

Abril 2016

Município de Porto Alegre: 16 anos de finanças, 2000-2015

Darcy Francisco Carvalho dos Santos
(Contador e Economista)
Texto não definitivo – ainda por revisar

Estudos e Trabalhos sobre
Finanças Públicas Estaduais

www.darcyfrancisco.com.br

Sumário

1. Comentários iniciais	3
2. Receitas	3
2.1. Receitas próprias.....	5
2.1.1. Receitas tributárias, 2002-2015	6
2.2. Transferências.....	8
2.3. Receita corrente sem SUS	10
2.4. Receitas de capital	13
2.5. Queda da receita em 2015 sobre 2014.....	13
3. Despesas.....	14
4. Resultados orçamentários.....	16
4.1. Margem para investir e investimentos.....	18
5. Indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal	20
5.1. Indicadores diversos	20
5.2. Despesa com pessoal	21
5.3. Despesa com previdência.....	22
Conclusão	23
Referências bibliográficas.....	24

1. Comentários iniciais

Este trabalho analisa a situação das finanças do Município de Porto Alegre a partir do ano 2000, quando os dados começam a englobar todo o setor governamental. Anteriormente os dados referiam-se somente à Administração Centralizada.

O Município nesse período foi administrado pelos prefeitos constantes do quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Prefeitos de Porto Alegre a partir de 2000		
Prefeitos	Inicial	Final
Raul Pont	01/01/1997	31/12/2000
Tarso Genro	01/01/2001	04/04/2002
João Verle	04/04/2002	31/12/2004
José Fogaça	01/01/2005	30/03/2010
José Fortunati	30/03/2010	31/12/2012
José Fortunati	01/01/2013	Atual (*)

Fonte: Wikipédia, acesso em 26/04/2016.
(*) Mandato finda em 31/12/2016.

Os valores geralmente estão atualizados pelo IPCA, índice oficial de inflação do País. As comparações foram feitas com a receita corrente, que se confunde com a receita corrente líquida (RCL) gerencial, que adotamos. A RCL calculada de acordo com os critérios da lei de responsabilidade fiscal está sendo utilizada para os demonstrativos a ela pertinentes, por não representar a receita efetivamente pertencente ao Município, pelos descontos que contém, muitos deles introduzidos por interpretações posteriores da citada lei, em nosso entendimento, inadequadas.

2. Receitas

As receitas do período 2000-2015, por grandes grupos, encontram-se na Tabela 2.1 onde se constata o seguinte:

- O total da receita cresceu a uma taxa real de 3,2% ao ano, sendo 3,2% das receitas correntes e 2,9% as de capital;
- Quando se retira a receita do SUS, que decresceu 1,1%, o crescimento da receita corrente passa para 4,1%.
- As receitas próprias cresceram 5% e a de transferências, 1,1%.

Tabela 2.1. Receitas do Município de Porto Alegre, 2000-2015
Em R\$ 1.000,00 constantes de 2015.

ANOS	Próprias Correntes	Transfe-rências	Receitas correntes	Operações crédito	Transf. capital	Outras de capital	Receitas de capital	Receita total
2000	1.476.196	1.734.417	3.210.613	113.316	409	3.481	117.206	3.327.819
2001	1.533.226	1.889.442	3.422.668	93.860	1.329	15.054	110.243	3.532.911
2002	1.803.896	1.583.620	3.387.516	120.291	3.366	21.462	145.118	3.532.634
2003	1.986.445	1.396.372	3.382.817	86.862	3.428	11.959	102.249	3.485.066
2004	1.880.052	1.400.615	3.280.667	90.625	8.884	50.052	149.561	3.430.228
2005	2.001.913	1.476.106	3.478.019	42.015	2.996	8.671	53.682	3.531.701
2006	2.120.435	1.460.824	3.581.259	36.725	1.773	16.537	55.035	3.636.295
2007	2.342.727	1.506.986	3.849.713	53.695	17.679	23.024	94.398	3.944.111
2008	2.437.537	1.740.415	4.177.952	38.972	-	17.167	56.139	4.234.091
2009	2.410.358	1.761.687	4.172.045	73.568	109	18.651	92.328	4.264.373
2010	2.609.229	1.817.441	4.426.670	122.684	573	25.913	149.170	4.575.840
2011	2.914.016	1.876.759	4.790.775	226.737	5.832	20.228	252.797	5.043.572
2012	2.862.239	1.985.352	4.847.591	113.800	7.222	33.281	154.303	5.001.894
2013	2.871.704	2.044.196	4.915.900	134.150	2.644	42.530	179.324	5.095.224
2014	3.092.964	2.176.255	5.269.219	255.760	2.196	161.958	419.913	5.689.132
2015	3.066.171	2.053.112	5.119.283	149.343	2.271	28.512	180.126	5.299.409
Taxa	5,0%	1,1%	3,2%	1,9%	12,1%	15,0%	2,9%	3,2%
2015/14	-0,9%	-5,7%	-2,8%	-41,6%	3,4%	-82,4%	-57,1%	-6,9%

Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp>

Ao longo do tempo houve uma mudança na estrutura das receitas do Município. As receitas de transferências caíram de 44,4% em 2000 para 38,7% em 2015, período em que as receitas próprias correntes passaram de 52,1 para 57,9%. Houve um crescimento das receitas de capital, especialmente a partir de 2010, com destaque para o ano de 2014, quando houve a venda de índices construtivos, (Gráfico 2.1).

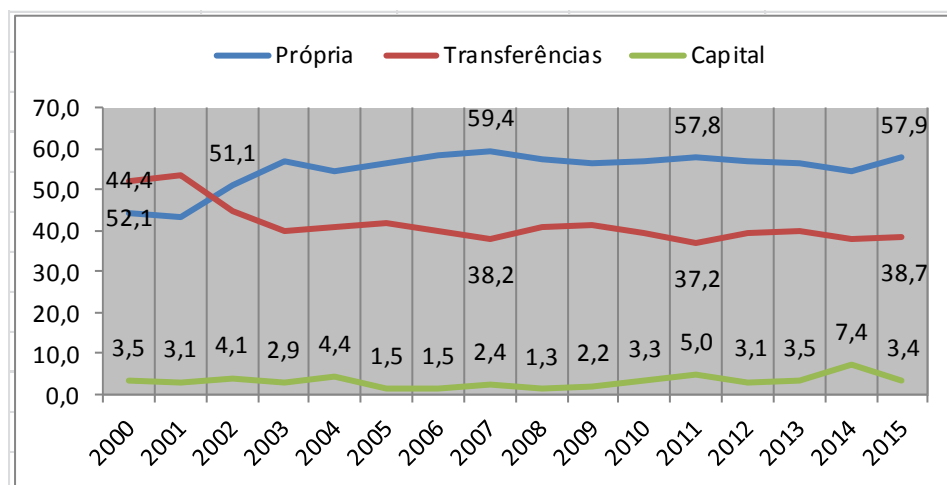


Gráfico 2.1. Composição das receitas do Município de Porto Alegre, 2000-2015

Fonte: Tabela 2.1.

