

## Análise global da Proposta Orçamentária para 2014

Darcy Francisco Carvalho dos Santos

Economista.

### 1. Valores globais

O montante total da proposta orçamentária para 2014 atinge R\$ 51 bilhões, sendo que R\$ 8,4 bilhões correspondem a transferências intraorçamentárias entre órgãos. No tocante às receitas, R\$ 1,651 bilhão, ou 3,9%, são de capital e R\$ 41 bilhões ou 96,1%, correntes (Tabela 1.1).

Especificação	Administração Direta	Autarquias	Fundações	Total
Receitas correntes	37.103.982.816	3.757.456.998	139.351.920	41.000.791.734
(-) Intraorçamentárias (*)	10.895.593	8.344.748.969	11.882.439	8.367.527.001
<b>Subtotal</b>	<b>37.114.878.409</b>	<b>12.102.205.967</b>	<b>151.234.359</b>	<b>49.368.318.735</b>
Receitas capital	1.603.299.732	9.203.763	39.010.257	1.651.513.752
<b>Total sem duplicidade</b>	<b>38.707.282.548</b>	<b>3.766.660.761</b>	<b>178.362.177</b>	<b>42.652.305.486</b>
<b>Percentuais</b>	<b>90,8%</b>	<b>8,8%</b>	<b>0,4%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Total com duplicidade</b>	<b>38.718.178.141</b>	<b>12.111.409.730</b>	<b>190.244.616</b>	<b>51.019.832.487</b>
Fonte: Proposta Orçamentária para 2014.				
(*) Dupla contagem das transferências intragovernamentais.				

No tocante à estrutura administrativa, 90,8% será realizada pela Administração Direta, 8,8% pelas Autarquias e 0,4% pelas Fundações. Isso quanto à receita sem duplicidade, sem considerar as transferências internas. A despesa foi fixada em igual valor, sendo 87% para a Administração Direta, 10% para as Autarquias e 2,2% para as Fundações. A despesa de capital importa em R\$ 4,152 bilhões (97,3%) e será distribuída entre amortização da dívida e investimentos, conforme tratado adiante (Tabela 1.2).

Tabela 1.2 - Estimativa da despesa da Administração Consolidada para 2014				
<b>Especificação</b>	<b>Administração</b>	<b>Autarquias</b>	<b>Fundações</b>	<b>Total</b>
	<b>Direta</b>			
Despesas correntes	33.456.982.952	12.180.987.161	851.650.811	<b>46.489.620.924</b>
(-) Intraorçamentárias (*)	10.895.593	8.344.748.969	11.882.439	8.367.527.001
<b>Subtotal</b>	<b>33.446.087.359</b>	<b>3.836.238.192</b>	<b>839.768.372</b>	<b>38.122.093.923</b>
Despesas de capital	3.341.761.834	693.464.796	117.023.541	<b>4.152.250.171</b>
Reserva contingência (*)	314.651.570	63.309.822		<b>377.961.392</b>
<b>Total sem duplicidade</b>	<b>37.102.500.763</b>	<b>4.593.012.810</b>	<b>956.791.913</b>	<b>42.652.305.486</b>
Percentuais (*)	<b>87,0%</b>	<b>10,8%</b>	<b>2,2%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Total com duplicidade</b>	<b>37.113.396.356</b>	<b>12.937.761.779</b>	<b>968.674.352</b>	<b>51.019.832.487</b>
Fonte: Proposta Orçamentária para 2014.				
(*) Dupla contagem das transferências intragovernamentais.				

## 2. Receitas

### 2.1. Receitas correntes

A Tabela 2.1 traz a comparação entre a Proposta para o exercício de 2014 e o orçamento do ano corrente, sobre o qual as receitas correntes estão estimadas com 12,8% de crescimento nominal ou 6,9% de crescimento real, considerando que o IPCA vá variar 5,5%, embora a proposta tenha considerado 4,5%, que atualmente no Brasil não passa de uma miragem.

