

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**HENRIQUE PREHN FALCÃO**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
PESSOAL E DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre  
2013**

**HENRIQUE PREHN FALCÃO**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
PESSOAL E DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

**Porto Alegre**

**2013**

**HENRIQUE PREHN FALCÃO**

**LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL:  
PESSOAL E DÍVIDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao  
Custo de Graduação em Ciências  
Econômicas da Faculdade de Ciências  
Econômicas da UFRGS, como requisito  
parcial para obtenção do título de  
Bacharel em Economia.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Angela  
Chieza

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

---

Profa. Dra. Rosa Angela Chieza – Orientadora  
UFRGS

---

Prof. Dr. Ário Zimmermann  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eugênio Lagemann  
UFRGS

## RESUMO

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000 consiste em um conjunto de normas voltado às finanças públicas e, neste sentido, representa um divisor no trato das finanças públicas do Brasil. O presente trabalho objetiva analisar o comportamento do gasto com pessoal e da dívida do Estado do Rio Grande do Sul após a entrada em vigor da LRF. Analisam-se os limites de gasto com pessoal, no estado do RS por Poder, conforme estabelece a referida legislação. Adicionalmente, analisa-se o comportamento do número de matrículas de servidores ativos e inativos nas secretarias que atendem demandas de saúde, educação e segurança pública. Constatou-se que os poderes estão conseguindo se manter dentro do limite legal de gastos com pagamento de pessoal, porém com a contratação de novos funcionários em número inferior ao crescimento populacional do estado do RS devido à demora na criação de um sistema de previdência que possibilitaria excluir os servidores inativos da contabilização do referido limite. Outro foco da pesquisa é a dívida e o endividamento do Estado do RS desde o final da década de 1990. Verificou-se que o Estado apresentou dificuldades iniciais de enquadramento no limite estabelecido para serviço da dívida, conseguindo ficar abaixo do limite legal apenas após o ano de 2011. Foi constatado que o protocolo de acordo assinado entre o Governo do Estado e o Governo Federal em 20/09/1996 está produzindo dois efeitos preocupantes para o Estado: alto consumo da margem de serviço da dívida permitido pela LRF e o acúmulo de resíduo elevado para pagamento após o fim do prazo desta renegociação com a União devido à utilização do IGP-DI como indexador do contrato.

**Palavras-chave:** Função do Estado, Lei de Responsabilidade Fiscal, Estado do Rio Grande do Sul, Gasto com Pessoal, Dívida.

## ABSTRACT

The Fiscal Responsibility Law (FRL) of 2000 is a set of standards focused on public finances and, in this sense, represents a landmark in the treatment of the public budget in Brazil. This paper aims to analyze the behavior of personnel expenses and debt of the State of Rio Grande do Sul (RS) after the FRL came into force. It was analyzed the limits of payroll expenses of the state of RS for each power, as established by this legislation. Additionally, we analyze the behavior of the number of active and retired servants in departments that meet the demands of health, education and public safety. It was found that the powers are able to stay within the established legal limit for payroll expenses, but with the hiring of new employees outnumbered by the population growth of RS due to delay in creation of a welfare system that would allow to exclude retirees from the referred accounting limit. Another focus of this referred is the debt and indebtedness of the state of RS since the late 1990s. It was found that the State had initial difficulties keeping its debt service below the established roof for debt service, managing to stay under the legal limit only after 2011. It was noted that the Memorandum of Understanding signed between the State Government and the Federal Government on 20/09/1996 is producing two effects concerning the State: high consumption of margin debt service permitted by FRL and the accumulation of high residue for payment after the deadline of this renegotiation with the Federal Government due to use of the IGP-DI as the contract monetary index.

**Keywords:** Function of the state, Fiscal Responsibility Law, State of Rio Grande do Sul, Payroll expense, Public debt.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2 CONCEPÇÃO DE ESTADO: DE KEYNES A FRIEDMAN</b> .....	<b>9</b>
2.1 O ESTADO SEGUNDO KEYNES.....	9
2.2 O ESTADO NA VISÃO DA CEPAL: O DESENVOLVIMENTISMO.....	14
2.3 O ESTADO SEGUNDO FRIEDMAN: NEOLIBERALISMO.....	18
2.3.1 Bens ou serviços indivisíveis.....	18
2.3.2 O governo como legislador e árbitro.....	19
2.3.3 Monopólios técnicos e “efeitos laterais”.....	19
2.3.4 Bases paternalistas.....	20
2.4 O ESTADO SEGUNDO A TEORIA DAS FALHAS DE MERCADO.....	21
2.4.1 A existência de bens públicos.....	22
2.4.2 As Externalidades.....	22
2.4.3 Os Mercados Incompletos.....	23
2.4.4 As falhas de informação.....	23
2.4.5 Existência de desemprego e inflação.....	24
<b>3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: DESPESA COM PESSOAL, DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO</b> .....	<b>25</b>
3.1 OBJETIVOS E CONTEXTO.....	25
3.2 NORMAS SOBRE DESPESA COM PESSOAL.....	27
3.3 NORMAS SOBRE DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO.....	30
<b>4 IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b> .....	<b>36</b>
4.1 COMPORTAMENTO DO GASTO COM PESSOAL POR PODER.....	36
4.1.1 Poder Executivo.....	36
4.1.2 Poder Legislativo e Tribunal de Contas do Estado.....	38
4.1.3 Poder Judiciário.....	40
4.1.4 Ministério Público.....	41
4.2 COMPORTAMENTO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS DE SERVIDORES NO PODER EXECUTIVO.....	42
4.2.1 Brigada Militar e Secretaria da Justiça e Segurança.....	43
4.2.2 Secretaria da Saúde.....	45

<b>4.2.3 Secretaria da Educação .....</b>	<b>46</b>
<b>4.3 DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO.....</b>	<b>47</b>
<b>4.3.1 Dívida consolidada líquida.....</b>	<b>47</b>
<b>4.3.2 Serviço da dívida, garantias e novas operações de crédito .....</b>	<b>49</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>59</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No decorrer do século XX, o Estado Brasileiro assumiu atribuições que ocasionaram forte intervenção estatal na economia. No entanto, a partir da década de 1980, a crise fiscal que resultou de causas internas e externas ao país, obrigou o Estado a rever o seu tamanho no sentido de diminuir sua participação na economia nacional.

A crise fiscal em que o Estado se encontrava impossibilitava a realização de políticas que conduzissem ao desenvolvimento social e econômico do país. Este cenário impulsionou um conjunto de mudanças institucionais, dentre as quais se destaca a Carta Magna de 1988 que determina a necessidade de aprovação de Lei Complementar estabelecendo normas de finanças públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é uma peça chave num arcabouço jurídico de controle do erário público iniciado nos anos 1960. A referida legislação se configura como tal por estabelecer novos mecanismos de controle das finanças, impor sanções aos Entes que não respeitarem suas normas e aumentar a transparência no trato com o orçamento público.

O Estado do Rio Grande do Sul, assim como todos os outros Entes brasileiros, teve que se submeter aos limites estabelecidos pela LRF, porém mantendo a capacidade de cumprir com suas obrigações junto à sociedade. Objetiva-se verificar neste trabalho o impacto que a LRF teve no gasto com pessoal e na dívida e endividamento do Estado desde sua entrada em vigor.

No Capítulo 2 serão abordadas as funções que o Estado deve desempenhar na economia sob a ótica das principais correntes de pensamento econômico do século XX. Serão apresentadas as perspectivas de Keynes, da CEPAL, de Friedman e a Teoria das Falhas de Mercado. O objetivo deste capítulo é criar a base teórica para compreender o processo que culminou com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000.

O Capítulo 3 será dedicado a apresentar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Inicialmente, apresentam-se os objetivos e o contexto de criação da LRF. Após, serão abordados as normas, limites e sanções da referida legislação no que se refere aos gastos com pessoal, a dívida e ao endividamento público.

No capítulo 4 analisa-se o impacto da LRF sobre os objetos desta pesquisa: gasto com pessoal e dívida e endividamento público. Primeiramente será



apresentado o comportamento do gasto com pessoal por Poder aliado à análise de atendimento aos limites estabelecidos na LRF. Após serão apresentados os dados disponibilizados pela Secretaria da Fazenda do Estado de matrículas ativas e inativas nas secretarias envolvidas nos três principais serviços providos pelo Estado: segurança pública, educação e saúde. Será feita um comparativo com o crescimento populacional para se verificar como a LRF impactou no comportamento destes setores.

No Capítulo 4 também será alvo de análise a dívida e o endividamento do Estado. Isso se dará com séries de valores fornecidos pela Secretaria da Fazenda do Estado. Será abordada também a renegociação ocorrida entre o Governo Estadual e o Governo Federal no final da década de 1990 e a forma como esta, juntamente com a LRF, impactou na capacidade de contratação de crédito pelo Estado do Rio Grande do Sul.

## 2 CONCEPÇÃO DE ESTADO: DE KEYNES A FRIEDMAN

Objetiva-se neste capítulo analisar as principais teorias sobre o papel do estado na economia vigente durante o século XX. Serão apresentadas as perspectivas de Keynes, da CEPAL, de Friedman e a Teoria das Falhas de Mercado. Com o exposto neste capítulo apresenta-se base teórica para compreender o processo que culminou com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000.

### 2.1 O ESTADO SEGUNDO KEYNES

A crise econômica de 1929 e seus desdobramentos na década de 1930 evidenciaram as falhas da teoria liberal até então usada como base para justificar a ausência de participação do estado na economia. Segundo Corazza (1986), a instabilidade do capitalismo ocorria devido ao aumento da complexidade de seu funcionamento o que impossibilitava a auto regulação. A visão de que o mercado tenderia inevitavelmente ao equilíbrio de pleno emprego se mostrou superada quando a crise levou os agentes econômicos a frear completamente o investimento gerando desemprego em massa:

Before the Great Depression, laissez faire had strong support among economists, not as an implication of theory, but as a precept in the art of economics that combined broader insights from philosophy and political study with economic insights. The Depression challenged that view and led to discussions of the need for planning, more government control, and greater government involvement in the economy. (COLANDER, 2010, p.10)

Neste contexto de crise é que as ideias de John Maynard Keynes foram difundidas depois da publicação do “The general theory of employment, money and interest” em 1936. Neste trabalho, Keynes defende que a teoria econômica clássica ignora as várias situações em que uma economia pode se encontrar ao insistir em focar apenas no ponto de equilíbrio que, segundo o autor, seria um caso isolado e de difícil ocorrência. Keynes desenvolve novos conceitos que se opõem ao pensamento clássico como a demanda efetiva (em oposição a Lei de Say) e estabelece a decisão de investir como variável dinâmica (em oposição à decisão de poupar) da economia.

Segundo a visão dos economistas clássicos, baseados na Lei de Say, uma crise de superprodução seria impossível por causa dos mecanismos de preços flexíveis, da concorrência, oferta e procura que conspiravam para um nível de pleno emprego que garantiria sua demanda:

O celebrado otimismo da teoria econômica tradicional (...) tem como origem, no meu entender, o fato de não haver sido levado em conta o empecilho que uma insuficiência da demanda efetiva pode significar para a prosperidade, pois, em uma sociedade que funciona de acordo com os postulados clássicos, deveria existir uma tendência para o emprego ótimo dos recursos. (KEYNES, 1982, p. 44).

Para Keynes, a causa principal da crise de demanda residia na existência do dinheiro como reserva de valor. Deste conceito é que retira a teoria de demanda efetiva e, para tal, propõe os gastos públicos como alternativa para estimular a demanda agregada.

A economia capitalista, segundo o autor, funciona em ciclos. O ciclo econômico compreende a expansão, a crise, a depressão e recuperação. Associado a este movimento cíclico, estariam a instabilidade e a incerteza que acompanham as expectativas de lucro, em outras palavras, do modo como flutua a eficiência marginal do capital.

A expectativa corrente de rendimento futuro, aliada à abundância ou escassez dos bens de capital, impacta na eficiência marginal do capital:

(...) as bases para tais expectativas são muito precárias. Fundadas em indícios variáveis e incertos, estão sujeitas a variações repentinas e violentas. Creio que a explicação mais normal e, por vezes, a essencial da crise não é primordialmente uma alta na taxa de juros, mas um repentino colapso da eficiência marginal do capital. (KEYNES, 1982, p. 244-5).

O retorno do capital está associado a sua escassez e não a sua produtividade. Quanto maior a acumulação do capital, menos escasso ele se torna e sua lucratividade diminui:

(...) a versão keynesiana do fenômeno sempre presente no pensamento dos grandes economistas clássicos da tendência decrescente da taxa de lucro. Para Keynes, a lucratividade do capital está associada a sua escassez. O capital proporciona um rendimento não porque é produtivo, mas porque é escasso. À medida que aumenta a acumulação de capital e que este se torna menos escasso, sua lucratividade tende a decrescer, simplesmente porque aumenta a demanda por novos capitais e seus custos e preços começam a subir. A tendência à queda da eficiência marginal do capital faz

com que o futuro esteja cercado de incerteza, risco e especulação. (CORAZZA, 1986, p.79-80).

A taxa de juros, embora não sendo tão decisiva quanto a eficiência marginal do capital, é o elemento pelo qual passa a decisão de investir. Caso a taxa de juros seja superior à eficiência marginal do capital, inviabiliza-se investimento:

A taxa de juros, para Keynes, é o preço pelo não entesouramento do dinheiro. Ela exprime a oferta e a procura de dinheiro e varia segundo as mesmas. O dinheiro, além de equivalente geral e meio de trocas, é reserva de valor. É em torno desta última propriedade que surge a preferência pela liquidez (o desejo de conservar mais ou menos riqueza em forma de dinheiro) e todo o problema da especulação a ela ligado. (CORAZZA, 1986, p.80).

A taxa de juros mede o grau de incerteza quanto ao futuro. Ao tentar se livrar da incerteza, os possuidores de dinheiro acabam por desenvolver um comportamento especulativo.

Keynes cria o conceito de “Animal Spirit” que regeria a intenção dos agentes de investir ou entesourar seu capital. Em um cenário de crise os agentes optam por entesourar seu capital agravando mais ainda a situação. Como remédio para cenários de pouca confiança no crescimento da economia, Keynes sugere a intervenção do estado na economia para que se garanta a demanda efetiva e o pleno emprego:

Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda a espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo de Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir. (KEYNES, 1982, p.288).