Foram significativas nesse processo as operações de crédito (muitas para a Copa do Mundo), que passaram de R\$ 73,6 milhões em 2009 para R\$ 255 milhões em 2014 e R\$ 149 milhões em 2015, numa média de R\$ 167 milhões no período 2010-2015. Também foi significativo em 2014 a venda de índices construtivos constantes do item “Outras Receitas de Capital” no valor de R\$ 132,3 milhões do ano, tratados mais adiante (Gráfico 2.2).

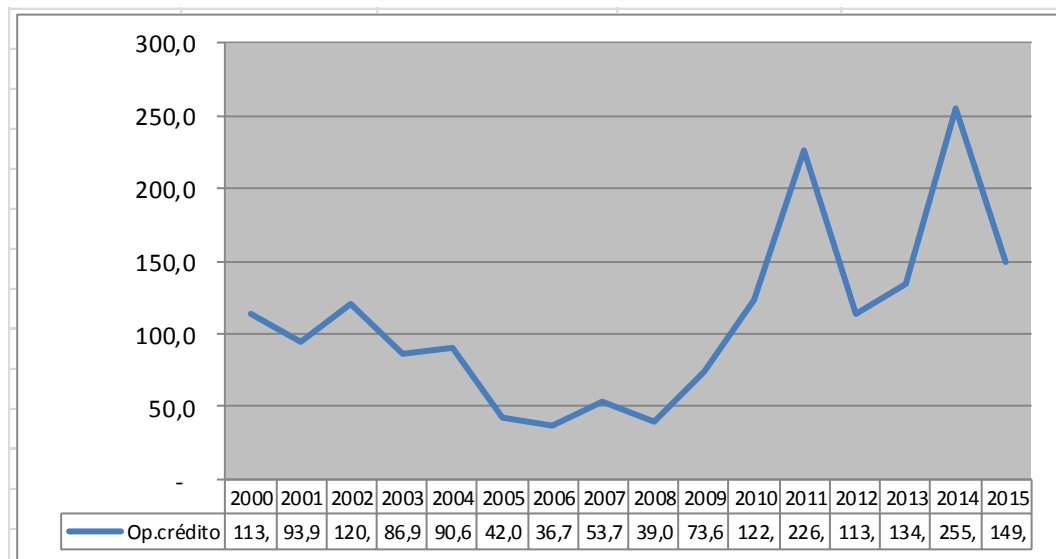


Gráfico 2.2. Operações de crédito do Município de Porto Alegre

Em R\$ milhões constantes.

Fonte: Dados brutos site da Prefeitura Municipal.

Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp>

2.1. Receitas próprias

Representando 57,9% do total das receitas correntes do Município, as receitas próprias cresceram a uma taxa real no período 2000-2015 de 5%, tendo como item mais significativo as receitas tributárias, com uma participação de 57,6% no total e com um crescimento anual de 5,4%. Só cresceram mais as receitas de contribuições (6,2%) e patrimonial (6,5%), mas elas são pouco representativas no orçamento do Município (Tabela 2.2).

Tabela 2.2. Evolução das receitas próprias por grupos						
Em R\$ 1.000,00 constantes de 2015.						
ANOS	RECETAS TRIBUTÁRIAS	RECEITA CONTRIBUIÇÕES	RECEITA PATRIMONIAL	RECEITA SERVIÇOS	OUTRAS CORRENTE	TOTAL PRÓPRIAS
2000	802.293	-	75.139	395.881	202.884	1.476.196
2001	819.441	26.011	95.513	391.244	201.017	1.533.226
2002	991.772	87.436	91.336	484.834	148.518	1.803.896
2003	1.161.047	81.432	75.299	488.162	180.506	1.986.445
2004	1.082.104	92.066	46.446	484.592	174.845	1.880.052
2005	1.160.081	122.653	52.575	492.228	174.376	2.001.913
2006	1.224.445	158.836	62.944	496.013	178.197	2.120.435
2007	1.305.601	173.010	54.689	498.426	311.000	2.342.727
2008	1.441.837	174.057	86.524	513.306	221.813	2.437.537
2009	1.418.518	176.182	96.471	519.844	199.343	2.410.358
2010	1.569.594	185.645	105.651	531.469	216.870	2.609.229
2011	1.664.721	195.643	146.833	538.082	368.737	2.914.016
2012	1.708.866	211.117	161.361	556.661	224.235	2.862.239
2013	1.769.513	219.568	84.553	560.924	237.146	2.871.704
2014	1.834.205	216.056	128.372	561.023	353.308	3.092.964
2015	1.765.426	223.191	194.072	588.204	295.278	3.066.171
Taxa	5,4%	6,2%	6,5%	2,7%	2,5%	5,0%
Comp.%	57,6%	7,3%	6,3%	19,2%	9,6%	100,0%
Fonte: Dados brutos - Secretaria da Fazenda do Municípios de POA.						
Disponível em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp						
Nota: Inclui o IRRF que não depende da ação própria do Município. A taxa da receita de contribuições foi calculada a partir de 2005 já com os efeitos da reforma previdenciária de 2003.						

2.1.1. Receitas tributárias, 2002-2015

Neste grupo não tomamos as receitas a partir de 2000, porque houve uma inconsistência entre os dados analíticos com o total até 2001.

As receitas tributárias em 2015 representavam 58% das receitas próprias e 34% das receitas correntes. Desde 2002, elas cresceram a uma taxa real média de 4,5% ao ano. Nas receitas correntes foi o grupo que mais cresceu, assim como dentro das próprias (Tabela 2.3).

O ISSQN é o item mais representativo e correspondia em 2015 45% das receitas tributárias, 26% das receitas próprias e 16% das correntes. Cresceu entre 2002 e 2015 a uma taxa real anual de 5,4%. Depois dele, o item mais representativo da receita própria é o IPTU, que cresceu 2,9% ao ano no período e correspondia 20% das receitas tributárias, 11% das próprias e apenas 7% das correntes.

Tabela 2.3. Receitas tributárias, 2002-2015								
Em R\$ 1.000,00 constante de 2015.								
Ano	IPTU	IRRF	ISSTBI	ISSQN	TAXAS	Tributárias	Próprias	Correntes
2002	242.971,18	129.667,46	126.752,21	404.487,42	87.893,45	991.771,72	1.803.896	3.387.516
2003	346.896,57	174.265,56	109.258,65	404.842,12	125.784,20	1.161.047,10	1.986.445	3.382.817
2004	257.857,09	163.363,14	120.457,77	448.045,36	92.380,73	1.082.104,08	1.880.052	3.280.667
2005	299.604,70	146.031,31	125.575,47	485.177,35	103.692,04	1.160.080,87	2.001.913	3.478.019
2006	306.357,04	153.168,35	143.657,97	515.585,47	105.676,08	1.224.444,91	2.120.435	3.581.259
2007	329.524,46	164.967,67	169.824,04	531.098,88	110.186,43	1.305.601,48	2.342.727	3.849.713
2008	370.111,13	170.908,84	192.103,65	583.741,90	124.971,75	1.441.837,27	2.437.537	4.177.952
2009	353.523,97	153.160,20	191.699,84	602.216,24	117.917,99	1.418.518,24	2.410.358	4.172.045
2010	381.977,82	174.894,80	212.729,86	673.659,02	126.332,20	1.569.593,70	2.609.229	4.426.670
2011	372.536,58	196.435,93	244.846,66	721.631,25	129.270,87	1.664.721,28	2.914.016	4.790.775
2012	347.721,89	218.166,37	263.634,58	751.681,07	127.661,69	1.708.865,59	2.862.239	4.847.591
2013	347.529,27	239.484,20	274.063,48	783.118,97	125.317,25	1.769.513,16	2.871.704	4.915.900
2014	368.242,49	246.400,19	271.882,39	815.621,01	132.058,84	1.834.204,92	3.092.964	5.269.219
2015	352.223,03	247.814,44	242.786,65	797.384,08	125.217,48	1.765.425,68	3.066.171	5.119.283
Taxa	2,9%	5,1%	5,1%	5,4%	2,8%	4,5%	4,2%	3,2%
Estrutura em 2015:								
Tributárias	20%	14%	14%	45%	7%	100%		
Próprias	11%	8%	8%	26%	4%	58%	100%	
Correntes	7%	5%	5%	16%	2%	34%	60%	100%
Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp								
Obs.: Não foram tomados os dados dos tributos desde 2000, por inconsistência nos dados existentes. Atualmente só são fornecidos a partir de 2003.								

