	<u>PL 258 2017</u>
<u>PL 361 2007</u>	<u>PL 271 2010</u>	<u>PL 335 2013</u>	<u>PL 286 2017</u>
<u>PL 389 2007</u>	<u>PL 187 2011</u>	<u>PL 34 2013</u>	<u>PL 290 2017</u>
<u>PL 389 2007</u>	<u>PL 278 2011</u>	<u>PL 117 2014</u>	<u>PL 42 2017</u>
<u>PL 389 2007</u>	<u>PL 286 2011</u>	<u>PL 17 2014</u>	
<u>PL 451 2007</u>	<u>PL 377 2011</u>	<u>PL 171 2014</u>	
<u>PL 508 2006</u>	<u>PL 392 2011</u>	<u>PL 224 2014</u>	

Fonte: Assembléia Legislativa RS