#### a) Receitas próprias

As receitas próprias estão estimadas com 15,3% de crescimento nominal ou 9,3% reais, cabendo as seguintes considerações:

- a) Quanto ao ICMS, IRRF e IPVA os valores estimados estão adequados.
- b) Quanto ao ITCD, embora a previsão esteja com um incremento de 84,6% nominais, a dotação do exercício de 2013 será amplamente superada, o que eleva a previsão para um incremento nominal em torno de 10%. Portanto, possível de ocorrer.
- c) Taxas e serviços estão estimados com 9,9% de crescimento real, percentual esse também possível, tendo em vista que no exercício passado a arrecadação deve superar a previsão.
- d) As demais receitas também estão com uma previsão que pode ser aceita.

e) O que não está de acordo com a boa técnica orçamentária é o item “demais compensações financeiras”, com uma previsão de R\$ 2.305.200 mil, **meramente fictícia**, somente para possibilitar a dotação legal para serviços de saúde pública. Isso é tratado na parte das vinculações orçamentárias.

Então, as receitas próprias ajustadas (com exclusão das receitas fictícias) devem crescer 12,4% nominal ou 6,5% reais, o que não é impossível, mas não deixa de ser **uma previsão otimista**.

#### **b) Transferências federais**

As Transferências Federais estão estimadas com um **decrécimo** de 2,2% nominais ou 7,3% reais. Porém, levando em consideração que o grau de realização de 2013 está em 0,85, a previsão está com um incremento de 9,6% reais.

A previsão para 2014 em relação a do ano anterior está com as seguintes quedas: FPE (-6,2 reais); IPI Exportação (-29,2% reais); CIDE (-100%); Lei Kandir (-11,3% reais) e o SUS (-19,7% reais).

As demais transferências estão estimadas com um crescimento real de 57,8%, o que deve estar superestimado.

Até agosto do corrente, em relação a igual período do ano anterior (2012), a queda nominal de arrecadação foi de 9% das transferências da União, o que representa uma queda real de 13%.

Concluindo, pode-se dizer que apesar das dotações a menor em relação ao ano anterior, as transferências estão **superestimadas**.

#### **Fundeb**

As perdas do Fundeb no valor de R\$ 919,6 milhões deverão crescer 33,6% em termos reais, decorrente do aumento da arrecadação e da redução das matrículas, dois fatos inevitáveis.

Em conclusão, pode-se dizer que, além das receitas fictícias, as receitas estão superestimadas, principalmente as transferências. Qual o valor dessa superestimação é de difícil quantificação.

## 2.2. -Receitas de capital

As receitas de capital estão previstas adequadamente e têm influência nula no resultado do exercício, devido as vinculação das receitas às despesas correspondentes.