A Tabela 2.3.1 mostra a participação das receitas tributárias no período 2002-2015, em que se observa uma perda de participação de 4,5 pontos percentuais do IPTU e de 1,8 nas taxas. O item que mais cresceu foi o ISSQN, com 4,4 pontos percentuais. Os primeiros são tributos que a população sente diretamente seus efeitos, daí a dificuldade em aumentá-los.

O fato de ser o ISSQN o tributo que mais cresceu indica que Porto Alegre é uma cidade mais voltada à prestação de serviços, razão por que cresce mais o Imposto sobre Serviços, ao mesmo tempo em que cai o índice de retorno do ICMS, que incide sobre as transações comerciais

Tabela 2.3.1. Estrutura das receitas tributárias, 2002-2015						
Estrutura percentual sobre o total.						
Ano	IPTU	IRRF	ISSTBI	ISSQN	TAXAS:	TOTAL
2002	24,5%	13,1%	12,8%	40,8%	8,9%	100,0%
2003	29,9%	15,0%	9,4%	34,9%	10,8%	100,0%
2004	23,8%	15,1%	11,1%	41,4%	8,5%	100,0%
2005	25,8%	12,6%	10,8%	41,8%	8,9%	100,0%
2006	25,0%	12,5%	11,7%	42,1%	8,6%	100,0%
2007	25,2%	12,6%	13,0%	40,7%	8,4%	100,0%
2008	25,7%	11,9%	13,3%	40,5%	8,7%	100,0%
2009	24,9%	10,8%	13,5%	42,5%	8,3%	100,0%
2010	24,3%	11,1%	13,6%	42,9%	8,0%	100,0%
2011	22,4%	11,8%	14,7%	43,3%	7,8%	100,0%
2012	20,3%	12,8%	15,4%	44,0%	7,5%	100,0%
2013	19,6%	13,5%	15,5%	44,3%	7,1%	100,0%
2014	20,1%	13,4%	14,8%	44,5%	7,2%	100,0%
2015	20,0%	14,0%	13,8%	45,2%	7,1%	100,0%
Pontos	-4,5%	1,0%	1,0%	4,4%	-1,8%	-

Fonte: Tabela 2.3.

2.2. Transferências

O Gráfico 2.2 mostra a participação dos entes federados na carga tributária nacional onde se constata que os municípios foram os mais contemplados ao longo do tempo, inclusive a partir de 2000, quando começa esta análise. Sua participação na carga tributária passou de 16,7% em 2000 para 18,5% em 2012. Além disso, a arrecadação direta passou de 4,5% do PIB em 2000 para 6,3% em 2012.

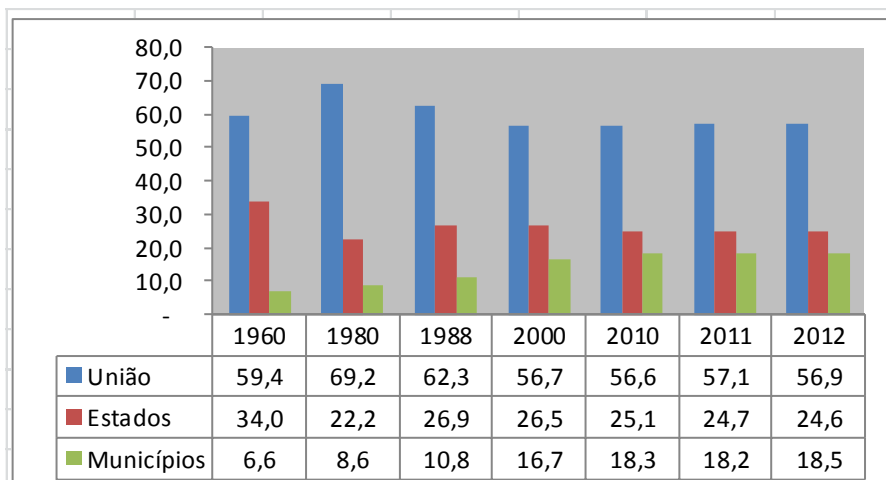


Gráfico 2.2. Carga tributária nacional - receita disponível em % do total

Fonte: Khair, Amir; Araújo, Erika Amorim; Afonso, José Roberto e Castro, Kleber.

Apesar disso, no Município de Porto Alegre as transferências apresentam um crescimento menor que o das receitas próprias, o que deve ser atribuído a dois motivos. Primeiro, porque boa parte delas decorre do SUS (transferência voluntária e não constante da carga tributária), que apresentou decréscimo no período; e da criação de novos municípios, que repartem entre um número maior de entes o montante das transferências.

A Tabela 2.4 mostra o reduzido crescimento das transferências, tanto estaduais como as federais no período. Estas últimas apresentaram um crescimento nulo no período e as estaduais 3%. Somadas cresceram apenas 1,4%.

Tabela 2.4. Receitas de transferências federais e estaduais						
Em R\$ 1.000,00 constantes.						
Ano	União	Estado	Total	Relativos		
				União	Estado	Total
2000	929.121,67	699.766,84	1.628.889	100,0	100,0	100,0
2001	976.327,03	785.216,23	1.761.543	105,1	112,2	108,1
2002	866.080,79	687.550,55	1.553.631	93,2	98,3	95,4
2003	634.147,07	729.214,81	1.363.362	68,3	104,2	83,7
2004	641.834,67	704.231,68	1.346.066	69,1	100,6	82,6
2005	677.873,19	729.529,64	1.407.403	73,0	104,3	86,4
2006	652.459,33	626.298,34	1.278.758	70,2	89,5	78,5
2007	711.856,84	733.598,10	1.445.455	76,6	104,8	88,7
2008	834.535,48	889.618,53	1.724.154	89,8	127,1	105,8
2009	861.387,86	924.057,31	1.785.445	92,7	132,1	109,6
2010	855.072,14	961.002,48	1.816.075	92,0	137,3	111,5
2011	872.805,02	987.177,46	1.859.982	93,9	141,1	114,2
2012	940.500,24	994.557,42	1.935.058	101,2	142,1	118,8
2013	904.997,04	1.063.574,59	1.968.572	97,4	152,0	120,9
2014	968.654,55	1.152.738,28	2.121.393	104,3	164,7	130,2
2015	932.030,54	1.083.693,24	2.015.724	100,3	154,9	123,7
Taxa média anual 2000-2015				0,0%	3,0%	1,4%
Crescimento em 2015/2014				-3,8%	-6,0%	-5,0%
Prefeitura de Porto Alegre. Disponível em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp						

O crescimento reduzido, de 3% nas transferências estaduais tem como causa a queda do índice de retorno do ICMS, que baixou de 13,9% em 2000 para 10,53 em 2015. Isso se deve à perda de participação relativa do Município no contexto estadual nas operações sujeitas ao imposto. Paralelamente, como vimos, cresce o imposto incidente sobre serviços.