O conceito de “socialização dos investimentos”, ou seja, a participação ativa do estado como parceiro e não como concorrente da iniciativa privada ao financiar setores não atendidos eficientemente por esta, é que dá o início do processo de crescimento do estado:

Se examinada no âmbito da teoria keynesiana da dinâmica cíclica da acumulação capitalista, parece inevitável que, no longo prazo, a perspectiva seja de se ampliarem sempre mais os investimentos estatais. Isso porque, para o autor (Keynes), a "socialização do investimento" representa o único

meio de que dispõe o Estado para assegurar o pleno emprego diante da instabilidade e da insuficiência do investimento privado. (CORAZZA, 1986, p.77).

Porém, como apontado anteriormente, o objetivo principal da intervenção estatal nos investimentos é alcançar o pleno emprego tendo em vista que este representa uma das formas de se manter a sociedade coesa. Keynes ressalta, no entanto, que o investimento público tem limitações no que tange a estabilizar os investimentos privados.

A socialização dos investimentos objetivando o pleno emprego exige a criação de controles que necessariamente aumentam as funções tradicionais do Estado. Ao se utilizar a teoria keynesiana acerca da dinâmica cíclica do capitalismo, no longo prazo haverá sempre a necessidade de aumento dos investimentos estatais ressaltando o aspecto de complementariedade e não competitivo com o investimento privado.

Keynes deixa claro que os investimentos públicos se limitariam a amortecer os efeitos dos ciclos econômicos e que não conseguiriam controlar o ciclo:

(...) o que estaria ao alcance do Estado seria o poder de prolongar por algum tempo o período de expansão cíclica, tornando mais suave a queda dos investimentos e evitando que a crise se aprofunde demasiadamente. Mesmo ao nível mais agudo da crise, a manutenção dos investimentos estatais conferiria o poder não de eliminar o ciclo, mas de alterar seus contornos e de evitar, assim, que o desemprego assuma proporções tão elevadas que ameacem a sobrevivência do próprio sistema capitalista. (CORAZZA, 1986, p.95).

Apesar da ênfase que Keynes coloca no consumo, sua participação na renda é decrescente o que demanda investimentos cada vez maiores. Caso o estado não interfira na economia:

A redução do estoque de capital e do volume de emprego com um empobrecimento do nível de vida é o caminho lógico do sistema para restabelecer a rentabilidade do capital. Keynes, através da intervenção do Estado, pretende manter um nível elevado de acumulação, por ser este o único meio de evitar o desemprego, pelo enorme custo social e pelo risco para a sobrevivência do sistema que o mesmo representa. (CORAZZA, 1986, p.95).

O objetivo do investimento estatal seria garantir um fluxo de renda e produção que apesar de não solucionar diretamente o descompasso de fatores (falta de capital e sobra de mão de obra, por exemplo) provocado pela crise, daria tempo

para que um rearranjo da economia se estabelecesse.

A teoria clássica defende que a busca do interesse individual leva inexoravelmente a maior proveito social. Está embutida neste princípio a defesa da não intervenção do Estado na economia. Por outro lado, Keynes afirma que a ação individual não possuía a capacidade de levar a um maior proveito social e, portanto, o estado deve intervir não só com este objetivo, mas também com o objetivo de garantir a sobrevivência da livre iniciativa. Com o direcionamento estatal, a livre iniciativa possui a capacidade de elevar o proveito social.

Para Keynes, a intervenção do Estado é uma questão técnica e não política ou filosófica. Afirma ser possível separar tecnicamente os serviços tipicamente sociais e os tipicamente individuais. Como serviço social, podemos elencar o controle da moeda, do crédito e do nível do investimento sempre com o objetivo de desfazer os desequilíbrios econômicos gerados pela atividade individual (desigualdades sociais, desemprego, redução da eficiência e da produção):

De minha parte, acho que, sabidamente administrado, o capitalismo provavelmente pode se tornar mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema alternativo conhecido, mas que, em si, ele é de muitas maneiras sujeito a inúmeras objeções. Nosso problema é o de criar uma organização social tão eficiente quanto possível, sem ofender nossas noções de um modo satisfatório de vida. (KEYNES apud SZMRECSÁNYI, 1978, p. 125-6, apud CORAZZA, 1986, p. 97).

Keynes, portanto, percebe o controle estatal como necessário e parceiro da iniciativa privada para que se perpetue o sistema capitalista, que, em sua opinião é o mais eficiente que já existiu. O capitalismo puramente individual (laissez-faire) não sobreviveria.

Neste sentido, a Teoria Geral do Juro e da Moeda, publicado em 1936, representou uma ruptura no que se refere ao papel do Estado na economia. Da mesma forma, a criação da CEPAL<sup>1</sup> representou um marco teórico no que se refere à definição de qual é o papel do Estado no enfrentamento do atraso na América

---

1 A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe), órgão criado em 25/02/1948 pela Resolução nº106 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico e social da América Latina e Caribe mediante a cooperação e a integração entre os países da região. Teve como principais personalidades Raul Prebisch, Celso Furtado e Aníbal Pinto. Conta com 41 países membros (33 da América Latina e Caribe; 6 da Europa e 2 da América do Norte) e 7 membros associados do Caribe (territórios não independentes).

Latina, tema a ser abordado na subseção 1.2.

## 2.2 O ESTADO NA VISÃO DA CEPAL: O DESENVOLVIMENTISMO

A CEPAL seguia a corrente desenvolvimentista, ou seja, defendia a transformação das economias agroexportadoras e periféricas em economias industriais e centrais. Este processo, segundo a CEPAL, deveria necessariamente ser capitaneado pelo Estado através de um planejamento global de desenvolvimento que objetivasse a industrialização do país.

Na década de 1950, os países latino americanos, em especial o México, a Argentina e o Brasil, buscavam formas de se emancipar economicamente e culturalmente dos países desenvolvidos. O mundo havia recém saído da segunda guerra e mudanças no cenário geopolítico como Bretton Woods e o Plano Marshall inspiravam outras regiões do planeta a tomar atitude ativa em direção ao próprio desenvolvimento. A CEPAL foi criada nesse contexto de mudança e incorpora o questionamento à noção da Teoria Clássica de divisão internacional do trabalho e da lacuna econômica que se ampliava entre os países centrais e periféricos.

Segundo a Teoria das Vantagens Comparativas de Ricardo, os países deveriam se especializar em produzir aquilo que tivessem mais vocação “natural”, pois assim haveria a propagação de progresso técnico e do desenvolvimento para todos os envolvidos no comércio. Para reforçar esta ideia, a lei das vantagens comparativas sustentava que com a especialização em produtos primários pelos países atrasados estes acabariam tendo vantagem ao absorver a produtividade dos países centrais.

A CEPAL discordava deste argumento. Defendia que os países desenvolvidos não estavam repassando seus ganhos de produtividades e ainda estavam absorvendo os ganhos obtidos pelos países periféricos.

O diagnóstico da CEPAL era de que a falta de dinamismo e de diversificação impedia o desenvolvimento da estrutura produtiva dos países periféricos. Suas economias produziam para o mercado dos países centrais, possuíam pouca integração interna (o que dificultava o desenvolvimento de um mercado interno). Este cenário engessava a capacidade de difusão dos pequenos ganhos de produtividade pelo mercado interno abrindo espaço para que o abastecimento se

desse através de importações oriundas dos países centrais. Este processo gerava a deterioração dos termos de intercâmbio da periferia.

Em 1949, Raul Prebisch<sup>2</sup> apresenta sua crítica à Teoria das Vantagens Comparativas demonstrando a relação entre a quantidade de artigos finais da indústria que se podiam obter com uma determinada quantidade de produtos primários, ou seja, os produtos dos países centrais e os dos países periféricos.

Tabela 1 – Relação entre os preços dos produtos primários e os dos artigos finais da indústria (preços médios de importação e exportação respectivamente)

Período	$Q_{ind}$ obtida com dada $Q_{agric}$
1876-1880	100,0
1881-1885	102,4
1886-1890	96,3
1891-1895	90,1
1896-1900	87,1
1901-1905	84,6
1906-1910	85,8
1911-1913	85,8
1921-1925	67,3
1926-1930	73,3
1931-1935	62,0
1936-1938	64,1
1946-1947	68,7

Fonte: PREBISH, 1949, p. 94

De acordo com os dados da Tabela 1, observa-se que no período de aproximadamente um século os países periféricos sofreram deterioração nos termos de troca de mais de 30%. Uma das razões para esta deterioração dos das relações de troca, o autor aponta:

2 Raúl Prebisch (Tucumán, 17 de abril de 1901 — Santiago do Chile, 29 de abril de 1986) economista argentino. Foi o mais destacado intelectual da CEPAL, tendo iniciado a linha estruturalista do pensamento econômico.



A razão é muito simples. Durante a crescente, uma parte dos benefícios se foi transformando em aumento de salários, pela concorrência dos empresários uns com outros e pela pressão sobre todos, eles das organizações operárias. Quando, na minguinte, o benefício tem que comprimir-se, aquela parte que se transformou em ditos aumentos perdeu, no centro, sua fluidez, em virtude da conhecida resistência à baixa dos salários. A pressão se desloca então para a periferia com maior força que a naturalmente exercível caso não fossem rígidos os salários e os benefícios no centro, em virtude das limitações da concorrência. Assim, tanto menos possam comprimir-se as remunerações, no centro, tanto mais terão que fazê-lo na periferia. (PREBISH, 1949, p.59).

Logo, segundo Prebish, a deterioração das relações de trocas é decorrente dos ganhos de produtividade do centro que não são exportados para a periferia. Isto ocorre, pois no centro os salários são rígidos, dada a maior organização sindical e também pelo fato de que parte dos ganhos é incorporado pelo próprio centro. Enquanto que a periferia exporta produtos baratos, com a incorporação dos seus ganhos de produtividade, o centro não faz o mesmo.

Outro motivo apontado pelo autor é a modificação estrutural do processo industrial e no padrão de consumo dos países do Centro que também forçava a deterioração dos termos de troca.

Conclui a CEPAL que as economias periferias eram incapazes de alterar sua condição ficando a mercê das forças de mercado. A solução para reverter este quadro seria alterar o mercado de “fora” para “dentro”, ou seja, incentivar a produção interna e o consumo de bens internos. Essa mudança se daria mediante políticas voltadas ao desenvolvimento industrial, reforma agrária, melhor alocação de recursos e que evitem a evasão da produtividade.

O Estado, segundo a CEPAL, seria o ator principal deste novo modelo e assumiria o papel de promotor central do desenvolvimento e responsável pelo planejamento das modificações necessárias. O Estado proveria a infraestrutura para a expansão industrial e orientaria os recursos nacionais para as atividades prioritárias.

Esta visão contrariava os interesses dos adeptos do liberalismo econômico e do Fundo Monetário Internacional, pois colocava em risco os ganhos que os países centrais vinham obtendo com a situação então vigente. Apesar de possuir aparentemente uma vertente nacionalista e se opor ao imperialismo comercial e financeiro este se limitava especificamente às atividades agroexportadoras.

Para promover a substituição dos bens importados por bens nacionais, a

CEPAL defende o uso de capitais estrangeiros visto a falta de poupança interna nos países atrasados. Todo capital externo que tivesse como fim investir em atividades que ampliassem a capacidade produtiva e o mercado interno era bem visto pela CEPAL. Desta forma fica claro que o pensamento cepalino não era “nacionalista”, mas sim “de desenvolvimento nacional”.

Há semelhança entre as ideias da CEPAL e o pensamento Keynesiano. Sobre Celso Furtado<sup>3</sup>, afirma Cavalcanti (2004):

Respalado por seu conhecimento da economia clássica, que impunha a disciplina metodológica, sem a qual logo se descamba para o dogmatismo, do marxismo que utilizava em vários de seus raciocínios e da obra de Keynes, então em plena utilização nos meios acadêmicos menos ortodoxos e mesmo nos ortodoxos, Furtado pôde ainda se valer dos ensinamentos de Raúl Prebisch, com suas ideias das relações centro periferia, e do grupo de que participara e que aquele liderava na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) - a chamada “escola estruturalista”, um dos movimentos mais criativos do pensamento econômico periférico -, com seu enfoque estrutural dos problemas econômicos. (CAVALCANTI, 2001, p. 62).

Portanto, a defesa da CEPAL de um estado mais ativo na economia com o objetivo de quebrar o paradigma de subdesenvolvimento da região passava necessariamente por um estado ativo na promoção do desenvolvimento através de investimentos e planejamento econômico. Desta forma pode-se apontar que a atuação do Estado brasileiro a partir de 1930 caracteriza-se por um Estado keynesiano/cepalino.

No entanto, com as crises do petróleo da década de 1970, o fim do padrão ouro e a elevação da taxa de juros no mercado internacional que impactou nas finanças dos países, foi dada a “semente” para a retomada da discussão sobre qual é o papel do Estado na economia. Diante deste cenário, teorias defensoras de Estado mínimo retornam à teoria econômica, em especial as visões de Friedman<sup>4</sup> e da Teoria das Falhas de Mercado, que serão abordadas nas subseções 1.3 e 1.4.

---

3 Celso Monteiro Furtado (Pombal, 26 de julho de 1920 — Rio de Janeiro, 20 de novembro de 2004) foi um economista brasileiro e um dos mais destacados intelectuais do país ao longo do século XX. Suas ideias sobre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento divergiram das doutrinas econômicas dominantes em sua época e estimularam a adoção de políticas intervencionistas sobre o funcionamento da economia.

4 Milton Friedman (Nova Iorque, 31 de julho de 1912 — São Francisco, 16 de novembro de 2006) foi um dos mais destacados economistas do século XX e um dos mais influentes teóricos do liberalismo econômico. Principal apóstolo da Escola Monetarista e membro da Escola de Chicago, além de defensor do laissez faire e do mercado livre.

## 2.3 O ESTADO SEGUNDO FRIEDMAN: NEOLIBERALISMO

A crise do Estado de bem-estar social dos anos 1970 abriu caminho para novas teorias econômicas que apontassem um novo caminho para os países. O paradigma de estado interventor adotado desde a segunda guerra mundial e que proporcionara os “anos dourados” do capitalismo, geraram grandes déficits públicos. Com as crises do petróleo da década de 1970, a economia dos Estados Unidos e da oeste da Europa entraram em recessão. A redução da oferta e aumento do preço do petróleo aliados a uma demanda aquecida geraram um cenário de recessão com inflação, o que foi chamado de “estagflação”.