Tabela 2.1. Demonstrativos analíticos das receitas previstas, 2013 e 2014					
	R\$ 1.000,00	correntes		Fator IPCA	1,055
Especificação	PLOA 2013	PLOA 2014	Variação		2013
			Nominal	Real (2)	%
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	36.341.233	41.000.791	<b>12,8%</b>	<b>6,9%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Próprias</b>	32.772.284	37.791.892	<b>15,3%</b>	<b>9,3%</b>	<b>92,2%</b>
Tributária	27.525.211	30.808.366	<b>11,9%</b>	<b>6,1%</b>	75,1%
ICMS	22.896.608	25.395.263	10,9%	5,1%	61,9%
IPVA	2.030.216	2.220.578	9,4%	3,7%	5,4%
IRRF	1.363.731	1.522.605	11,6%	5,8%	3,7%
ITCD e ITBI	192.961	356.252	84,6%	75,0%	0,9%
Taxas e serviços	1.041.695	1.313.668	26,1%	19,5%	3,2%
Contribuições	1.963.815	2.277.611	16,0%	9,9%	5,6%
Patrimonial	821.563	1.011.825	23,2%	16,7%	2,5%
Demais compensações financ.	1.201.277	2.305.200	91,9%	81,9%	5,6%
Demais correntes	1.260.418	1.388.890	10,2%	4,4%	3,4%
<b>Transferências (4)</b>	4.221.315	4.128.486	<b>-2,2%</b>	<b>-7,3%</b>	<b>10,1%</b>
FPE	1.778.026	1.759.098	-1,1%	-6,2%	4,3%
IPI Exportação	582.122	434.854	-25,3%	-29,2%	1,1%
CIDE	70.187	-	-100,0%	-100,0%	0,0%
LC 87/96 e Fomento às exportações	259.165	242.489	-6,4%	-11,3%	0,6%
SUS	995.991	800.000	-19,7%	-23,9%	2,0%
Demais	535.824	892.045	66,5%	57,8%	2,2%
<b>Fundeb</b>	<b>(652.366)</b>	- 919.587	<b>41,0%</b>	<b>33,6%</b>	<b>-2,2%</b>
A receber	3.571.682	3.723.607	4,3%	-1,2%	9,1%
A transferir	(4.224.048)	- 4.643.194	9,9%	4,2%	-11,3%
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	1.564.130	1.651.514	<b>5,6%</b>	<b>0,1%</b>	
Operações de crédito	1.027.673	1.254.007	22,0%	15,7%	
Alienação de bens	21.291	16.486	-22,6%	-26,6%	
Transferências de capital	495.836	369.470	-25,5%	-29,4%	
Demais	19.330	11.551	-40,2%	-43,4%	
<b>TOTAL</b>	<b>37.905.363</b>	<b>42.652.305</b>	<b>12,5%</b>	<b>6,7%</b>	
Intraorçamentárias	7.348.190	8.367.527	<b>13,9%</b>	<b>7,9%</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>45.253.553</b>	<b>51.019.832</b>	<b>12,7%</b>	<b>6,9%</b>	
<b>RCL</b>	<b>29.295.805</b>	<b>33.250.656</b>	<b>13,5%</b>	<b>7,6%</b>	<b>81,1%</b>
Receitas fictícias	1.201.277	2.305.200	91,9%	81,9%	5,6%
<b>RCL ajustada</b>	<b>28.094.528</b>	<b>30.945.456</b>	<b>10,1%</b>	<b>4,4%</b>	<b>75,5%</b>
<b>Receita própria ajustada</b>	<b>31.571.007</b>	<b>35.486.692</b>	<b>12,4%</b>	<b>6,5%</b>	<b>86,6%</b>
<b>Receita corrente ajustada</b>	<b>35.139.956</b>	<b>38.695.591</b>	<b>10,1%</b>	<b>4,4%</b>	<b>94,4%</b>
Transferências federais líquidas	3.568.949	3.208.899	-10,1%	-14,8%	7,8%
<b>Receita total ajustada</b>	<b>36.704.086</b>	<b>40.347.105</b>	<b>9,9%</b>	<b>4,2%</b>	<b>98,4%</b>

Fonte: Propostas orçamentárias de 2013 e 2014.

A RCL está estimada com um crescimento real de 7,6 sobre a proposta anterior. Mas quando se retira as receitas fictícias, ela fica com 4,4%, que ainda pode ser considerada alta, devido o grau de realização até outubro/2013 ficar em apenas 0,9 (0,82 para as transferências federais). Exagerando e considerando que esse grau de realização atinja 0,97 até o final do ano para ficar igual ao exercício anterior, **o crescimento real da RCL sobre a receita realizada em 2013 passa para 7,6%**, o que é muito expressivo.

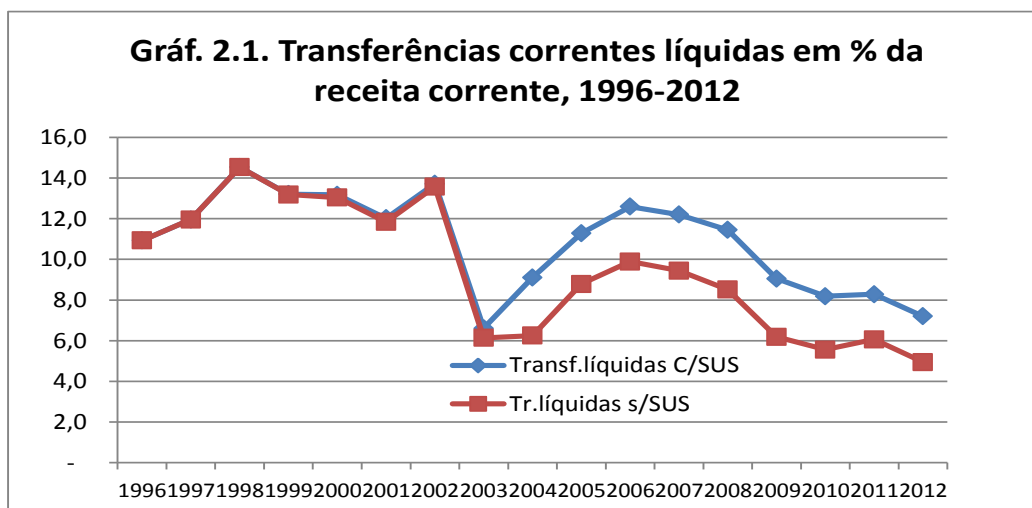
### 2.3. A queda das transferências federais