A Tabela 2.4.1. mostra que entre 2000 e 2016, cujo índice já é conhecido, o índice e participação do Município de Porto Alegre no ICMS caiu quase 30%, ao

passar de 13,926 para 9,860. Isso é preocupante, porque em 16 anos, em apenas três, o índice apresentou crescimento.

Tabela 2.4.1 - Índice de participação de Porto Alegre no ICMS

Ano	IPM	Relativo	Taxa
2000	13,916343	100,00	
2001	13,34925	95,92	-4,1%
2002	12,602774	90,56	-5,6%
2003	12,13545	87,20	-3,7%
2004	11,830629	85,01	-2,5%
2005	11,299306	81,19	-4,5%
2006	10,513084	75,54	-7,0%
2007	10,891656	78,27	3,6%
2008	11,68321	83,95	7,3%
2009	11,615137	83,46	-0,6%
2010	11,490936	82,57	-1,1%
2011	11,165823	80,24	-2,8%
2012	10,765488	77,36	-3,6%
2013	10,557257	75,86	-1,9%
2014	10,626705	76,36	0,7%
2015	10,530344	75,67	-0,9%
2016	9,860237	70,85	-6,4%

Disponível: https://www.sefaz.rs.gov.br/AIM/IND-HIS_1.aspx

2.3. Receita corrente sem SUS

Conforme verificamos na Tabela 2.1, a taxa de crescimento real das transferências foi de 1,1% entre 2000 e 2015. Quando se retira as transferências do SUS, que caiu -1% no período, o crescimento das transferências passa para 3,3%. A receita corrente, que cresceu 3,2% conforme a mesma tabela, quando dela se retira o valor do SUS, seu crescimento foi de 4,1% (Tabela 2.5).

Tabela 2.5. Transferências correntes e receitas correntes sem SUS						
Em R\$ 1.000,00 constantes.						
ANOS	SUS	Transf. Corrente sem SUS	Rec.corrente sem SUS	Relativos		
				SUS	Transf. Corrente sem SUS	Rec.corrente sem SUS
2000	789.102	945.315	2.421.511	100,0	100,0	100,0
2001	816.655	1.072.787	2.606.013	103,5	113,5	107,6
2002	699.609	884.011	2.687.907	88,7	93,5	111,0
2003	498.325	898.047	2.884.492	63,2	95,0	119,1
2004	494.441	906.175	2.786.226	62,7	95,9	115,1
2005	499.048	977.058	2.978.971	63,2	103,4	123,0
2006	500.570	960.254	3.080.689	63,4	101,6	127,2
2007	542.872	964.114	3.306.841	68,8	102,0	136,6
2008	572.600	1.167.815	3.605.352	72,6	123,5	148,9
2009	624.354	1.137.333	3.547.691	79,1	120,3	146,5
2010	604.302	1.213.139	3.822.368	76,6	128,3	157,9
2011	599.049	1.277.710	4.191.726	75,9	135,2	173,1
2012	672.667	1.312.686	4.174.925	85,2	138,9	172,4
2013	663.291	1.380.905	4.252.609	84,1	146,1	175,6
2014	683.546	1.492.709	4.585.673	86,6	157,9	189,4
2015	664.760	1.388.352	4.454.523	84,2	146,9	184,0
Taxa				-1,1%	2,6%	4,1%

Dados brutos disponíveis em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp>

O gráfico 2.3 mostra a evolução da receita do SUS em relativos, calculados a partir dos valores deflacionados pelo IPCA, mostrando a queda real entre 2000 e 2015, de quase 16%. A maior queda ocorreu no ano de 2003, que foi da ordem de 36,8% sobre o ano anterior, em decorrência do ajuste fiscal feito na ocasião. A partir de 2007 começou lenta recuperação, que foi mais acentuada no último triênio de 2012-2014, sem, contudo, restabelecer o valor de 2000. Já, em 2015 reduziu novamente.

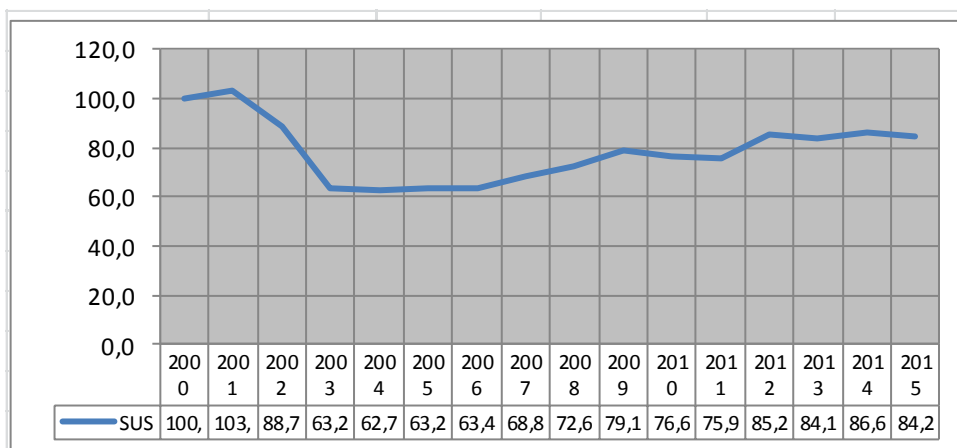


Gráfico 2.3. Evolução real da receita do SUS em relativos, 2000-2015

Fonte: Tabela 2.3.

A tabela 2.6 mostra a evolução da participação de alguns itens de transferências no total da receita corrente do Município, entre 2000 e 2015. . As transferências da União declinaram de 28,94% para 18,21%, numa redução de 11,59 pontos percentuais. O principal fator dessa redução foi a perda de participação do SUS (-11,59 pontos percentuais).

Já o Estado passou de 21,8% para 21,17, com uma leve redução de 0,63 pontos. O ICMS baixou sua participação da 15,89% para 14,02% e o IPVA, de 4.57% para 4,50%.