Diante deste cenário, Milton Friedman propõe o liberalismo econômico. Segundo o autor, só existem duas formas de coordenar a atividade econômica de uma população: a direção central do Estado, utilizando coerção, e a cooperação voluntária entre os indivíduos, proporcionada pelo mercado. A primeira forma se mostra incapaz de alcançar os objetivos econômicos estabelecidos e envolve a perda de direitos políticos, o que o autor entende como inadmissível ao apontar a importância da sociedade livre. A segunda forma, pelo contrário, seria promotora de desenvolvimento econômico aliado à liberdade política – situação, segundo o autor, apenas possível com liberdade econômica.

O Estado liberal proposto por Friedman possui funções específicas derivadas do desinteresse ou da impossibilidade da iniciativa privada de explorar determinados serviços.

### 2.3.1 Bens ou serviços indivisíveis

Existem determinadas questões que não podem ser proporcionais ou fragmentadas conforme a vontade de cada indivíduo. Nestes casos, através da força política, cabe à sociedade chegar a uma decisão quanto ao tamanho ou a necessidade de dado serviço e ao Estado implementar e administrar o seu funcionamento. A quem discorda resta apenas se conformar com a decisão.

Exemplo deste tipo de serviços é a proteção do indivíduo e da nação contra a coerção. Porém o autor aponta:

Quanto maior o âmbito de atividades cobertas pelo mercado, menor o número de questões para as quais serão requeridas decisões explicitamente políticas e, portanto, para as quais será necessário chegar a uma concordância. Como contrapartida, quanto menor o número de questões sobre as quais será necessária a concordância, tanto maior a probabilidade de obter concordâncias e manter uma sociedade livre. (FRIEDMAN, 1984, p. 30).

### **2.3.2 O governo como legislador e árbitro**

Friedman compara as atividades diárias entre as pessoas em sociedade com um jogo onde os participantes aceitam as regras e o árbitro encarregado de interpretá-las e aplicá-las. As regras seriam o conjunto de costumes da sociedade automaticamente aceitos. De tempos em tempos, podem ser necessárias pequenas mudanças nas regras que, somadas ao longo do tempo, constituem mudança mais sensível nas características da sociedade.

O governo (ou Estado) assume então estas funções:

Esses são, pois, os papéis básicos do governo numa sociedade livre – prover os meios para modificar as regras, regular as diferenças sobre seu significado, e garantir o cumprimento das regras por aqueles que, de outra forma, não se submetem a elas. (FRIEDMAN, 1984, p. 31-32)

A necessidade do governo nesta área surge porque a liberdade absoluta é impossível. Por mais atraente que possa o anarquismo parecer como filosofia, ele não é praticável num mundo de homens imperfeitos. As liberdades dos homens podem entrar em conflito e quando isso acontece, a liberdade de uns deve ser limitada para preservar a de outros. (FRIEDMAN, 1984, p. 32)

Uma área econômica fonte de conflito é a definição do direito de propriedade que gera atritos entre as pessoas. Cabe ao Estado arbitrar situações como níveis de ruído, royalties, copyrights, patentes, entre outros. Outra área econômica onde o Estado se faz necessário é a de controle do sistema monetário. Cabe ao Estado, segundo o autor, prover estrutura monetária adequada a uma sociedade livre.

### **2.3.3 Monopólios técnicos e “efeitos laterais”**

Quando a troca, estritamente voluntária, é muito cara ou quase impossível, devido a certas condições técnicas que dificultam a implementação de determinado

serviço pelo mercado, mas mesmo assim constituindo serviço de interesse da sociedade, resta ao Estado assumir a responsabilidade.

Em situações em que se configura um monopólio técnico, como fornecimento de energia elétrica, há apenas três alternativas disponíveis: monopólio privado, monopólio público ou regulação pública:

As três são inconvenientes, e temos, portanto, que escolher entre três males. Henry Simons, observando a regulação pública do monopólio nos Estados Unidos, achou os resultados tão inconvenientes que concluiu ser o monopólio público o menor dos males. Walter Eucken, notável liberal alemão, estudando o monopólio público das estradas de ferro na Alemanha, achou os resultados tão inconvenientes que concluiu ser a regulação pública o menor dos males. Após ter estudado a posição dos dois, acabei por concluir relutantemente que, se tolerável, o monopólio privado pode ser o menor dos males. (FRIEDMAN, 1984, p.34).

Ressalta-se que Friedman é enfático ao afirmar que a impossibilidade do mercado promover certo serviço é o que justifica a intervenção estatal. As estradas apenas podem ser administradas pelo Estado na impossibilidade de identificar o usuário, caso contrário devem ser pedagiadas estabelecido um monopólio privado que as administre. O caso das praças e parques é abordado pelo autor de forma análoga: quando se pode identificar quem usufrui do espaço, que se estabeleça uma tarifa e que se passe a administração para a iniciativa privada.

Os efeitos laterais, ou externalidades, ocorrem quando a troca voluntária entre dois indivíduos afeta positivamente ou negativamente terceiros. Individualmente os envolvidos não irão evitar a troca (no caso de externalidade negativa) ou obter compensação (no caso de externalidade positiva). Cabe ao Estado recompensá-los ou puni-los.

#### **2.3.4 Bases paternalistas**

A liberdade só é válida para pessoas responsáveis. Friedman aponta os insanos e as crianças como indivíduos onde a responsabilidade inexistente e, portanto, não passíveis de ser livres. A tutela estatal é inevitável para estes dois grupos.

Poucas são as pessoas que disponibilizam espaço próprio para cuidar dos insanos e, na visão do autor, mesmo quando isso ocorre é inadequado. O mais conveniente é permitir que o governo cuide de seu bem estar.

No caso das crianças, aponta o autor:

As crianças constituem um caso mais difícil. A unidade operacional última da nossa sociedade não é o indivíduo, mas a família. Contudo, a aceitação da família como a unidade repousa de modo considerável mais num expediente do que num princípio. Acreditamos, em geral, que os pais estão mais categorizados para proteger seus filhos e para tratar que se desenvolvem como indivíduos responsáveis, para os quais a liberdade é adequada. Mas não acreditamos na liberdade dos pais para fazer o que quiserem com outras pessoas. As crianças são indivíduos responsáveis em potencial, e quem acredita em liberdade acredita em proteger seus direitos últimos. (FRIEDMAN, 1984, p. 38).

Em outras palavras, cabe ao Estado proteger as crianças independente da vontade de sua família. Apesar dos pais serem os guardiões das crianças, estes não possuem direitos sobre as crianças.

## 2.4 O ESTADO SEGUNDO A TEORIA DAS FALHAS DE MERCADO

Segundo a teoria clássica, em mercados competitivos, é impossível um indivíduo aumentar seu bem estar sem que isso ocasione a diminuição de bem estar de outro (Ótimo de Pareto<sup>5</sup>). A mesma teoria entende que uma alocação eficiente pode ser atingida sem um planejador central, pois para isto basta apenas que os agentes maximizem seus lucros em um mercado competitivo. Porém o modelo pressupõe um mercado com concorrência perfeita, informação perfeita entre os agentes e inexistência de progresso técnico.

A Teoria das Falhas de Mercado justifica a necessidade do Estado participante na economia devido à incapacidade da iniciativa privada de, em determinados casos de atingir uma alocação ótima de recursos. Essa incapacidade deriva da existência de falhas de mercado que impedem a livre concorrência de alocar eficientemente os recursos. A existência de bens públicos, os monopólios

---

5 Eficiência ou ótimo de Pareto é um conceito de economia desenvolvido pelo italiano Vilfredo Pareto. Uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação, ou, mais genericamente, a utilidade de um agente, sem degradar a situação ou utilidade de qualquer outro agente econômico. Em uma estrutura ou modelo econômico podem coexistir diversos ótimos de Pareto. Um ótimo de Pareto não tem necessariamente um aspecto socialmente benéfico ou aceitável. Por exemplo, a concentração de rendimento ou recursos num único agente pode ser ótima no sentido de Pareto.

naturais, as externalidades, os mercados incompletos, as falhas de informação e a ocorrência de desemprego e inflação precipitam o Estado a ajustar e direcionar a economia para que se chegue a uma melhor alocação de recursos.

#### **2.4.1 A existência de bens públicos**

Os bens públicos são aqueles cujo consumo ou uso é indivisível ou “não-rival”. O fato de um indivíduo consumir o bem não impede que outro consuma. Todos os indivíduos da sociedade, uns mais, outros menos, são beneficiados por estes bens. Como exemplo temos as ruas, a iluminação pública, a justiça e a segurança pública.

Outro aspecto do bem público é o princípio da “não-exclusão” no consumo. É difícil, se não impossível, impedir que um certo indivíduo desfrute de um bem público. Uma das consequências deste princípio é a existência dos “caronas” (free-riders) onde indivíduos usufruem dos bens ou serviços públicos sem qualquer desembolso. Este princípio torna a solução de mercado ineficiente, pois um agente privado espera obter lucro ao vender um produto, algo impossível de ser efetivado com um bem público pela impossibilidade de individualização do consumo. Para garantir a produção da quantidade adequada de bens públicos requeridos pela sociedade é que o Estado participa direta ou indiretamente deste nicho de mercado através da cobrança compulsória de impostos.

Um caso especial de bem é o meritório ou semi-público localizado entre os bens privados e públicos. Apesar de ser passível de exclusão de uso, são produzidos total ou parcialmente pelo setor público devido ao alto grau de benefício social e externalidade positiva que geram. Exemplos deste tipo de bem são os serviços de Educação e Saúde.

#### **2.4.2 As Externalidades**

As Externalidades constituem o resultado da ação de um indivíduo ou empresa afetam direta ou indiretamente outros agentes econômicos. Estas externalidades podem ser positivas ou negativas conforme o impacto gerado. A

existência de externalidades justifica a intervenção do Estado com objetivo de aumentar o benefício social.

No caso de externalidades positivas, o estado pode recorrer à produção direta ou conceder subsídios para que se ampliem estas externalidades. Investimentos em infraestrutura ou serviços públicos que geram benefícios para todos os setores da sociedade.

Já as externalidades negativas demandam sanções por parte do estado como multas ou impostos para desestimular a atividade que produz este impacto negativo. O exemplo mais comum deste caso é o das indústrias que poluem rios e a atmosfera.

Aliado aos impostos e subsídios o Estado também pode regulamentar as atividades geradoras de externalidades.

### **2.4.3 Os Mercados Incompletos**

Um mercado é incompleto quando um bem ou serviço não é ofertado mesmo que o custo de produção seja inferior ao que os consumidores estariam dispostos a pagar. Esta falha geralmente acontece associada à aversão dos agentes econômicos aos riscos envolvidos no negócio.

Países em desenvolvimento como o Brasil carecem de financiamento a longo prazo devido ao alto risco deste tipo de operação neste tipo de mercado. Neste caso a intervenção do governo é importante para que se conceda crédito de longo prazo para o setor produtivo. No Brasil, destacam-se os bancos públicos de desenvolvimento como o BNDES e o BRDE.

Há muitos casos em que é necessária uma coordenação dos mercados em alta escala. O planejamento estatal neste caso é muito importante. A industrialização de um país de forma acelerada necessita da participação estreitamente coordenada entre empresas e bancos e é natural que eventualmente o Estado assuma o papel de coordenador do processo.

### **2.4.4 As falhas de informação**

Para proporcionar decisões racionais aos consumidores, o Estado pode criar



legislação que aumente a transparência do mercado. Pode-se exigir que as empresas publiquem periodicamente seus balanços contábeis. Cabe ressaltar que o melhor fluxo de informação entre os agentes não beneficia apenas os consumidores, mas sim todos os agentes econômicos ao tornar o mercado mais eficiente.

#### **2.4.5 Existência de desemprego e inflação**

As forças de mercado são incapazes de solucionar problemas como a existência de altos níveis de desemprego e inflação. Para amenizar estes problemas o estado dispõe de políticas que objetivam a redução do desemprego e da inflação.

A partir da discussão sobre o papel do Estado na economia apresentada neste capítulo, abordar-se-á no Capítulo 3 a mudança institucional representada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual foi aprovada e implementada no Brasil, num contexto de migração da função do Estado Brasileiro para uma forma neoliberal de gestão, ou seja, identificando-se em alguma medida com visão de Friedman e da Teoria das Falhas de Mercado.

### 3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: DESPESA COM PESSOAL, DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO

A partir da década de 1980, o Fundo Monetário Internacional orientou os países membros à adoção de “boas” práticas de gestão fiscal. Esse contexto desencadeou no Brasil a tentativa de reduzir o déficit fiscal e a implementação de mudanças institucionais, em especial na segunda metade dos anos 1980, como a união entre o orçamento monetário e orçamento fiscal, o fim da conta movimento e a inserção das operações e Crédito no OGU - Orçamento Geral da União. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal um novo conjunto de normas de finanças públicas voltadas à gestão fiscal entrou em vigor, desde 2000, no Brasil. Neste capítulo, inicialmente, apresenta-se os objetivos e o contexto de criação da LRF. Após, serão abordados as normas da referida legislação no que se refere aos gastos com pessoal, a dívida e ao endividamento público.

#### 3.1 OBJETIVOS E CONTEXTO

A Lei de Responsabilidade Fiscal entrou em vigor em maio de 2000 em cumprimento ao Artigo 163<sup>6</sup> da Constituição Federal de 1988 que estabelece que se elabore Lei Complementar dispendo sobre o regramento das finanças públicas no Brasil. Em seu artigo primeiro é posto “Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (Art. 1º da LC nº 101/2000). No primeiro parágrafo deste artigo são definidos alguns conceitos que permeiam a ideia de responsabilidade na gestão fiscal:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento das metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com

---

6 “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III – concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização das instituições financeiras; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional”.

pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação da receita, concessão de garantia e inscrição de Restos a Pagar. (BRASIL, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000).

Dessa forma, LRF tem como objetivo estabelecer um conjunto de regras direcionadas ao controle dos gastos do setor público. Objetivando o equilíbrio entre receita e despesa, a LRF define limites para a dívida e o endividamento público e para despesas de caráter continuado e propõe meios para garantir o cumprimento de metas fiscais. Segundo Nunes e Nunes (2002),

Dentre as principais mudanças introduzidas pela LRF podem-se citar: a exigência de estabelecimento de metas fiscais trienais e de corte de despesas, nos três poderes, em caso de previsão de descumprimento das metas; o mecanismo de compensação para renúncia de receita e geração de despesas de caráter continuado; a imposição de limites e exigências para as despesas de pessoal, por Poder, e para o endividamento, bem como para a recondução aos limites fixados; a vedação de condutas consideradas indesejáveis, em especial no que se refere a endividamento entre entes da federação; regras de transparência, incluindo a publicação frequente e o acesso público aos relatórios que atestem o cumprimento das regras; e a imposição de penalidades, inclusive pessoais, aos administradores públicos que infringirem as regras acima. (NUNES; NUNES, 2002, p. 17).