Pela Tabela 2.2, verifica-se a queda das transferências correntes em termos de participação nas receitas correntes do Estado, de 13% entre 1999 e 2002 para apenas 7,2% em 2012 ou 4,9%, quando se retira o SUS, que vem com destinação exclusiva.

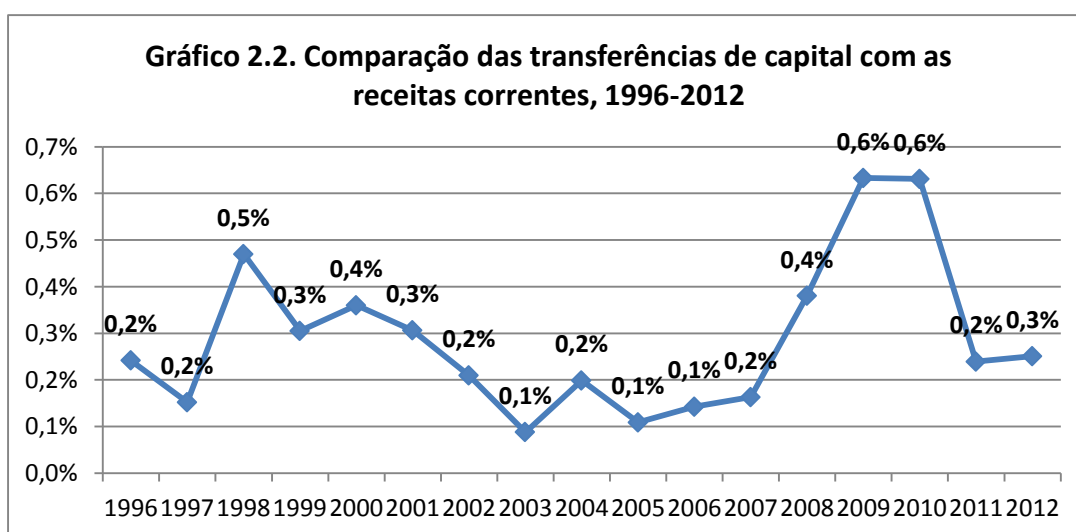
Ano	Transferências correntes		Receita corrente	Relações %	
	Líquidas c/SUS 1	Líquidas s/SUS 2		3	4=1/3
1996	1.769.458	1.769.458	16.188.261	10,9	10,9
1997	1.917.538	1.917.538	16.035.823	12,0	12,0
1998	2.625.045	2.625.045	18.054.467	14,5	14,5
1999	2.359.407	2.355.129	17.860.102	13,2	13,2
2000	2.475.380	2.449.923	18.789.612	13,2	13,0
2001	2.459.308	2.421.441	20.455.877	12,0	11,8
2002	3.006.669	2.976.469	21.915.382	13,7	13,6
2003	1.426.427	1.325.735	21.591.727	6,6	6,1
2004	1.930.454	1.325.428	21.193.374	9,1	6,3
2005	2.625.754	2.044.483	23.272.514	11,3	8,8
2006	3.033.710	2.383.199	24.091.568	12,6	9,9
2007	3.110.455	2.407.995	25.495.295	12,2	9,4
2008	3.278.775	2.440.158	28.646.801	11,4	8,5
2009	3.027.490	2.069.710	33.443.298	9,1	6,2
2010	3.099.945	2.105.032	37.855.382	8,2	5,6
2011	3.076.824	2.252.739	37.138.666	8,3	6,1
2012	2.762.343	1.897.037	38.372.343	7,2	4,9

Fonte: Dados brutos dos balanços do Estado.