Tabela 2.6. Participação de algumas transferências no total das transferências

ANO	FPM	SUS	UNIÃO	ICMS	IPVA	ESTADO	R.CORRENTE
2000	2,77	24,58	28,94	15,89	4,57	21,80	100,00
2001	3,19	23,86	28,53	16,21	5,46	22,94	100,00
2002	3,47	20,65	25,57	15,11	4,47	20,30	100,00
2003	3,11	14,73	18,97	16,17	4,12	21,56	100,00
2004	3,28	15,07	20,04	16,17	4,43	21,47	100,00
2005	3,63	14,35	19,49	15,97	4,23	20,98	100,00
2006	3,29	13,98	18,22	14,32	4,33	17,49	100,00
2007	3,35	14,10	17,90	13,75	4,57	16,41	100,00
2008	4,88	13,71	19,08	15,99	4,52	17,67	100,00
2009	4,43	14,97	19,76	15,38	5,86	17,83	100,00
2010	4,31	13,65	18,46	16,02	5,02	17,42	100,00
2011	4,70	12,50	17,29	14,76	4,71	16,64	100,00
2012	4,55	13,88	18,50	14,54	4,69	16,62	100,00
2013	4,02	13,49	17,61	14,99	4,80	17,63	100,00
2014	4,39	12,97	17,52	14,22	4,34	18,11	100,00
2015	4,39	12,99	18,21	14,02	4,50	21,17	100,00
Var.	1,62	-11,59	-10,73	-1,88	-0,06	-0,63	-

Fonte: Cálculo próprio com base em dados brutos da Prefeitura de Porto Alegre.
Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp>

2.4. Receitas de capital

Na Tabela 2.1 constam as receitas de capital em milhares constantes para todo o período 2000-2015. No exercício de 2014 fazem parte do grupo “outras receitas de capital” no total de R\$ 147,2 milhões, a parcela de R\$ 132,3 milhões, decorrente da venda pública de **índices construtivos**, uma inovação, segundo relatório da Prefeitura.

2.5. Queda da receita em 2015 sobre 2014

O comportamento das receitas em 2015 sobre o ano anterior destoa do comportamento existente até então, assim:

Na tabela 2.1 observa-se que, em 2015, a receita corrente caiu 2,8%, sendo -0,9 as receitas próprias e -5,7% as transferências correntes totais. Como as receitas de capital também foram reduzidas em 57,1%, as receitas totais caíram 6,9%, tudo em termos reais.

Pela tabela 2.4, observa-se que as transferências da União caíram 3,8% em 2015 e as estaduais, 6%. Ambas somadas caíram 5%.

Para compensar, o governo municipal fez um bom ajuste, reduzindo a despesa total em 5,9%, sendo a com pessoal, - 1,3%, as ODC, -8% e os investimentos, - 27,6%. A questão que se coloca é se, com a continuidade da crise, o Município terá condições de continuar reduzindo suas despesas, diante de sua rigidez.

3. Despesas

A seguir a Tabela 3.1 que mostra a evolução da despesa e da receita corrente no período 2000 a 2015. A Tabela 3.2 mostra a evolução relativa e o crescimento real por período governamental.

Anos	Pesoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Serviço da dívida	Investimentos (amplo)	Total Despesas	Receita corrente
2000	1.426.915	1.456.343	67.723	297.914	3.248.895	3.210.613
2001	1.571.351	1.471.738	81.565	281.139	3.405.793	3.422.668
2002	1.676.047	1.493.627	154.477	286.492	3.610.642	3.387.516
2003	1.870.279	1.289.634	152.710	229.204	3.541.827	3.382.817
2004	1.823.345	1.287.570	168.004	290.923	3.569.841	3.280.667
2005	1.765.645	1.327.534	183.292	194.154	3.470.624	3.478.019
2006	1.825.640	1.354.018	140.862	202.636	3.523.155	3.581.259
2007	1.889.764	1.547.188	148.298	301.545	3.886.794	3.849.713
2008	1.941.561	1.578.854	148.072	301.154	3.969.640	4.177.952
2009	1.958.313	1.627.532	154.905	301.666	4.042.416	4.172.045
2010	2.087.153	1.702.187	133.896	453.558	4.376.794	4.426.670
2011	2.219.148	1.795.442	125.534	522.789	4.662.912	4.790.775
2012	2.380.399	1.995.016	139.123	560.731	5.075.270	4.847.591
2013	2.511.899	1.987.022	150.126	619.205	5.268.252	4.915.900
2014	2.527.945	2.183.940	152.115	531.448	5.395.448	5.269.219
2015	2.493.892	2.008.298	188.686	384.909	5.075.786	5.119.283

Fonte: Dados brutos: Disponíveis em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp>

(*) Exceto as transferências intraorçamentárias.

Anos	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Serviço da dívida	Investimentos (amplo)	Total Despesas	Receita corrente
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2001	110,1	101,1	120,4	94,4	104,8	106,6
2002	117,5	102,6	228,1	96,2	111,1	105,5
2003	131,1	88,6	225,5	76,9	109,0	105,4
2004	127,8	88,4	248,1	97,7	109,9	102,2
2005	123,7	91,2	270,6	65,2	106,8	108,3
2006	127,9	93,0	208,0	68,0	108,4	111,5
2007	132,4	106,2	219,0	101,2	119,6	119,9
2008	136,1	108,4	218,6	101,1	122,2	130,1
2009	137,2	111,8	228,7	101,3	124,4	129,9
2010	146,3	116,9	197,7	152,2	134,7	137,9
2011	155,5	123,3	185,4	175,5	143,5	149,2
2012	166,8	137,0	205,4	188,2	156,2	151,0
2013	176,0	136,4	221,7	207,8	162,2	153,1
2014	177,2	150,0	224,6	178,4	166,1	164,1
2015	174,8	137,9	278,6	129,2	156,2	159,4
Taxas anuais						
2001-2004	6,3%	-3,0%	25,5%	-0,6%	2,4%	0,5%
2005-2008	1,6%	5,2%	-3,1%	0,9%	2,7%	6,2%
2009-2012	5,2%	6,0%	-1,5%	16,8%	6,3%	3,8%
2013-2015	1,6%	0,2%	10,7%	-11,8%	0,0%	1,8%
2000-2014	3,8%	2,2%	7,1%	1,7%	3,0%	3,2%
Prefeitos: 2001-2004: Tarso/Verle. 2005-2008: Fogaça. 2009-2012: Fogaça/Fortunati e 2013-2015: Fortunani.						
Fonte: Dados obtidos a partir da Tabela 2.1.						

Pela tabela 3.2 verifica-se que ao longo do tempo a despesa com pessoal, a maior despesa, cresceu 3,8% ao ano, um pouco superior ao crescimento da receita corrente. Os períodos de maiores gastos foram 2001-2004 (Tarso e Verle), com um crescimento médio anual da despesa com pessoal de 6,3%, enquanto a receita corrente cresceu apenas 0,5%. Nesse período é que foi extinto o reajuste bimestral instituído já na gestão petista.

O outro período foi 2009-2012. Este período foi dividido entre o prefeito Fogaça e o Fortunati, mas como os maiores reajustes foram de 2010 em diante, podem ser atribuídos ao segundo.

A Tabela 3.3 apresenta a participação dos grandes grupos de despesa na receita corrente, cuja soma foi geralmente superior a ela, com exceção de cinco anos, 2006 e 2008 a 2011. Esses excedentes, no entanto, foram menores que os investimentos, o que denota que não houve déficit só com a despesa corrente.