A perda de espaço da visão keynesiana e o avanço da influência do FMI, ocorridas a partir da década de 1980, condicionaram a adoção de medidas de controle sobre as contas públicas. Nesse sentido, a LRF é aprovada no Brasil seguindo uma trajetória de busca por austeridade fiscal em todos os níveis da federação:

A solução estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal é consequência de um longo processo de evolução das instituições orçamentárias no Brasil, que gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve, em média, gastar mais do que arrecada. Em 1998, quando a Lei começou a ser concebida, no entanto, o diagnóstico da situação brasileira indicava a presença de déficits imoderados e reiterados em todos os níveis de governo, historicamente financiados através de inflação, impostos, dívida e, mais recentemente, privatização. (NUNES; NUNES, 2002, p. 325).

Estas medidas vêm ao encontro das expectativas racionais onde a política macroeconômica, na ótica dos novos clássicos, deveria se submeter a regras rígidas e austeras.

No ideário dos novos clássicos, a política macroeconômica deveria pautar-se por medidas rígidas, sustentadas no tempo, cujo objetivo seria o de

ancorar as expectativas de mercado e balizar o comportamento de agentes racionais com perfeita previsibilidade dos riscos de médio e longo prazos envolvidos em decisões de curto prazo. O compromisso com a estabilidade e com as práticas econômicas dela decorrentes negava as políticas anteriores de curta duração voltadas à sustentação da demanda agregada e assumia o papel de fiador do ambiente favorável ao setor privado. (LOPREATO, 2004, p. 132).

A experiência de outros países influenciou significativamente a elaboração da LRF. Dos EUA se trouxe o mecanismo de *pay as you go* de compensação de despesas, que consiste em uma nova despesa exigir uma nova receita.

Da Comunidade Econômica Europeia (CEU), a LRF importou o conceito de regras quantitativas flexíveis, que permitem desvios, desde que mantida a tendência de ajuste. A CEU também foi capaz de adaptar a legislação fiscal às peculiaridades/heterogeneidades dos vários países membros.

Por fim, como legado da Nova Zelândia tem-se o princípio da transparência pública, que permite maior controle e fiscalização. Neste sentido a lei brasileira destina um capítulo específico à transparência e ao controle social.

### 3.2 NORMAS SOBRE DESPESA COM PESSOAL

A preocupação com os limites de gastos com pessoal pode ser vislumbrada por uma sequência de dispositivos legais desde a Constituição Federal de 1967<sup>7</sup>. Anteriormente à aprovação da Lei Complementar nº101/2000, vigoraram no país as Leis Camata I e II. No entanto, a LRF além de estabelecer limites de gasto com pessoal, por Poder, também apresentou outras inovações como, por exemplo, limite prudencial e limite de alerta do gasto com pessoal, de forma que o gestor público pudesse atuar com horizonte de planejamento de médio e longo prazos. No Quadro 1 apresentam-se as normas sobre limites de gastos com pessoal no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

---

7 O controle sobre despesas com pessoal já estava previsto na Constituição Federal de 1967. O artigo 66 da referida Carta estabelecia que a despesa com pessoal da União, dos Estados e Municípios não poderia ultrapassar 50% das respectivas receitas correntes. A Emenda Constitucional nº 1/1969, definia que uma lei complementar deveria definir os limites para despesas com pessoal. O mesmo foi mantido na Constituição Federal de 1988 através do artigo 169.

Quadro 1 – Normas sobre limites de gastos com pessoal no Brasil a partir da CF/1988

Constituição Federal, Art. 38	Até a promulgação da Lei Complementar referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta por cento do valor das respectivas receitas correntes. Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto nesse artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto a cada ano.
Constituição Federal, Art. 169	A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
Lei Complementar nº 192 de 1995 (Lei Camata I)	A referida legislação estabelecia os limites de gastos com pessoal em 60% da Receita Corrente Líquida <sup>8</sup> para União, Estados e Municípios.
Lei Complementar nº 96 de 1999 (Lei Camata II)	Revoga a Lei Camata I e estabelece novos limites de gastos com pessoal (União: 50% da RCL e Estados e Municípios: 60% da RCL), define sanções ao ente que descumprir a referida lei, bem como aponta providências que deveriam ser tomadas para atender aos limites estabelecidos pela referida legislação.
Lei Complementar nº 101 de 2000 (LRF)	Revoga a Lei Camata II e define limites de gastos com pessoal por Poder conforme demonstrado no Quadro 2.

Fontes: Constituição Federal de 1988, Leis n<sup>os</sup> 192/1995, 96/1999 e 101/2000. Elaboração própria.

Uma das novidades da LRF foi o detalhamento dos limites dos gastos em

---

8 Entende-se por Receita Corrente Líquida, conforme artigo 4º da Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001: “o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; II - nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição Federal. § 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do Fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. § 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas com pessoal, na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição Federal e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998. § 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades. § 4º Entende-se por mês de referência o mês imediatamente anterior àquele em que a receita corrente líquida estiver sendo apurada”.

termos de Poder Executivo, Poder Legislativo quanto se trata dos municípios e acrescentando a esses o Poder Judiciário e o Ministério Público ao referir-se à União e aos Estados, aprimorando, desta forma, a Lei Camata II que continha apenas o detalhamento em termos das três principais esferas. Os limites com gasto de pessoal segundo a LRF estão demonstrados no Quadro 2.

Quadro 2 – Limites percentuais da despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida

Ente Federação	Poder	Limite prudencial	Limite de alerta	Limite máximo
União	Poder Executivo	36,81	38,855	40,9
	Poder Legislativo	2,25	2,375	2,5
	Poder Judiciário	5,4	5,7	6,0
	Ministério Público	0,54	0,57	0,6
<b>Total União</b>		<b>45</b>	<b>47,5</b>	<b>50,0</b>
Estados	Poder Executivo	44,1	46,55	49,0
	Poder Legislativo (incluído o Tribunal de Contas do Estado)	2,7	2,85	3,0
	Poder Judiciário	5,4	5,7	6,0
	Ministério Público	1,8	1,9	2,0
<b>Total Estados</b>		<b>54</b>	<b>57</b>	<b>60,0</b>
Municípios	Poder Executivo	48,6	51,3	54,0
	Poder Legislativo	5,4	5,7	6,0
<b>Total Municípios</b>		<b>54</b>	<b>57</b>	<b>60,0</b>

Fonte: Lei Complementar nº 101/2000. Elaboração própria.

Outra inovação da LRF está no estabelecimento do limite prudencial e do limite de alerta, vinculando a ultrapassagem destes a restrição da concessão de vantagens na área de pessoal. Sobre este, tema Chieza (2008) aponta:

A LRF estabelece três limitadores com despesa de pessoal. O primeiro refere-se ao limite geral, conforme (...) (art. 19 e 20 da referida lei). O segundo refere-se ao limite prudencial de 90% do limite (...). Este é utilizado como um sinalizador da tendência de gastos com pessoal. E, por último, o limite de 95% do limite de 60%. Quando o Ente público atingir 95% do limite já estará incorrendo em um conjunto de vedações como, concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, criação de cargo, contratação de pessoal (com exceção de reposição de pessoal

decorrente da aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de saúde, educação e segurança), contratação de hora–extra, contratação de operação de crédito (exceto as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que objetivam a redução da despesa com pessoal), receber transferências voluntárias e obter garantia de outro Ente (artigos 22 e 23). (CHIEZA, 2008, p. 65).

Demonstrativos quadrimestrais informando o gasto com pessoal por cada um dos poderes são elaborados e confrontados com a Receita Corrente Líquida dos últimos 12 meses para que se verifique se os limites estabelecidos no artigo 19 da LRF estão sendo atendidos. A fiscalização do cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF, segundo o Art. 59 da LRF, é de responsabilidade do Poder Executivo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público. Compete ainda aos Tribunais de Contas verificarem os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão e emitir alerta caso se ultrapasse 90% do limite permitido de gasto com pessoal.

### 3.3 NORMAS SOBRE DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO

A Reforma Tributária de 1966 caracterizou-se pela centralização de receitas tributárias na União e a consequente perda de autonomia fiscal e tributária dos governos subnacionais. Isto desencadeou nos estados e municípios a necessidade de financiamentos externos e internos. Esta situação colocou em choque os interesses destes entes com os da União ao solicitar maior limite de endividamento e maior fatia no bolo tributário<sup>9</sup>.

Nos anos 1980, com o restabelecimento da democracia e a processo de descentralização fiscal contemplado na CF de 1988, houve fortalecimento político e

---

9 Segundo Lopreato (2000) no ano de 1968 houve a primeira tentativa de controlar o endividamento dos governos estaduais. A Resolução nº 58 do Senado Federal proibiu pelo prazo de dois anos, sucessivamente prorrogado, a emissão e lançamento de obrigações de qualquer natureza, exceto as que se destinassem exclusivamente à realização de operações de crédito para antecipação de receita (ARO) e ao resgate das obrigações em circulação, observando-se como teto o saldo da dívida registrada na data de entrada em vigor da resolução. A Resolução nº92 do Senado Federal de 1970 reforçou o controle do endividamento ao vedar as operações de ARO que importassem dispêndio mensal superior a 5% da receita do exercício e além de vedar a assunção de compromissos com fornecedores, prestadores de serviços ou empreiteiros de obras mediante emissão ou aval de promissórias, aceite de duplicatas ou quaisquer outras operações similares.

fiscal dos Estados subnacionais. Neste contexto de mudanças institucionais do Estado brasileiro, o cenário caracterizou-se por momentos de expansão e restrição dos limites de endividamento dos estados:

A dificuldade de controlar o endividamento decorreu também da liberdade de os governadores usarem a articulação financeira entre o tesouro, os bancos estaduais e as empresas na alavancagem de recursos. Os bancos estaduais concentraram elevada parcela dos empréstimos nos próprios estados, compensando a redução de crédito dos agentes federais, além de comprometerem parte de seus ativos no carregamento dos títulos da dívida mobiliária, sobretudo nos principais estados responsáveis pela expansão das dívidas mobiliárias como fonte de captação de recursos.  
(Lopreato, 2000, p. 9-10)

As privatizações e a federalização da dívida, ocorridos na década de 1990, foram alguns dos resultados desta queda de braço entre os níveis federativos.

Desde 1998, conforme Resolução do Senado Federal<sup>10</sup>, os estados com déficit primário já não poderiam mais contratar novas operações de crédito. Esta Resolução também determinava que o limite de endividamento para Estados, Distrito Federal e Municípios era de duas vezes a Receita Líquida Real<sup>11</sup> para que se pudessem realizar novos empréstimos. Esta relação deveria ser reduzida em 1/10 anualmente até atingir uma relação dívida-RLR de 1 para 1 em 2008.

O controle sobre o endividamento público criou uma série de mecanismos legais que culminaram na LRF:

Neste sentido, a Lei Complementar nº101/2000 também tem como objetivo o controle e a redução do nível de endividamento do setor público brasileiro. No período compreendido entre a estabilização de preços (1994) e o ano de entrada em vigor da referida legislação houve uma significativa elevação da dívida líquida do setor público brasileiro, passando de 13%, em 1994, para

---

10 Resolução nº 78/1998, Capítulo III- Dos Limites às Operações de Crédito\_ Art. 7º O Banco Central do Brasil não encaminhará ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de qualquer operação de crédito de tomador que apresente resultado primário negativo no período de apuração da Receita Líquida Real ou que estejam inadimplentes junto a instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional.

11 O conceito de Receita Líquida Real encontra-se na Lei nº 9.496/97 em seu Artigo 2º, Parágrafo Único, assim transcrito: RLR é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais. A Lei nº 10.195/01 determinou que o cálculo da RLR exclua da receita realizada as deduções tratadas na Lei nº 9.424/96 (que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF). No que se refere aos Municípios, o conceito de RLR está definido na Medida Provisória nº 2.185/01 (Instrumento Legal referente ao refinanciamento das dívidas dos Municípios).



50% do PIB em 2000. (NASCIMENTO e DEBUS, 2002, apud CHIEZA, 2008, p. 67).

A Carta Magna de 1988, em seu artigo 52<sup>12</sup>, atribui ao Senado Federal a responsabilidade sobre o estabelecimento dos limites de endividamento público. Ressalta-se o fato de que, ao contrário dos limites de gastos com pessoal, os limites de endividamento não estão estabelecidos no texto da LRF e sim em Resolução do Senado Federal posterior.

A Resolução do Senado Federal nº 40/2001, atendendo ao artigo 30<sup>13</sup> da LRF, estabelece no Inciso III do artigo 1º o conceito de Dívida Consolidada Líquida (DCL) e o define como sendo “o montante global, apurado, sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior as 12(doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 05 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento”.

Além disso, para a apuração da dívida consolidada líquida deverão ser subtraídas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e demais haveres financeiros do Ente. (Inciso V do artigo 1º da Resolução do Senado Federal nº 40/2001). Esta resolução também estabelece os limites da DCL conforme Demonstrado no Quadro 3.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, o excesso apurado da DCL em 2001 foi de 72,74%, portando, a meta de ajuste ficou em uma redução anual de 4,85% da DCL. Assim como nos gastos com pessoal, a meta de ajuste anual da dívida possui um limite de alerta de 90% definido pelo art. 59, § 1º, inciso III, da LRF.

A trajetória estabelecida pela LRF almeja o enquadramento do endividamento dos Entes até o ano de 2016. É importante apontar que, no período entre 01 de janeiro de 2003 e 30 de abril de 2005, a Resolução do Senado Federal nº 20 de

---

12 Segundo Art.52 da CF/1988: “Compete privativamente ao Senado Federal: VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

13 O artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece um prazo de noventa dias para que o Presidente da República submeta ao Senado Federal proposta dos limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo os incisos VI, VI, VIII e IX do artigo.

2003 suspendeu a obrigatoriedade de respeito aos limites dispostos sobre o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estabelecidos previamente pelos art. 3º e 4º da Resolução nº 40, de 2001 do Senado Federal.