Anos	Pessoal e encargos sociais	Outras despesas correntes	Serviço da dívida	Investimentos (amplo)	Total Despesas	Receita corrente
2000	44,44	45,36	2,11	9,28	101,19	100,00
2001	45,91	43,00	2,38	8,21	99,51	100,00
2002	49,48	44,09	4,56	8,46	106,59	100,00
2003	55,29	38,12	4,51	6,78	104,70	100,00
2004	55,58	39,25	5,12	8,87	108,81	100,00
2005	50,77	38,17	5,27	5,58	99,79	100,00
2006	50,98	37,81	3,93	5,66	98,38	100,00
2007	49,09	40,19	3,85	7,83	100,96	100,00
2008	46,47	37,79	3,54	7,21	95,01	100,00
2009	46,94	39,01	3,71	7,23	96,89	100,00
2010	47,15	38,45	3,02	10,25	98,87	100,00
2011	46,32	37,48	2,62	10,91	97,33	100,00
2012	49,10	41,15	2,87	11,57	104,70	100,00
2013	51,10	40,42	3,05	12,60	107,17	100,00
2014	47,98	41,45	2,89	10,09	102,40	100,00
2015	48,72	39,23	3,69	7,52	99,15	100,00

Fonte: Calculados com dados da Tabela 2.1.

4. Resultados orçamentários

A Tabela 4.1 apresenta os resultados orçamentários e os investimentos realizados do período em causa.

Os resultados negativos ocorreram no triênio 2002-2004 e no biênio 2012-2013. No primeiro período, os déficits decorreram mais do aumento da despesa de custeio, porque a margem para investir caiu continuamente no período até ficar negativa em 2004 e os investimentos caíram em relação a 2000 (Gráfico 4.2, adiante).

Nesse período, conforme se observa na tabela 3.3, a despesa com pessoal passou de 44,44% da receita corrente em 2000 para 55,58% em 2004, tendo se mantido altos também os gastos com custeio, principalmente nos dois primeiros anos do período. O próprio serviço da dívida, embora em patamares baixos, apresentou grande crescimento no período, dobrando em relação ao último ano do período anterior.

No período 2005-2008, tendo como Prefeito o Sr. José Fogaça e como Secretário da Fazenda o Sr. Cristiano Tatsch, foi feito grande ajuste fiscal, mesmo com redução do nível dos investimentos, mas foi o que permitiu o saneamento das contas públicas nos períodos seguintes, como o conseqüente aumento do nível de investimentos.

Tabela 4.1. Resultados orçamentários e investimentos				
Em R\$ 1.000,00 constante de 2014.				
Ano	Resultado orçamentário	Res.orçam./ rec.corrente	Investimentos	Investim./ rec.corrente
2000	78.923	2,5%	297.914	10,2%
2001	127.118	3,7%	281.139	9,1%
2002	-78.008	-2,3%	286.492	8,9%
2003	-56.761	-1,7%	229.204	7,1%
2004	-139.613	-4,3%	290.923	9,1%
2005	61.076	1,8%	194.154	6,1%
2006	113.139	3,2%	202.636	6,3%
2007	57.317	1,5%	301.545	8,7%
2008	264.451	6,3%	301.154	8,5%
2009	221.957	5,3%	301.666	8,3%
2010	199.122	4,5%	453.558	11,8%
2011	380.739	7,9%	522.789	12,9%
2012	-73.293	-1,5%	560.731	12,6%
2013	-172.944	-3,5%	619.205	13,6%
2014	293.714	5,6%	531.448	11,1%
2015	231.276	4,4%	384.909	8,4%

Fonte: Dados brutos - Secretaria da Fazenda do Municípios de POA.

No biênio 2012-2013, as contas se deterioraram, em parte pela crise econômica. Além do alto nível de investimentos, a despesa com pessoal também cresceu muito no último triênio, ao passar do índice 155,5 em 2011 (base 100 em 2000) para 177,2 em 2014. Também houve grande crescimento das outras despesas correntes, que passaram de 123,3 em 2011 para 150 em 2014 (Tabela 3.2).

Devemos salientar também que o resultado de 2014 está **inflado por R\$ 132,3 milhões** por uma receita extra (vendas de índices construtivos) que, por mais inovadora que seja, não se repetirá todos os anos. Não fosse ela, o resultado orçamentário ainda seria positivo, mas na ordem de R\$ 137,1 milhões ou 2,86% da receita corrente.

No Gráfico 4.1 também observamos que em 15 anos, somente em cinco houve resultado orçamentário negativo, que foram 2002, 2003, 2004 e 2012 e 2013.

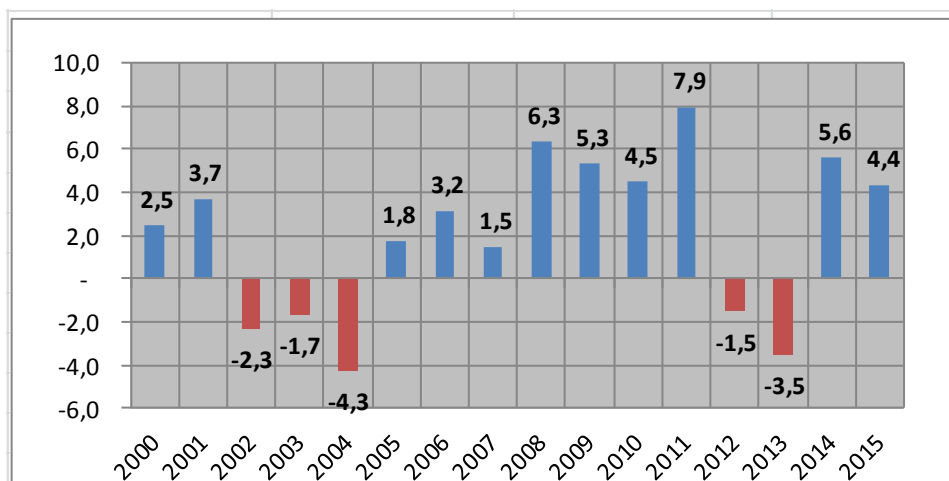


Gráfico 4.1. Resultados orçamentários em % da receita corrente

Fonte: Tabela 4.1.

O resultado orçamentário isoladamente não é um bom indicador, porque sofre os efeitos das operações de crédito e das demais receitas de capital e do nível de investimentos. Os déficits poderão decorrer de um maior nível de investimentos sem que, necessariamente, a situação econômica seja ruim ou de um maior montante de operações de crédito, sem que a situação financeira esteja boa. Por isso, o mais adequado é a margem para investir, tratada a seguir. O que não deve ocorrer é a repetição sistemática de déficits orçamentários, o que faz crescer as dívidas de curto prazo (aumento da situação líquida financeira negativa).

4.1. Margem para investir e investimentos

A margem para investir, conforme se observa no gráfico 4.2, depois de ser alta em 2000 e 2001 (8,1% e 8,7%), caiu ao ponto de ser negativa em 2004, atingindo -0,1%. Cresceu continuamente até 2011, quando alcançou um máximo de 12,8%, caindo após com a crise, mas permaneceu em torno de 6%. Os anos de margem reduzida foram compensados por operações de crédito ou por déficits (aumento da dívida de curto prazo). **Porque marcaste esse números, se estão certos?**

Mas, com exceção dos anos 2002 a 2004, os demais apresentaram boa margem para investir, numa média de 8% entre 2005 e 2010, nada comparáveis às do Estado do RS, que desde 1999, com exceção dos anos 2008 a 2011, foram negativas.

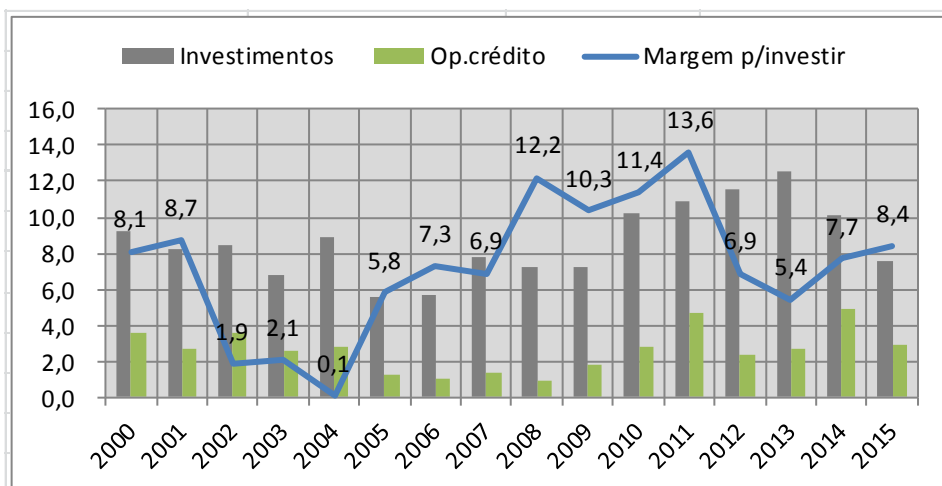


Gráfico 4.2. Margens para investimentos, investimentos e oper. de crédito

Fonte: Tabela 4.2.

Os investimentos de Porto Alegre no período em análise corresponderam a 8,8% da receita corrente¹, bem superiores aos do Estado, que atingiram 5,8% em média, mas com uma grande diferença: o Município em grande parte do tempo formou margem para investir, já o Estado, com exceção do período 2008-2011, os realizou integralmente com recursos de terceiros, porque a margem para investir foi negativa (Tabela 4.2).

No quadriênio (2011-2014) o Município investiu o dobro do Estado em relação à RCL, 11,4% para 5,1%, respectivamente. Neste período os investimentos do Município corresponderam a 35% dos investimentos do Estado e em todo o período considerado, 26,5% (Tabela 4.2).

¹ No caso dos municípios, em termos gerenciais, a receita corrente quando deduzida do Fundeb se confunde com corrente líquida.

Tabela 4.2. Investimentos de Porto Alegre e do Estado, comparados, 2000-2014

Em R\$ 1.000,00 constantes pelo IPCA de 2014.

Ano	Porto Alegre			Estado			Investimentos POA/RS
	Investimentos	RCL (*)	Invest/RCL	investimento:	RCL (*)	Invest/RCL	
2000	273.241	2.918.443	9,4%	1.988.299	16.955.616	11,7%	13,7%
2001	257.855	3.111.200	8,3%	1.406.560	18.286.716	7,7%	18,3%
2002	262.764	3.079.248	8,5%	970.683	18.815.554	5,2%	27,1%
2003	210.221	3.074.976	6,8%	1.403.703	18.947.924	7,4%	15,0%
2004	266.828	2.982.122	8,9%	1.122.480	19.633.617	5,7%	23,8%
2005	178.074	3.161.514	5,6%	981.936	20.946.625	4,7%	18,1%
2006	185.853	3.255.360	5,7%	1.017.566	21.790.322	4,7%	18,3%
2007	276.571	3.499.384	7,9%	591.924	22.302.564	2,7%	46,7%
2008	276.212	3.797.753	7,3%	924.062	24.969.099	3,7%	29,9%
2009	276.682	3.792.384	7,3%	882.462	24.803.828	3,6%	31,4%
2010	415.994	4.023.837	10,3%	2.458.435	27.959.953	8,8%	16,9%
2011	479.491	4.354.808	11,0%	1.314.668	27.615.016	4,8%	36,5%
2012	514.291	4.406.454	11,7%	1.381.343	28.229.936	4,9%	37,2%
2013	567.922	4.468.546	12,7%	1.519.934	29.837.708	5,1%	37,4%
2014	487.433	4.789.713	10,2%	1.774.756	30.790.610	5,8%	27,5%
Médias			8,8%			5,8%	26,5%

Fonte: Balanços do Estado e Prefeitura de Porto Alegre,
 (*) RCL gerencial. Receita correntes menos transferências.

5. Indicadores da Lei de Responsabilidade Fiscal

A tabela 5.1 apresenta alguns dos indicadores constantes dos demonstrativos instituídos pela LRF, como o resultado resumido da execução orçamentária (RREO) e o relatório de gestão fiscal (RGF), como:

5.1. Indicadores diversos

O resultado primário por ser uma poupança para pagar a dívida, deve ser positivo. O ideal é que cubra os encargos da dívida. Nos últimos quatro anos, nos dois primeiros ele foi negativo e em dois últimos, mesmo que positivo, cobriu apenas 1/3 do serviço da dívida (Tabela 5.1.1).

Isso, no entanto, não chega a ser tão preocupante por duas razões. A primeira é que ele teve origem em altos investimentos, que foram financiados por receitas de capital, que, por não serem receitas primárias, não foram somadas à receita.

A segunda razão é que o grau de endividamento do Município é surpreendentemente baixo, alcançando apenas 16,76% da RCL, embora tenha triplicado depois de 2012, quando alcançava 5,28%. O limite máximo é 120% da RCL. Esse comprometimento no RS, só para comparação, está em 227%.

As aplicações de recursos em MDE, cujo mínimo pela Constituição Federal é 25% da RLIT, foram superiores a 28% no último triênio. O que os demonstrativos não informam é se estão incluídos ou não os gastos com previdência.

Nisso reside um grande impasse para a administração pública. Se os gastos com previdência ficarem dentro do MDE, os recursos destinados à educação vão se reduzindo cada vez mais. Por outro lado, se ficarem fora, os orçamentos não suportam os gastos totais. A solução está na redução desses gastos, o que passa pela alteração da idade mínima e do tempo de contribuição das aposentadorias especiais, que existem em maior número na educação.

Especificação	Base	Limite	2012	2013	2014	2015
Resultado primário	R\$ milhões		-186,2	-234,8	50,9	63,5
DDC/RCL	RCL - %	Max.120%	5,28%	10,30%	10,08%	16,76%
MDE (educação)	RLIT - %	Min.25%	28,63%	28,46%	28,60%	27,73%
Saúde	RLIT-%	Min.15%	21,27%	21,42%	21,51%	20,85%

Fonte: RREOs 6º bim. e RGF 3º quad. dos anos correspondentes. P.Aalegre.
 Disp. em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp?opExercicio=2015>

Descrição	2012	2013	2014	2015
Res.primário	-186,2	-234,8	50,9	63,5
Serviço da dívida	139,1	150,1	152,1	188,7
RP/Serv.dívida	- 1,34	- 1,56	0,33	0,34

Fonte: Elaboração própria

As aplicações de recursos em saúde pública também estão bem acima do limite constitucional de 15%, porque no último quadriênio mantiveram-se na casa dos 21%.