Quadro 3 – Limites da Dívida Consolidada Líquida dos Entes da Federação brasileira.

Entes	Limite de até	Vigência	Trajetória
União	3,5 vezes a RCL	Imediata	
Estados e Distrito Federal	2,0 vezes a RCL	15 anos	Redução anual de 1/15 do excedente de endividamento inicial.
Municípios	1,2 vezes a RCL	15 anos	Redução anual de 1/15 do excedente de endividamento inicial.

Fonte: CHIEZA (2008) e Resolução do Senado Federal nº 40 de 20/12/2001 (art. 4º, I).

A LRF, ao estabelecer a necessidade de definição de limite de endividamento por parte do Senado Federal, não traz novidades. Desde 1968, através da Resolução nº 58, conforme a nota de rodapé nº 9 desta seção, já havia normativa neste sentido.

Além disso, a Resolução do Senado Federal nº 78/1998, já vedava a contratação de novos empréstimos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal que apresentassem déficit primário e estabelecia a necessidade da redução gradual da proporção dívida/receita.

A Resolução do Senado Federal nº 43/2001 revogou a Resolução nº78/1998 e estabeleceu a utilização da RCL - Receita corrente Líquida, definida no art. 4º, ao invés da RLR como parâmetro e novos limites de endividamento. Esta resolução também impôs limites para que se realizassem novas operações de crédito. Segundo o art. 7º, as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não podem ter um montante global superior a 16% da RCL em um mesmo exercício financeiro. Além disso, o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não poderá exceder a 11,5% da RCL. O art. 9º limita em 22% da RCL o saldo global das garantias concedidas pelos mesmos entes. Também no art. 10º limita em 7% da RCL o saldo devedor das operações de crédito por ARO - Antecipação de Receita Orçamentária

no mesmo exercício de apuração.

A art.59, § 1º, inciso III, da LRF, estabelece um limite de alerta de 90% não só para o montante da dívida consolidada e mobiliária, mas também para o de operações de créditos e de concessões de garantias. O Quadro quatro sintetiza estas informações.

Quadro 4 – Comparativo entre as normas e limites de endividamento vigentes até, e a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<b>Norma</b>	<b>Parâmetro</b>	<b>Montante de operações de crédito em 01 exercício financeiro.</b>	<b>Comprometimento anual amortização, juros e demais encargos dívida consolidada.</b>	<b>Limite para concessão de garantia.</b>	<b>Saldo devedor ARO</b>
<b>Resol. nº78</b> (Limite Global)	RLR	18%/RLR	13%/ RLR	25%/RLR	
<b>Resol. nº43</b> (Limite Global)	RCL	16%/RCL	11,5%/RCL	22%/RCL	7%/RCL
<b>LRF</b> (Limite de alerta)	RCL	14,4% da RCL		19,8% da RCL	

Fonte: CHIEZA (2008). Resoluções do Senado Federal nº 78/1998 e 43/2001. Lei Complementar nº 101/2000. Elaboração própria.

Assim como nas normas sobre despesa com pessoal, a LRF, ainda em seu Art. 59, estabelece que também aos Tribunais de Contas a obrigação de alertar os Poderes ou órgãos quando constatarem que os que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia excederem o limite de alerta.

A alteração de parâmetro e a redução dos limites entre as Resoluções nº 78/1998 e 43/2001 foi um ajuste necessário, conforme explica Chieza (2008):

Na média, o limite de endividamento estabelecido manteve-se inalterado, uma vez que o conceito da Receita Corrente Líquida (RCL) apresenta, via de regra, resultado superior em relação ao conceito da RLR – Receita Líquida Real. Por isso houve uma redução de 18% para 16% para compensar a ampliação da base decorrente do conceito de receita utilizado. (CHIEZA, 2008, p. 68).

A partir das normas estabelecidas pela LRF, no que se refere aos gastos com pessoal, à dívida e endividamento, analisar-se-á estes aspectos das finanças do Estado do Rio Grande do Sul no Capítulo 4.

## **4 IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Nas seções a seguir será demonstrado e analisado o comportamento do volume de gastos com pessoal por poder. Após serão apresentados os dados de matrículas ativas e inativas nas secretarias envolvidas nos três principais serviços providos pelo Estado: segurança pública, educação e saúde.

### **4.1 COMPORTAMENTO DO GASTO COM PESSOAL POR PODER**

A LRF estabelece limite de gasto com pessoal, por poder, conforme abordado na seção 3.2 deste trabalho. No Estado do Rio Grande do Sul, o Tribunal de contas do Estado e a Assembleia Legislativa compartilham o limite de 3% tendo cada poder 1,18% e 1,82% respectivamente. A partir de 2003, o Poder Judiciário tem uma parte do limite contabilizado em separado referente à Justiça Militar, que possui limite de gastos com pessoal de 0,12% restando 5,88% para os demais Tribunais Estaduais.

Nas seções 4.1.1, 4.1.2 e 4.1.3 deste trabalho serão apresentados os valores nominais de receita corrente líquida e de despesa com pessoal por Poder. A série de dados consiste nos valores apurados no último quadrimestre de cada ano, compreendendo o período de 2001 a 2012. Conforme o art. 22º da LRF, a verificação do cumprimento dos limites com despesa com pessoal será realizada ao final de cada quadrimestre.

Os dados apresentados tem como fonte o site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Segundo nota anexada aos dados, no 3º quadrimestre de 2001 ocorreram alterações no método de apuração da Despesa com pessoal. Foram excluídas as despesas com pensionistas e deduzido o Imposto de Renda retido na fonte dos servidores<sup>14</sup>.

#### **4.1.1 Poder Executivo**

O gasto com pessoal no Poder Executivo desde a entrada em vigor da LRF está abaixo do limite legal de 49% da RCL. O maior valor foi verificado no ano de

---

<sup>14</sup> Informação Consultoria Técnica nº 43/2001 e Parecer Coletivo nº 2/2002. TCE RS.

2002 quando o poder gastou 48,53% da RCL com a folha de pagamentos. O gasto relativo à RCL diminui gradativamente até o ano de 2008, quando atingiu seu menor nível: 38,11%. Desde então tem oscilado em torno de 40% apresentando uma maior elevação no ano de 2012 quando atingiu 42,55%. Apesar de estar sempre abaixo do limite legal, somente após 2004 o Poder Executivo estadual conseguiu ficar abaixo do limite prudencial de 46,55% quando atingiu 44,24%. Já em 2005 houve uma redução para 40,98% que colocou este ente num nível inferior ao limite de alerta de 44,10%.

Na Tabela 2 são apresentados os valores nominais de RCL e DP (Despesa com Pessoal) de 2001 a 2012. No período, a RCL aumentou em 215,61% e a DP em 177,71 ocasionando uma redução de 12,01% na relação DP/RCL.

Tabela 2 - Razão entre RCL e DP segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – Estado do RS - Poder Executivo – 2001 a 2012 (em %).

Ano	Receita Corrente Líquida	Despesa com Pessoal	
	RCL em R\$ nominais	DP em R\$ nominais	% s/ RCL
2001	7.512.695.105,03	3.633.020.726,40	48,36
2002	8.558.339.578,70	4.153.018.092,92	48,53
2003	9.859.597.294,44	4.776.615.962,35	48,45
2004	10.736.731.904,37	4.749.874.031,45	44,24
2005	12.349.352.038,87	5.060.982.737,33	40,98
2006	13.312.366.814,84	5.600.458.003,18	42,07
2007	13.991.366.037,10	6.009.168.295,35	42,95
2008	16.657.785.043,53	6.348.415.804,23	38,11
2009	17.387.287.460,49	7.118.717.709,28	40,94
2010	20.297.846.621,21	7.853.736.930,04	38,69
2011	21.927.904.938,78	8.856.227.016,46	40,39
2012	23.710.653.600,52	10.089.241.691,95	42,55
<b>Varição</b>	<b>215,61 %</b>	<b>177,71%</b>	<b>-12,01%</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS. Elaboração do autor.

Nota: dados referentes ao 3º quadrimestre de cada ano.

A despesa com o PASEP (Programa Federal de Formação do Patrimônio do Servidor Público) foi considerada como Despesa com Pessoal<sup>15</sup>, sendo acrescida ao montante publicado pelo Poder Executivo no período posterior ao 3º quadrimestre de

<sup>15</sup> Conforme orientação da Consultoria Técnica, no item 3.3, alínea “a.1”, da Informação nº 43/2001.

2002. A partir de 2006, essa despesa com o PASEP deixou de ser contabilizada como gasto com pessoal no Poder Executivo<sup>16</sup>.

A partir de 2006, a despesa com folha da EMATER/ASCAR passou a ser considerada como Despesa com Pessoal<sup>17</sup> do Poder Executivo. No exercício de 2008, devido à assinatura do convênio nº 50/2007, os recursos repassados pelo Executivo à EMATER/ASCAR, no montante de R\$ 84 milhões, estando em processo de análise, deixaram de constar como gasto com pessoal, de forma diversa do que aconteceu em 2006 e 2007. Em 2009, esses recursos voltaram a constar como gastos com pessoal do Poder Executivo.

#### **4.1.2 Poder Legislativo e Tribunal de Contas do Estado**

O Poder Legislativo manteve seus gastos com pessoal abaixo do Limite Global de 1,82%, do Prudencial de 1,73% da RCL e do Limite de Alerta de 1,64% da RCL desde a entrada em vigor da LRF. O maior valor relativo foi registrado em 2001, quando atingiu 1,56% da RCL. Desde então os gastos relativos demonstraram uma tendência de queda até o ano de 2011 quando atingiram 1,12% da RCL. No ano de 2012 houve um aumento relativo para 1,15%, mas ainda dentro do padrão de queda relativa dos gastos.

Na Tabela 3 são apresentados os valores nominais de RCL e DP de 2001 a 2012. No período, a RCL aumentou em 215,61% e a DP em 133,50% ocasionando uma redução de 25,28% na relação DP/RCL.

O gasto com pessoal do Tribunal de Contas do Estado também se encontra abaixo dos três limites estabelecidos pela LRF (Limite Legal de 1,18%, Limite Prudencial de 1,12% e Limite de alerta de 1,06%). O maior valor relativo foi registrado em 2001 quando se gastou 1,03% da RCL com pessoal. Nos anos seguintes o valor oscilou em torno de 1,00% até 2008, quando se reduziu a 0,83% e, dois anos depois, ao menor nível: 0,80%. Em 2011 e 2012 foi registrada uma trajetória de crescimento quando se gastou 0,83% e 0,93% da RCL, respectivamente.

---

<sup>16</sup> Conforme decisão do Tribunal Pleno, Sessão de 28-06-2006, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador do Estado do exercício de 2005 (Processo 3097-0200/06-6).

<sup>17</sup> Segundo o Parecer TCE nº 2/2005

Tabela 3 - Razão entre RCL e DP segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – Estado do RS - Poder Legislativo – 2001 a 2012 (em %).

Ano	Receita Corrente Líquida	Despesa com Pessoal	
	RCL em R\$ nominais	DP em R\$ nominais	% s/ RCL
2001	7.512.695.105,03	117.209.413,41	1,56
2002	8.558.339.578,70	129.394.498,82	1,51
2003	9.859.597.294,44	150.124.984,15	1,52
2004	10.736.731.904,37	157.168.482,11	1,46
2005	12.349.352.038,87	176.250.466,98	1,43
2006	13.312.366.814,84	195.009.569,61	1,46
2007	13.991.366.037,10	191.426.667,72	1,37
2008	16.657.785.043,53	206.110.704,09	1,24
2009	17.387.287.460,49	213.891.923,12	1,23
2010	20.297.846.621,21	233.048.970,35	1,15
2011	21.927.904.938,78	245.701.127,36	1,12
2012	23.710.653.600,52	273.680.972,57	1,15
<b>Varição</b>	<b>215,61 %</b>	<b>133,50%</b>	<b>-25,28%</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS. Elaboração do autor.

Nota: dados referentes ao 3º quadrimestre de cada ano.

Na Tabela 4 são apresentados os valores nominais de RCL e DP de 2001 a 2012. No período, a RCL aumentou em 215,61% e a DP em 185,58% ocasionando uma redução de 9,71% na relação DP/RCL.

Tabela 4 - Razão entre RCL e DP segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – Estado do RS – Tribunal de Contas do Estado – 2001 a 2012 (em %).

Ano	Receita Corrente Líquida	Despesa com Pessoal	
	RCL em R\$ nominais	DP em R\$ nominais	% s/ RCL
2001	7.512.695.105,03	77.386.552,93	1,03
2002	8.558.339.578,70	87.329.917,13	1,02
2003	9.859.597.294,44	100.258.390,48	1,02
2004	10.736.731.904,37	105.642.674,15	0,98
2005	12.349.352.038,87	119.119.781,01	0,96
2006	13.312.366.814,84	136.039.102,48	1,02
2007	13.991.366.037,10	138.531.037,75	0,99
2008	16.657.785.043,53	138.654.283,49	0,83
2009	17.387.287.460,49	146.586.847,76	0,84
2010	20.297.846.621,21	161.585.428,99	0,8
2011	21.927.904.938,78	181.253.412,62	0,83
2012	23.710.653.600,52	220.999.416,21	0,93
<b>Varição</b>	<b>215,61 %</b>	<b>185,58%</b>	<b>-9,71%</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS. Elaboração do autor.

Nota: dados referentes ao 3º quadrimestre de cada ano.



### 4.1.3 Poder Judiciário

Nos exercícios de 2001 e 2002, o Tribunal de Justiça publicou o demonstrativo incluindo os dados do Tribunal de Justiça Militar-TJM Neste período, o limite legal era de 6,00% da RCL, o limite prudencial era de 5,70% da RCL e o limite de alerta era de 5,40% da RCL. Em 2001, os gastos ultrapassaram o limite prudencial ao atingir 5,82% da RCL, em 2002 houve um recuo, mas ainda contabilizaram índice de 5,41% da RCL, superior ao limite de alerta.

A partir de 2003, o demonstrativo de despesa com pessoal do TJ deixou de incluir os gastos do TJM. Além disso, houve diminuição dos limites: 5,88% no limite legal, 5,59% no limite prudencial e 5,29% no limite de alerta. No exercício de 2003, o gasto com pessoal do TJ ficou em 4,23% da RCL, portando abaixo do limite de alerta. Porém em 2004 o gasto subiu para 5,32% da RCL cruzando o limite de alerta em 0,03%. Nos anos seguintes os gastos se mantiveram oscilando entre 4,19% e 5,28% chegando em 2012 com 4,48% da RCL.