Aqui também não foi examinado se foram obedecidos os dispositivos na regulamentação trazida pela Lei Complementar 141/2012.

5.2. Despesa com pessoal

A despesa com pessoal para efeito da lei de responsabilidade fiscal do Poder Executivo foi em 2015 47,74%, bem abaixo do limite que é 54%. Em 2015 houve um leve crescimento, de 1,51 pp em relação a 2014. No entanto, o crescimento do valor dos inativos e pensionistas foi expressivo, 17,3%. Como decresceu os pagamentos com recursos vinculados, quando se soma as duas situações, com recursos vinculados ou não, o crescimento foi de 9%, bem superior ao crescimento dos ativos, de apenas 2%.

Tabela 5.2. Despesa com pessoal do Poder Executivo			
Especificação	2014	2015	Varição
Despesa bruta com pessoal	2.539.535.790	2.716.861.741	7,0%
Pessoal ativo	1.715.335.969	1.750.135.753	2,0%
Inativos e pensionistas	824.199.821	966.725.988	17,3%
Desp. não computadas (Art.19, §1º LRF)	392.296.596	365.740.734	-6,8%
Diversos itens	17.361.174	25.087.437	44,5%
Inativos e pens. com rec.vinculados	374.935.422	340.653.297	-9,1%
Despesa líquida com pessoal/RCL	2.147.239.194	2.351.121.007	9,5%
Receita corrente líquida	4.644.736.356	4.924.553.538	6,0%
Despesa líquida com pessoal/RCL	46,23%	47,74%	1,51pp
Limite máximo	54,0%	54,0%	
Limite prudencial	51,3%	51,3%	
Fonte: Prefeitura de Porto Alegre. Relatório Gestão Fiscal 3º quad.2014 e 2015.			
Disp. em: http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp?opExercicio=2015			

5.3. Despesa com previdência

A Tabela 5.3 apresenta o déficit previdenciário dos exercícios 2014 e 2015. O déficit de 2015 atingiu R\$ 303,7 milhões, num **crescimento nominal de 20,3%**. Se somarmos à contribuição patronal ao déficit, chegamos a um total de R\$ 662,7 milhões em 2015, ou 12,9% da receita corrente, num **crescimento nominal de 12,5%**. O aporte de recursos totalizou R\$ 541,6 milhões em 2015 (10,6% da receita corrente), um pouco menor que o do ano anterior que fora de R\$ 656,7 milhões. Como não poderia ser diferente, o Município de Porto Alegre também apresenta crescimento de despesa previdenciária superior às demais despesas. E isso só será resolvido com a reforma da previdência, com o aumento da idade mínimo de do tempo de contribuição, assim como das pensões.

Fiz apenas uma análise superficial. Precisa um maior aprofundamento nessa área.

Tabela 5.3. Receitas e despesas previdenciárias, 2014 e 2015			
Valores em R\$ 1.000,00 correntes.			
Especificação	2015	2014	Var.
Receitas previdenciárias (exceto as intraorçamentárias)	304.065	284.375	6,9%
Receitas intraorçamentárias	358.959	336.345	6,7%
Subtotal	663.024	620.720	6,8%
Despesas previdenciárias	966.757	873.257	10,7%
Resultado previdenciário	-303.733	-252.537	20,3%
Receita patronal + déficit	662.692	588.882	12,5%
Em % da receita corrente	12,9%	12,2%	
Aporte de recursos para o RPPS	541.566	656.710	-17,5%
Receita corrente	5.119.282	4.832.820	
Aporte/Receita corrente	10,6%	13,6%	

Conclusão

Ao longo do período 2000-2015 houve um menor crescimento das receitas de transferências, em comparação com as receitas próprias. Estas cresceram numa média de 5% ao ano, e as de transferências, apenas 1,1%. Quando se retira o SUS, seu crescimento foi 2,6%.

Desde 2000, houve uma alteração na estrutura das receitas, quando as receitas próprias passaram de 52,1% para 57,9%. Já as transferências decresceram de 44,4% para 38,7%.

Foram destaques na arrecadação o ISSQN, ao passar de 40,8% para 45,2% das receitas tributárias, aumentando 4,4 pp sua participação. Já nas transferências, além dos SUS, já citado, o destaque negativo ficou com a quota de ICMS, que passou de 15,89% das transferências para 14,20%. Isso teve origem principalmente na queda de quase 25% no índice de participação do Município na arrecadação do tributo, entre 2000 e 2015. E para 2016 piorou ainda mais, porque a queda acumulada chegará a 30%. Mas isso é compensado pelo crescimento do ISSQN, porque o Município é voltado mais à prestação de serviços do que para atividades comerciais.

As receitas de capital, que haviam caído de 3,5% em 2000 para uma média de 1,5% entre 2006 e 2008, passaram a crescer para em torno de 3,5%, em função das operações de crédito para a Copa do Mundo. Em 2014 alcançaram 7,4% em função da venda de índices construtivos, por R\$ 132,3 milhões.

Em 15 anos, houve cinco de **resultados orçamentários** negativos. Nos últimos dois anos, mesmo com altos investimentos, os resultados orçamentários foram positivos. A **margem para investir** cobriu mais da metade dos investimentos nesse período.

No tocante à **lei de responsabilidade fiscal**, os indicadores são positivos. O **resultado primário**, mesmo que tenha coberto um terço do serviço da dívida, foi apurado numa situação de altos investimentos.

O **grau de endividamento** é baixo, embora tenha triplicado desde 2012, quando passou de 5,28% para 16.76% da RCL, quando o limite é 120%. O serviço da dívida no último triênio atingiu 3,2%, em média.

Os gastos com educação e saúde estão acima dos limites da Constituição Federal.

A **despesa com pessoal** também está dentro dos limites, embora a despesa com previdência tenha apresentado crescimento desproporcional. Mas isso se deve à precocidade das aposentadorias, que deve ser resolvido por uma reforma que deve ser feita em nível federal.

A partir deste ano, há dois problemas. O primeiro é de natureza local, que é a queda contínua do índice de participação no ICMS, que será de 6,4% em 2016. Mas essa redução terá um efeito inferior a 1% na arrecadação do ano. O mais preocupante é a queda no **crescimento das receitas**, em decorrência da recessão econômica. Em 2015, para compensar isso, o governo municipal fez grande ajuste fiscal, o que pode ficar cada vez mais difícil, devido à rigidez da despesa.

Diante do exposto, pode-se dizer que a situação das finanças do Município de Porto Alegre é boa. O risco de atrasar a folha, como afirma o atual prefeito, pode ocorrer, mas por efeito da recessão econômica e não em decorrência da fragilidade de suas contas.

Porto Alegre, 1º de maio de 2016.

Referências bibliográficas

<http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/relfins/pesquisa.asp>

Balances do Município de Porto Alegre

Balances do Estado do RS

Observação: Todas as tabelas analíticas e cálculos auxiliares estão em meu poder, podendo ser disponibilizados aos interessados.