Na Tabela 5 são apresentados os valores nominais de RCL e DP de 2001 a 2012. Considerando o período de 2003 a 2012 (quando os dados refletem os gastos apenas do TJ), a RCL aumentou em 140,48% e a DP em 154,85% causando um aumento de 5,91% na relação DP/RCL.

Tabela 5 - Razão entre RCL e DP segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – Estado do RS - Poder Judiciário – 2001 a 2012 (em %).

Anual	Receita Corrente Líquida	Despesa com Pessoal	
	RCL em R\$ nominais	DP em R\$ nominais	% s/ RCL
2001	7.512.695.105,03	437.410.350,85	5,82
2002	8.558.339.578,70	463.339.177,56	5,41
2003	9.859.597.294,44	417.022.000,00	4,23
2004	10.736.731.904,37	571.544.000,00	5,32
2005	12.349.352.038,87	626.560.536,84	5,07
2006	13.312.366.814,84	700.138.736,69	5,26
2007	13.991.366.037,10	738.101.886,59	5,28
2008	16.657.785.043,53	751.113.751,36	4,51
2009	17.387.287.460,49	812.764.046,28	4,67
2010	20.297.846.621,21	850.427.919,14	4,19
2011	21.927.904.938,78	997.946.426,31	4,55
2012	23.710.653.600,52	1.062.770.354,36	4,48
<b>Variação 2003 a 2012</b>	<b>140,48 %</b>	<b>154,85%</b>	<b>5,91%</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS. Elaboração do autor.

Nota: dados referentes ao 3º quadrimestre de cada ano.

Em 2003, o Tribunal de Justiça Militar passou a publicar em separado o demonstrativo de gastos com pessoal. Seu limite legal de despesas com o pagamento da folha ficou em 0,12% da RCL, o limite prudencial foi definido como 0,114% da RCL e o limite de alerta afixado em 0,108% da RCL. O TJM se manteve abaixo do limite de alerta no período. No ano de 2004 atingiu o pico de gasto relativo ao utilizar 0,095% da RCL para este fim. Desde então se verifica uma tendência de queda relativa e no exercício de 2012 se contabilizou 0,057% da RCL gastos com o pagamento da folha, o menor valor da série.

Na Tabela 6 são apresentados os valores nominais de RCL e DP de 2001 a 2012. Considerando o período de 2003 a 2012 (quando os dados refletem os gastos apenas do TJM), a RCL aumentou em 140,48% e a DP em 79,51% causando uma redução de 25,97% na relação DP/RCL.

Tabela 6 - Razão entre RCL e DP segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – Estado do RS – Justiça Militar – 2003 a 2012 (em %).

Anual	Receita Corrente Líquida	Despesa com Pessoal	
	RCL em R\$ nominais	DP em R\$ nominais	% s/ RCL
2003	9.859.597.294,44	7.572.000,00	0,077
2004	10.736.731.904,37	10.219.000,00	0,095
2005	12.349.352.038,87	11.082.376,62	0,090
2006	13.312.366.814,84	11.375.973,14	0,085
2007	13.991.366.037,10	11.736.221,25	0,084
2008	16.657.785.043,53	11.415.435,18	0,069
2009	17.387.287.460,49	12.573.508,07	0,072
2010	20.297.846.621,21	11.810.559,79	0,058
2011	21.927.904.938,78	13.533.953,82	0,062
2012	23.710.653.600,52	13.592.265,51	0,057
<b>Variação 2003 a 2012</b>	<b>140,48 %</b>	<b>79,51%</b>	<b>-25,97%</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS. Elaboração do autor.

Nota: dados referentes ao 3º quadrimestre de cada ano.

#### 4.1.4 Ministério Público

Em 2001, o Ministério Público estava com os gastos com pessoal abaixo do limite de alerta de 1,80% da RCL. Com uma tendência de queda os gastos chegaram ao menor valor relativo em 2003, quando atingiram 1,23% da RCL. Porém

em 2004 os gastos subiram e em 2005 ultrapassaram o limite de alerta ao atingir 1,81% da RCL. No ano seguinte houve mais uma elevação quando atingiu 1,88% da RCL, 0,02% abaixo do Limite Prudencial de 1,90% e 0,1% abaixo do limite legal de 2,00%. Nos anos seguintes houve uma tendência de queda relativa dos gastos tendo se verificado 1,52% da RCL em 2012.

Na Tabela 7 são apresentados os valores nominais de RCL e DP de 2001 a 2012. No período, a RCL aumentou em 215,61% e a DP em 183,37% ocasionando uma redução de 10,58% na relação DP/RCL.

Tabela 7 - Razão entre RCL e DP segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal – Estado do RS – Ministério Público – 2001 a 2012 (em %).

Anual	Receita Corrente Líquida	Despesa com Pessoal	
	RCL em R\$ nominais	DP em R\$ nominais	% s/ RCL
2001	7.512.695.105,03	127.564.103,33	1,7
2002	8.558.339.578,70	137.978.812,16	1,61
2003	9.859.597.294,44	121.025.000,00	1,23
2004	10.736.731.904,37	191.217.000,00	1,78
2005	12.349.352.038,87	223.526.338,52	1,81
2006	13.312.366.814,84	249.936.951,81	1,88
2007	13.991.366.037,10	255.058.041,35	1,82
2008	16.657.785.043,53	267.104.511,08	1,6
2009	17.387.287.460,49	299.072.797,53	1,72
2010	20.297.846.621,21	305.280.373,68	1,5
2011	21.927.904.938,78	348.805.207,16	1,59
2012	23.710.653.600,52	361.476.458,04	1,52
<b>Variação</b>	<b>215,61 %</b>	<b>183,37%</b>	<b>-10,58%</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS. Elaboração do autor.

Nota: dados referentes ao 3º quadrimestre de cada ano.

## 4.2 COMPORTAMENTO DO NÚMERO DE MATRÍCULAS DE SERVIDORES NO PODER EXECUTIVO

O estado desempenha várias funções, porém três serviços básicos se destacam pela sua importância na promoção do bem estar: segurança pública, saúde e educação. Como estes são serviços intensivos em mão de obra, sua prestação envolve quadro de pessoal necessário para atender, no mínimo, os serviços básicos apontados acima. Diante disso, nesta secção apresenta-se um

comparativo entre o número de matrículas das três áreas referidas acima comparativamente com dados populacionais do RS, de 1998 a 2012.

#### 4.2.1 Brigada Militar e Secretaria da Justiça e Segurança

A segurança pública no Estado do Rio Grande do Sul é exercida de forma ostensiva pela Brigada Militar e de forma judicial pela Polícia Civil. A natureza ostensiva do policiamento executado pela Brigada Militar transforma esta corporação na vitrine da segurança pública do estado contando também com uma quantidade muito maior de servidores do que a Polícia Civil.

De acordo com os dados da Tabela 8, de 1998 a 2012, a população do estado cresceu 9,16%, passando de 9.8 para 10.7 milhões de habitantes. Durante estes 14 anos o número de “brigadianos” ativos diminuiu 1,60%, saindo de 27.099 matrículas para 26.666. Já o número de servidores inativos, por sua vez, aumentou em 52,29% neste período, evidenciando um envelhecimento da força de trabalho na área de segurança pública. . O número de policiais por mil habitantes, que era de 2,75 em 1998, caiu para 2,48 em 2012, o que mostra a falta de reposição de servidores na Brigada Militar.

Tabela 8 – Número de Matrículas da Brigada Militar comparada com a População total do RS

Ano	Matrículas da Brigada Militar				População RS
	Ativo	Inativo	Total	% Ativo/Total	
1998	27.099	13.077	40.176	67,45%	9.867.088
2000	26.620	13.760	40.380	65,92%	10.187.798
2002	25.397	14.385	39.782	63,84%	10.316.752
2006	26.590	16.693	43.283	61,43%	10.530.809
2008	24.141	18.594	42.735	56,49%	10.613.565
2012	26.666	19.915	46.581	57,25%	10.770.603
<b>Varição</b>	<b>-1,60%</b>	<b>52,29%</b>	<b>15,94%</b>	<b>-15,13%</b>	<b>9,16%</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS, Fundação de Economia e Estatística e Departamento de Informática do SUS. Elaboração do autor.

Na Tabela 9 apresentam-se os dados de matrículas ativas e inativas da

Secretaria de Justiça e Segurança em 1998, em anos selecionados de 1998<sup>18</sup> a 2012, e população do RS.

A Polícia Civil possui seus servidores lotados na Secretaria de Justiça e Segurança. Desempenha a função judicial da segurança pública atuando em conjunto com a Brigada Militar. Em 1998, o número de matrículas ativas nesta Secretaria era de 9.043 e de, 11.291 servidores, em 2012, representando um acréscimo de 24,86%. Houve um acréscimo significativamente superior ao da população do Estado neste período (9,16%) o que elevou a densidade de servidores por mil habitantes de 0,92 para 1,05. O número de servidores inativos se comportou de forma semelhante ao de ativos, aumentando em 21,75% neste intervalo de tempo.

Tabela 9 – Número de Matrículas da Secretaria da Justiça e Segurança comparada com a População total do RS

Matrículas da Secretaria da Justiça e Segurança					População RS
Ano	Ativo	Inativo	Total	% Ativo/total	
1998	9.043	5.328	14.371	62,93%	9.867.088
2000	9.374	5.553	14.927	62,80%	10.187.798
2002	9.728	5.614	15.342	63,41%	10.316.752
2006	9.652	5.627	15.279	63,17%	10.530.809
2008	10.110	5.641	15.751	64,19%	10.613.565
2012	11.291	6.487	17.778	63,51%	10.770.603
<b>Varição</b>	<b>24,86%</b>	<b>21,75%</b>	<b>23,71%</b>	<b>0,93%</b>	<b>9,16%</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS, Fundação de Economia e Estatística e Departamento de Informática do SUS. Elaboração do autor.

Quando consideradas de forma conjunta, as duas entidades responsáveis pela segurança no estado possuíam 36.142 matrículas ativas em 1998. Já em 2012, o número subiu 5,02%, atingindo 37.957 matrículas ativas. Considerando o aumento populacional de 9,16%, percebe-se que, embora tenha ocorrido um acréscimo no contingente de servidores, houve diminuição de servidores na área da segurança pública em relação a população do Estado comparando-se 2012 e 1998.

Um dos motivos para a diminuição verificada pode estar no aumento da tecnologia nesta área, como câmeras de vigilância, por exemplo.

<sup>18</sup> No Apêndice A demonstra-se a variação anual de matrículas na Secretaria da Justiça e Segurança.

#### 4.2.2 Secretaria da Saúde

Até 1998 existia a Secretaria de Saúde e do Meio Ambiente. Em 1999, este órgão foi desmembrado em Secretaria da Saúde e Secretaria do Meio ambiente, ficando a primeira responsável pelo serviço de saúde prestado pelo Estado do RS à população gaúcha.

Em 1998, o número de servidores ativos desta secretaria era de 6.563. Ao passo de 14 anos, o número diminuiu em 25,92%, chegando a 4.862 em 2012. O desmembramento ocorrido em 1999 teve pouco impacto nestes números, pois em 1999, primeiro ano após a cisão, o número de servidores ativos da Secretaria da Saúde era de 5.984, e, em 2001, já chegavam a 6.528, número próximo ao de 1998. A tendência de queda se consolidou nos anos subsequentes a 2001.

Um fato que pressionou negativamente o número de ativos foi a aposentadoria de muitos servidores que formaram um contingente inativo em 2012. 63,17% maior do que em 1998. Considerando um aumento populacional de 9,16% no período em análise fica evidente o descompasso existente entre servidores de saúde e população no estado.

Outro motivo para a diminuição de matrículas ativas verificada no período foram os programas visando municipalizar a saúde como as Leis Federais 8090/90 e 8142/90. O objetivo deste movimento é o fortalecimento de práticas institucionais que consolidem uma atenção regionalizada com maior participação e controle social.

Tabela 10 – Número de Matrículas da Secretaria de Saúde e do Meio Ambiente comparada com a População total do RS

Matrículas da Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente					População RS
Ano	Ativo	Inativo	Total	% Ativo/total	
1998	6.563	3.101	9.664	67,91%	9.867.088
2000	5.780	4.293	10.073	57,38%	10.187.798
2002	6.394	4.368	10.762	59,41%	10.316.752
2006	5.755	4.502	10.257	56,11%	10.530.809
2008	5.259	4.600	9.859	53,34%	10.613.565
2012	4.862	5.060	9.922	49,00%	10.770.603
<b>Varição</b>	<b>-25,92%</b>	<b>63,17%</b>	<b>2,67%</b>	<b>-27,84%</b>	<b>9,16%</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS, Fundação de Economia e Estatística e Departamento de Informática do SUS. Elaboração do autor.

Na Tabela 10 foram compilados os dados de matrículas ativas e inativas da

Secretaria de Saúde e do Meio Ambiente em 1998, 2000, 2002, 2006, 2008 e 2012<sup>19</sup>. Conjuntamente, estão expostos os dados da população total do RS.

#### 4.2.3 Secretaria da Educação

Na Tabela 11 demonstra-se o comportamento do número de matrículas ativas inativas da Secretaria da Educação em anos selecionados<sup>20</sup> de 1998 a 2012 e da população de 5 a 19 anos do RS, no mesmo período.

O Governo do RS é responsável constitucionalmente por fornecer educação de nível médio gratuitamente, porém assume em certos casos a educação fundamental. A população primariamente abrangida por este serviço é a de 5 a 19 anos, que, de 1998 a 2012 diminuiu 11,19%, resultado da redução da natalidade no estado. No mesmo período de anos, o número de servidores de educação aumentou em 1,56%, crescendo de 99.371 matrículas para 100.919. Apesar de um crescimento pequeno no número de ativos, a redução do público alvo dos educadores é um fenômeno que implica na redução dos servidores desta área.

O contingente de inativos aumentou expressivamente superior ao de ativos: 48,36%. Atualmente os ativos desta secretaria representam apenas 51,93% dos servidores totais.

Tabela 11 – Número de Matrículas da Secretaria de Educação comparada com a População de 5 a 19 anos do RS

Matrículas da Secretaria da Educação					População RS de 5 a 19 anos
Ano	Ativo	Inativo	Total	% Ativo/total	
1998	99.371	62.974	162.345	61,21%	2.791.110
2000	104.047	67.454	171.501	60,67%	2.765.488
2002	111.484	70.089	181.573	61,40%	2.710.925
2006	109.497	76.598	186.095	58,84%	2.605.111
2008	100.377	81.901	182.278	55,07%	2.532.100
2012	100.919	93.431	194.350	51,93%	2.478.861
<b>Varição</b>	<b>1,56%</b>	<b>48,36%</b>	<b>19,71%</b>	<b>-15,17%</b>	<b>-11,19%</b>

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS, Fundação de Economia e Estatística e Departamento de Informática do SUS. Elaboração do autor.

<sup>19</sup> No Apêndice A demonstra-se a variação anual de matrículas na Secretaria de Saúde do Estado do RS.

<sup>20</sup> No Apêndice A demonstra-se a variação anual de matrículas na Secretaria de Educação do Estado do RS.

### 4.3 DÍVIDA E ENDIVIDAMENTO

Nas seções seguintes, apresentam-se os dados referentes à dívida consolidada do Estado e a sua relação com os limites estabelecidos pela LRF. Também se analisa o papel das renegociações efetuadas entre o Governo Estadual e o Federal e de que forma elas impactaram na capacidade do Estado contratar novos empréstimos.

#### 4.3.1 Dívida consolidada líquida

Conforme abordado na seção 3.3 do presente trabalho, a Resolução do Senado Federal nº40/2001 estabeleceu que a DCL- Dívida Consolidada Líquida dos Estados não poderá exceder duas vezes a RCL- Receita Corrente Líquida. O Excesso de dívida deverá reduzido nos 15 anos subsequentes, na forma de redução anual de 1/15 avos até 2016. Como no terceiro quadrimestre de 2001 foi apurado um excesso de 72,74% de dívida do RS (Tabela 12) gerou-se meta de ajuste com redução de limite da dívida em 4,85%, ao ano. O Art. 59 da LRF determina um limite de alerta de 90% da meta de ajuste anual.

Tabela 12 – Dívida consolidada líquida frente à receita corrente líquida e a meta de ajuste anual.

Ano	Receita Corrente Líquida	Dívida Consolidada Líquida			
	RCL em R\$ nominais	DCL em R\$ nominais	% s/ RCL	Meta de Ajuste Anual	Limite de Alerta
2001	7.512.695.105,03	20.489.904.000,00	272,74	272,74	
2002	8.558.339.578,70	25.272.300.585,86	295,29	267,89	241,1
2003	9.859.597.294,44	27.606.713.119,78	280,00	263,04	236,74
2004	10.736.731.904,37	30.353.246.000,00	282,70	258,19	232,37
2005	12.349.352.038,87	31.835.491.000,00	257,79	253,34	228,01
2006	13.312.366.814,84	33.743.927.000,00	253,48	248,49	223,64
2007	13.991.366.037,10	35.514.398.000,00	253,83	243,64	219,28
2008	16.657.785.043,53	39.058.534.142,22	234,48	238,79	214,91
2009	17.387.287.460,49	38.170.676.773,57	219,53	233,94	210,55
2010	20.297.846.621,21	43.437.026.558,26	214,00	229,09	206,18
2011	21.927.904.938,78	46.874.222.770,28	213,77	224,24	201,82
2012	23.710.653.600,52	51.718.917.260,23	218,13	219,39	197,45

Fonte: Tribunal de Contas do Estado do RS. Elaboração do autor.

Nota: dados referentes ao 3º quadrimestre de cada ano.



Ao analisar os dados da Tabela 12, percebe-se que no período entre 2001 e 2007, o Estado não cumpriu a redução de 1/15avbos ano estabelecida pela meta de ajuste, atingindo um pico em 2002 de 295,29% na relação DCL/RCL. Em 2008 o Estado conseguiu atingir patamar inferior à meta de ajuste e assim tem se mantido nos anos seguintes, porém sem conseguir ficar abaixo do limite de alerta. O ano de 2011 contou com a menor relação DCL/RCL, quando se atingiu 213,77%. Um fato preocupante é que em 2012 voltou a crescer a DCL frente à RCL ao registrar 218,13%, de forma que quase rompeu a meta de ajuste de 219,39%.

### 4.3.2 Serviço da dívida, garantias e novas operações de crédito

Uma das condições para contratação de novas operações de crédito por parte dos Estados é a de que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não ultrapasse a 11,5% da RCL, conforme o limite legal previsto no inciso II do artigo 7º da Resolução do Senado nº 43/2001.

Conforme a Tabela 13, a relação do serviço da dívida sobre a RCL, da entrada em vigor desta Resolução até 2011, esteve desenquadrada, chegando ao pico, em 2002, quando atingiu 14,11%. Em 2012, pela primeira vez, a relação esteve enquadrada, quando se registrou 11,13%.

Tabela 13 – Serviço da Dívida da Administração Direta e comparação com a receita corrente líquida, em R\$.

Ano	Serviço da dívida fundada		Serviço da Dívida Flutuante	Operações de Rolagem	Serviço Líquido Total	Receita Corrente Líquida	Serviço /RCL
	Juros	Amortizações					
1996	130.539.159	1.021.081.119	60.221.421	871.888.778	339.952.920	4.343.063.180	7,83%
1997	104.161.394	1.457.563.062	31.909.239	1.311.278.926	282.354.768	4.600.905.515	6,14%
1998	115.941.868	1.648.859.084	8.460.718	1.226.246.858	547.014.811	5.843.648.125	9,36%
1999	189.961.786	560.493.467	-	-	750.455.252	6.278.009.988	11,95%
2000	227.677.308	613.140.400	-	-	840.817.708	6.657.894.571	12,63%
2001	244.235.962	723.825.731	-	-	968.061.692	7.714.865.022	12,55%
2002	268.140.218	919.566.304	-	-	1.187.706.522	8.414.927.481	14,11%
2003	269.686.510	1.152.159.354	-	80.879.616	1.340.966.248	9.660.540.465	13,88%
2004	280.501.464	1.176.562.235	-	-	1.457.063.699	10.736.731.904	13,57%
2005	293.760.437	1.417.309.579	-	-	1.711.070.016	12.349.352.039	13,86%
2006	285.270.435	1.477.520.863	-	-	1.762.791.298	13.312.366.815	13,24%
2007	269.616.966	1.558.292.713	-	-	1.827.909.679	13.991.366.037	13,06%
2008	265.994.610	2.913.684.664	-	-	3.179.679.273	16.657.785.044	19,09%
2009	202.748.757	1.905.338.597	-	-	2.108.087.354	17.387.287.460	12,12%
2010	164.111.784	2.770.530.513	-	-	2.934.642.298	20.297.846.621	14,46%
2011	122.775.555	2.339.053.153	-	-	2.461.828.708	21.927.904.939	11,23%
2012	1.483.265.161	1.154.880.794	-	-	2.638.145.955	23.710.653.601	11,13%

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual de 2012 da Secretaria da Fazenda do RS.

Sobre o resultado atingido em 2012, o Relatório Anual da Dívida Pública Estadual de 2012 da Secretaria da Fazenda do RS aponta:

O cálculo do comprometimento máximo definido no dispositivo do Senado deve ser aplicado para os períodos subsequentes, contabilizando os efeitos das novas operações. Considerando a tendência observada desta relação,

chega-se à verificação que o Estado se enquadra neste limite, e está credenciado, por este critério, para a contratação de novas operações de crédito. (SEFAZ, 2013, p.24)

Em 20/09/1996, o Governo Federal e o Governo Estadual assinaram um protocolo de acordo que resultou na renegociação da dívida contratual renegociada com base na Lei nº 7976/1989, da dívida contratual renegociada com base na Lei nº 8727/1993, da dívida externa existente em 30/09/1991 entre outras dívidas previstas pelo próprio acordo. Esta dívida foi definida como “intralimite” e se estabeleceu que o pagamento de seu serviço ficaria limitado a 13% da Receita Líquida Real do Estado, e, todo valor excedente aos 13% seria registrado como resíduo sendo alvo de nova renegociação futura. Os contratos que não entraram nesse protocolo e os assumidos posteriormente foram definidos como “extralimite”.

Os valores do serviço da dívida Estadual discriminados entre intralimite e extralimite encontram-se na Tabela 14. É relevante perceber que o índice de referência adotado pelo protocolo de 20/09/1996 é a Receita Líquida Real, diferente da Receita Corrente Líquida, índice utilizado como baliza na LRF.

Tabela 14 – Serviço da Dívida da Administração Direta e comparação com a receita corrente líquida, em milhares de R\$.

	Intralimite		Extralimite		Total		RLR
	Valor	% RLR	Valor	% RLR	Valor	% RLR	
<b>1998</b>	485.510	10,10%	61.505	1,30%	547.015	11,30%	4.828.784
<b>1999</b>	575.258	10,90%	175.197	3,30%	750.455	14,20%	5.298.274
<b>2000</b>	576.770	11,50%	264.047	5,30%	840.817	16,70%	5.031.578
<b>2001</b>	735.658	12,80%	232.403	4,00%	968.061	16,80%	5.766.195
<b>2002</b>	838.566	12,90%	349.140	5,40%	1.187.706	18,30%	6.500.153
<b>2003</b>	993.081	13,10%	347.885	4,60%	1.340.966	17,70%	7.592.145
<b>2004</b>	1.086.415	13,10%	370.649	4,50%	1.457.064	17,60%	8.303.873
<b>2005</b>	1.172.337	13,10%	538.733	6,00%	1.711.070	19,00%	8.985.857
<b>2006</b>	1.335.548	13,10%	427.243	4,20%	1.762.791	17,20%	10.230.131
<b>2007</b>	1.415.297	12,90%	412.612	3,80%	1.827.910	16,60%	10.985.245
<b>2008</b>	1.589.914	13,00%	397.756	3,30%	1.987.669	16,30%	12.191.363
<b>2009</b>	1.786.628	13,00%	321.459	2,30%	2.108.087	15,40%	13.728.122
<b>2010</b>	1.893.113	13,00%	254.704	1,80%	2.147.817	14,70%	14.595.631
<b>2011</b>	2.258.843	13,00%	202.985	1,20%	2.461.829	14,20%	17.355.696
<b>2012</b>	2.378.068	13,00%	260.078	1,40%	2.638.146	14,40%	18.299.886

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual de 2012 da Secretaria da Fazenda do RS

Dois aspectos importantes são inferidos dos dados da Tabela 13. Primeiramente, o Estado está desde 2008 pagando o serviço da dívida intralimite no teto estabelecido pelo protocolo assinado com o Governo Federal, gerando resíduos que futuramente deverão ser renegociados com a União. O saldo dos resíduos é apresentado na Tabela 15.

Tabela 15 – Evolução do estoque da dívida da Lei 9496/1997 e PROES – RS – 1998-2012, em R\$.

<b>Ano</b>	<b>Intralimite</b>	<b>Extralimite</b>	<b>Resíduo</b>	<b>Total</b>	<b>Res./Total</b>
<b>1998</b>	9.244.197.901	-	322.058.765	9.566.256.666	3%
<b>1999</b>	10.907.777.423	-	873.261.287	11.781.038.711	7%
<b>2000</b>	11.426.071.492	891.922.791	1.098.681.684	13.416.675.967	8%
<b>2001</b>	12.498.381.873	975.627.682	1.715.715.843	15.189.725.398	11%
<b>2002</b>	15.128.053.742	1.188.843.232	2.785.197.980	19.102.094.954	15%
<b>2003</b>	16.102.045.519	1.265.319.095	3.842.412.341	21.209.776.955	18%
<b>2004</b>	17.562.222.626	1.380.061.658	5.216.711.406	24.158.995.691	22%
<b>2005</b>	17.948.390.200	1.410.717.827	6.434.019.866	25.793.127.894	25%
<b>2006</b>	18.475.073.565	1.453.774.132	7.746.866.498	27.675.714.196	28%
<b>2007</b>	19.246.845.229	1.514.503.615	9.280.004.839	30.041.353.684	31%
<b>2008</b>	20.847.210.584	1.570.897.061	11.485.284.579	33.903.392.224	34%
<b>2009</b>	19.900.643.102	1.499.570.489	12.359.312.810	33.759.526.401	37%
<b>2010</b>	21.361.295.358	794.811.745	14.884.369.202	37.040.476.306	40%
<b>2011</b>	21.789.851.148	810.757.463	16.822.820.596	39.423.429.207	43%
<b>2012</b>	22.496.329.989	837.044.149	19.285.208.609	42.618.582.748	45%

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual de 2012 da Secretaria da Fazenda do RS

Sobre a questão dos resíduos e o problema do indexador utilizado neste acordo com a União, o Relatório Anual da Dívida Pública de 2012 da Secretaria da Fazenda do RS conclui:

A conta resíduo tem crescido sistematicamente ao longo dos anos, pois o valor calculado das prestações intralimite persiste superior aos 13% da RLR, resultando em novas incorporações a esta conta. Além disso, o próprio saldo do resíduo sofre correção monetária pelo IGP-DI e acréscimo de juros de 6% ao ano. É estimado que o saldo do resíduo ao final de 2012 tenha sido composto por 32% de incorporações de parcelas não pagas – amortização e juros excedentes a 13% da RLR – enquanto a atualização monetária e os juros incidentes sobre o próprio resíduo representem 68%. (SEFAZ, 2013, p.18)

O outro aspecto importante que a Tabela 14 demonstra é a o quanto representa o serviço da dívida intralimite sobre o serviço total da dívida. A Tabela 16

apresenta este percentual e evidencia a dificuldade que o Estado enfrenta em fazer novos contratos de crédito devido também à limitação imposta pela LRF.

Tabela 16 – Percentual do limite de serviço da dívida estabelecido pela LRF que está sendo utilizado pelo serviço da dívida intralimite, em milhares de R\$.

<b>Ano</b>	<b>Serviço Intralimite</b>	<b>% do Limite da LRF</b>	<b>% da RCL</b>
<b>1998</b>	485.510	72,25%	8,31%
<b>1999</b>	575.258	79,68%	9,16%
<b>2000</b>	576.770	75,33%	8,66%
<b>2001</b>	735.658	82,92%	9,54%
<b>2002</b>	838.566	86,65%	9,97%
<b>2003</b>	993.081	89,39%	10,28%
<b>2004</b>	1.086.415	87,99%	10,12%
<b>2005</b>	1.172.337	82,55%	9,49%
<b>2006</b>	1.335.548	87,24%	10,03%
<b>2007</b>	1.415.297	87,96%	10,12%
<b>2008</b>	1.589.914	83,00%	9,54%
<b>2009</b>	1.786.628	89,35%	10,28%
<b>2010</b>	1.893.113	81,10%	9,33%
<b>2011</b>	2.258.843	89,58%	10,30%
<b>2012</b>	2.378.068	87,21%	10,03%

Fonte: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual de 2012 da Secretaria da Fazenda do RS

Considerando o limite de 11,5% da RCL para serviço de dívida total, percebe-se, com os dados da Tabela 16, que quase 90% deste limite está comprometido com o pagamento das dívidas intralimites. A parcela que sobra para contratação de novas operações e da rolagem das dívidas extralimites é pequena.

O art. 9º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 limita em 22% da RCL o saldo global das garantias concedidas pelos Estados. Conforme dados da Tabela 17, o Estado do Rio Grande do Sul, desde 2006, não ultrapassou a barreira dos 3% de comprometimento da RCL com garantias de valores ficando muito abaixo da meta de 22% e do limite de alerta de 19,80%.

Outro limite imposto pela Resolução do Senado Federal nº 43/2001 foi o de operações de crédito, balizadas em 16% da RCL. De acordo com a Tabela 18, o Estado do Rio Grande do Sul, desde 2006, esteve longe do limite estabelecido pela norma e do limite de alerta de 14,4% estabelecido pela LRF para este tipo de operação. Os anos que apresentaram maior valor relativo foram os de 2008 e 2010,

quando ocorreu operação de reestruturação da dívida extralimite, no valor de R\$ 1.192.009.846,26 e R\$ 786.825.000,00, respectivamente.

Tabela 17 – Garantias de valores concedidos e o seu percentual da Receita Corrente Líquida, em R\$.

<b>Ano</b>	<b>Garantias de valores</b>	<b>RCL</b>	<b>% da RCL</b>
<b>2006</b>	398.589.000,00	13.312.366.815,00	2,99%
<b>2007</b>	334.068.000,00	13.991.366.037,00	2,39%
<b>2008</b>	326.100.000,00	16.657.785.044,00	1,96%
<b>2009</b>	248.813.065,57	17.387.287.460,49	1,43%
<b>2010</b>	201.103.945,46	20.297.846.621,21	0,99%
<b>2011</b>	168.477.288,93	21.927.904.938,78	0,77%
<b>2012</b>	126.750.216,69	23.710.653.600,52	0,53%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal Consolidado da Secretaria da Fazenda do RS de 2006 a 2012.

Elaboração do Autor.

Também no art. 10º desta mesma Resolução, se limita em 7% da RCL o saldo devedor das operações de crédito por ARO - Antecipação de receita orçamentária no mesmo exercício de apuração, porém conforme os dados do Relatório de Gestão Fiscal Consolidado da Secretaria da Fazenda do RS, de 2006 a 2012 o Estado não realizou operação desta natureza.

Tabela 18 – Operações de crédito e o seu percentual da Receita Corrente Líquida, em R\$.

<b>Ano</b>	<b>Valor das Operações de Crédito internos e externos</b>	<b>RCL</b>	<b>% da RCL</b>
<b>2006</b>	29.411.000,00	13.312.366.815,00	0,22%
<b>2007</b>	0,00	13.991.366.037,00	0,00%
<b>2008</b>	1.192.010.000,00	16.657.785.044,00	7,16%
<b>2009</b>	0,00	17.387.287.460,49	0,00%
<b>2010</b>	786.825.000,00	20.297.846.621,21	3,88%
<b>2011</b>	0,00	21.927.904.938,78	0,00%
<b>2012</b>	635.825.560,22	23.710.653.600,52	2,68%

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal Consolidado da Secretaria da Fazenda do RS de 2006 a 2012.

Elaboração do Autor.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o Século XX, o Estado Brasileiro acumulou funções e, junto a estas, obstáculos que, segundo parte da literatura, culminaram na incapacidade do atendimento de suas obrigações junto à sociedade. O cenário de crise dos anos 1980 iniciou um conjunto de mudanças institucionais, dentre as quais se destaca a Carta Magna de 1988 que determina a necessidade de aprovação de Lei Complementar estabelecendo normas de finanças públicas.

Apesar de já existir desde os anos 1960 tentativas de reger o gasto público, como limites de gasto com pessoal e de dívida, foi com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que gerou uma alteração mais decisiva nesse cenário. A LRF estabelece novos mecanismos de controle e impõe sanções aos Entes que não cumprirem a referida legislação.

O presente trabalho se propôs a verificar os impactos da nova legislação no gasto com pessoal e na dívida e endividamento do Estado do Rio Grande do Sul. A escolha destes dois pontos se deu em função do peso que representam nos gastos do Estado do RS e a forma como impactam na qualidade dos serviços públicos prestados à sociedade.

Os dados disponibilizados pelos sites de transparência fiscal da Secretaria da Fazenda e do Tribunal de Contas do Estado e a análise da literatura da área permitiram vislumbrar conclusões sobre o tema.

Ao analisar os gastos com pessoal, percebe-se que todos os Poderes têm conseguido se manter dentro dos limites estabelecidos pela LRF. No período de 2001 a 2012, o Poder Executivo obteve uma redução de 12,01% na relação despesa com pessoal sobre a receita corrente líquida. No mesmo período, o Poder Legislativo reduziu 25,28% e o Tribunal de Contas do Estado reduziu 9,71% da referida relação. O Tribunal de Justiça e o Tribunal de Justiça Militar reduziram em 5,91% e 25,97%, respectivamente.

Porém, como o Estado ainda não implementou um novo sistema de previdência, a contabilização dos servidores inativos continua sendo feita como gasto com pessoal impedindo que se contratem novos servidores e que se melhore a qualidade do serviço prestado à população – serviço este mão de obra intensivo. Os dados das três áreas abordadas nesse trabalho (saúde, segurança pública e educação) demonstram que, de forma geral, no período de 1998 a 2012, o número

de servidores inativos vem aumentando sobre o número total de servidores de cada órgão.

Na Secretaria de Justiça e Segurança, onde se encontram lotados os policiais civis, e na Brigada Militar, o crescimento de servidores ativos foi de 5,02%, insuficiente para manter a qualidade do serviço frente um crescimento populacional de 9,16% no mesmo período. Na Secretaria de Saúde houve uma redução substancial de servidores ativos na ordem de 25,92%. Já na Secretaria de Educação se observou um crescimento de 1,56% nos servidores ativos, porém ao apontar-se uma diminuição da parte da população com idade entre 5 e 19 anos (idade escolar) na ordem de 11,19% percebe-se que houve um aumento de professores ativos por aluno. Isso é resultado da alteração na pirâmide etária verificada no Estado na última década com a diminuição da taxa de natalidade e o envelhecimento médio da população.

No que se refere à dívida e ao endividamento, o Protocolo assinado em 1996 entre o Governo do Estado e o Governo Federal estabelece que um teto de 13% da Receita Líquida real seja destinado ao pagamento das dívidas renegociadas neste protocolo. Todo valor que ultrapassar este teto é tratado como resíduo e é acumulado para pagamento futuro junto à União.

Isto gerou dois problemas para o Estado. O primeiro deles é a escolha do IGP-DI como indexador da dívida renegociada, ao invés do IPCA. O IGP-DI é influenciado pelas mudanças de câmbio e dos preços no mercado externo o que aumenta o risco de alterações no comportamento da dívida e, por consequência, no processo de ajuste fiscal. O resultado desta escolha de indexador já gerou um estoque residual, em 2012, de mais de R\$19 bilhões, correspondendo a 45% do montante atualizado da dívida.

O segundo problema é o peso que o serviço desta renegociação com a União cria nas contas do Estado. Como está incluído no limite de 22% da RCL estabelecido pela LRF para serviço de dívida e utiliza na média aproximadamente 90% deste limite, deixa pequena margem para outras operações de crédito, o que acaba por sacrificar novos investimentos em áreas carentes de melhor atendimento público.

A LRF teve impactos positivos e negativos nos dois pontos abordados por esta pesquisa. Ao passo que permitiu maior transparência e controle nos gastos com pessoal e dívida no Estado do RS, os limites por ela estabelecidos, aliados ao contexto de elevado pagamento de dívidas com o Governo Federal, impossibilitaram



a contratação em níveis satisfatórios de novos servidores públicos e dificultaram a contratação de novos empréstimos impactando negativamente nos investimentos necessários ao melhor atendimento às demandas da sociedade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília, DF. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2012.

CAVALCANTI, Clovis; Celso Furtado e a Persistência do Subdesenvolvimento. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; REGO, José Márcio (Orgs.). **A Grande Esperança em Celso Furtado**. São Paulo, Editora 34, pp. 61-76, 2001.

CHIEZA, Rosa Angela. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal**: os municípios do RS. 2008, 199 f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

COLANDER, David. **The Keynesian Method, Complexity, and the Training of Economists**. Vermont: Middlebury College, 2010.

CORAZZA, Gentil. **Teoria econômica e estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre: FEE, 1986 (Série Teses, nº 11).

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose Director. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Abril, 1984.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: IE/UNICAMP, 2000. (Texto para Discussão n. 94).

\_\_\_\_\_. **Novos Tempos, Política Fiscal e Condicionalidades Pós-80**. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 125-154, jan./jun., 2004.

NUNES, Selene Peres; NUNES, Ricardo da Costa. O processo orçamentário na lei de responsabilidade fiscal: instrumento de planejamento. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Orgs.). **Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PREBISH, Raúl. **O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas**. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 47-111, 1949.

SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL. **Dívida pública estadual, Relatório anual 2012**. 2011, Disponível em: <[http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaArquivo.aspx?al=l\\_div\\_pub\\_rel\\_2010](http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaArquivo.aspx?al=l_div_pub_rel_2010)>. Acesso em: 26 jun. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Controle social – gestão fiscal, 2001-2011**. Disponível em: <[http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:0:::RP,7:P7\\_ESFERAS:E](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:0:::RP,7:P7_ESFERAS:E)>. Acesso em 28 de jun. de 2012.

## APÊNDICE A

Quadro 5 – Número de matrículas ativas e inativas na Brigada Militar, Secretaria de Justiça e Segurança, Secretaria da Educação e Secretaria da Saúde do RS de 1998 a 2012.

		Brigada Militar	Sec. da Justiça e Segurança	Sec. da Educação	Sec. da Saúde
1998	Ativo	27.099	9.043	99.371	6.563
	Inativo	13.077	5.328	62.974	3.101
	Total	40.176	14.371	162.345	9.664
	Inativo/Ativo (%)	48,26	58,92	63,37	47,25
1999	Ativo	26.945	8.742	95.941	5.984
	Inativo	13.421	5.489	66.073	3.748
	Total	40.366	14.231	162.014	9.732
	Inativo/Ativo (%)	49,81	62,79	68,87	62,63
2000	Ativo	26.620	9.374	104.047	5.780
	Inativo	13.760	5.553	67.454	4.293
	Total	40.380	14.927	171.501	10.073
	Inativo/Ativo (%)	51,69	59,24	64,83	74,27
2001	Ativo	26.238	9.415	105.940	6.528
	Inativo	14.073	5.652	68.292	4.353
	Total	40.311	15.067	174.232	10.881
	Inativo/Ativo (%)	53,64	60,03	64,46	66,68
2002	Ativo	25.397	9.728	111.484	6.394
	Inativo	14.385	5.614	70.089	4.368
	Total	39.782	15.342	181.573	10.762
	Inativo/Ativo (%)	56,64	57,71	62,87	68,31
2003	Ativo	25.839	10.213	112.213	6.277
	Inativo	15.022	5.724	72.712	4.434
	Total	40.861	15.937	184.925	10.711
	Inativo/ Ativo	58,14	56,05	64,80	70,64
2004	Ativo	25.613	10.184	113.276	6.072
	Inativo	15.543	5.664	74.319	4.509
	Total	41.156	15.848	187.595	10.581
	Inativo/Ativo (%)	60,68	55,62	65,61	74,26
2005	Ativo	25.321	9.982	110.266	5.895
	Inativo	16.117	5.631	75.281	4.508
	Total	41.438	15.613	185.547	10.403
	Inativo/Ativo (%)	63,65	56,41	68,27	76,47

(continua)

Quadro 5 – Número de matrículas ativas e inativas na Brigada Militar, Secretaria de Justiça e Segurança, Secretaria da Educação e Secretaria da Saúde do RS de 1998 a 2012. (continuação)

		Brigada Militar	Sec. da Justiça e Segurança	Sec. da Educação	Sec. da Saúde
2006	Ativo	26.590	9.652	109.497	5.755
	Inativo	16.693	5.627	76.598	4.502
	Total	43.283	15.279	186.095	10.257
	Inativo/Ativo (%)	62,78	58,30	69,95	78,23
2007	Ativo	24.702	10.085	104.643	5.489
	Inativo	17.618	5.621	78.872	4.512
	Total	42.320	15.706	183.515	10.001
	Inativo/Ativo (%)	71,32	55,74	75,37	82,20
2008	Ativo	24.141	10.110	100.377	5.259
	Inativo	18.594	5.641	81.901	4.600
	Total	42.735	15.751	182.278	9.859
	Inativo/Ativo (%)	77,02	55,80	81,59	87,47
2009	Ativo	26.748	10.072	98.987	5.074
	Inativo	19.242	5.665	85.859	4.729
	Total	45.990	15.737	184.846	9.803
	Inativo/Ativo (%)	71,94	56,25	86,74	93,20
2010	Ativo	26.184	11.122	97.644	4.982
	Inativo	19.215	5.582	88.450	4.748
	Total	45.399	16.704	186.094	9.730
	Inativo/Ativo (%)	73,38	50,19	90,58	95,30
2011	Ativo	25.157	11.314	98.085	4.806
	Inativo	19.694	5.962	91.137	4.967
	Total	44.851	17.276	189.222	9.773
	Inativo/Ativo (%)	78,28	52,70	92,92	103,35
2012	Ativo	26.666	11.291	100.919	4.862
	Inativo	19.915	6.487	93.431	5.060
	Total	46.581	17.778	194.350	9.922
	Inativo/Ativo (%)	74,68	57,45	92,58	104,07

Fonte: SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL. Boletim Informativo de Pessoal, dez. 2000, dez. 2004, dez. 2007, dez. 2010, dez. 2012.