No caso, estamos tratando das transferências líquidas, isto é, deduzidas das perdas do Fundef/Fundeb. Mas se tomarmos o ano de 2006 (quando já ocorre essa dedução), essas transferências líquidas representaram 12,6% com SUS e 9,9% sem SUS. E as deduções das perdas do Fundef/Fundeb devem ser consideradas, porque representam redução de receita efetiva do Estado. O Gráfico 2.1 ilustra o mesmo fenômeno.



As transferências de capital apresentaram uma leve melhora entre 2007-2010, para voltarem a ter em 2011 e 2012 a pouca importância que sempre tiveram no contexto das receitas estaduais (Gráfico 2.2).



### 3. Despesas

A Tabela 3.1 traz os principais grupos de despesa sobre o que cabem as seguintes considerações:

a) **Despesa com pessoal e encargos sociais**

Deverá alcançar R\$ 19 bilhões em 2013 e R\$ 21,4 bilhões em 2014. **Portanto, há uma subestimação de R\$ 700 milhões na Proposta para 2014.**

b) **Outras despesas correntes:**

Estão com uma previsão de crescimento real de 5,8%. Na realidade, não haverá essa realização, que está baseada em superestimação dos gastos em saúde.

c) **Serviço da dívida**

Diante da receita prevista e da dívida extralimite, o valor está adequado. O valor demonstra, por outro lado, que o governo estadual não está acreditando em renegociação que redunde em redução do fluxo anual de pagamentos, um comportamento estranho ao posicionamento histórico do PT, que sempre defendeu a redução do valor desse encargo.

A dívida não é o maior problema do Estado, mas é o que pode gerar uma economia significativa e imediata de recursos, dependendo da negociação feita.

ESPECIFICAÇÃO	PLOA 2013	PLOA 2014	VARIACÃO		RCL % 2014
			NOMINAL	REAL (**)	
Pessoal e enc.sociais (*)	17.974.134	20.686.374	15,1%	9,1%	66,8%
Outras despesas correntes	7.589.469	8.470.476	11,6%	5,8%	27,4%
Transferências C.L.Municípios	7.045.428	7.750.135	10,0%	4,3%	
Serviço da dívida	2.857.454	3.271.889	14,5%	8,5%	10,6%
Investimentos sentido amplo	2.438.878	2.473.431	1,4%	-3,9%	8,0%
<b>TOTAL</b>	<b>37.905.363</b>	<b>42.652.305</b>	<b>12,5%</b>	<b>6,7%</b>	<b>112,8%</b>
Pessoal + ODC	25.563.603	29.156.850	14,1%	8,1%	
RCL (ajustada)	28.094.528	30.945.456	10,1%	4,4%	
Fonte: Proposta orçamentária para 2013.					
(*) Inclui a reserva de contingência.					
(**) Descontada a inflação estimada em 5,5%.					
(***) A despesas com pessoal está subestimada entre R\$ 700 milhões.					

#### d) Investimentos

O valor previsto para investimentos atinge 7,2% da RCL. No entanto, quando se retira aqueles valores que deverão ser realizados com operações de crédito e transferências de capital, têm-se os investimentos realizados com recursos próprios, que deverão atingir tão-somente 2,6% da RCL (Tabela 3.2).

Tabela 3.2. Investimentos previstos para 2014		
Em R\$ 1.000,00		
Descrição	Valor	RCL - %
1. Total	2.438.878	7,9%
Financiamento:		
2. Operações de crédito	1.254.007	4,1%
3. Transferências de capital	369.470	1,2%
<b>4. Rec.próprios (1-2-3)</b>	<b>815.401</b>	<b>2,6%</b>
<b>5. RCL (ajustada)</b>	<b>30.945.456</b>	<b>100,0%</b>
Fonte: Proposta Orçamentária 2014.		

#### 4. O déficit oculto na Proposta

Sem considerar que há superestimação das receitas, além das fictícias, há um déficit oculto na Proposta de R\$ 3,005 bilhões ou 9,7% da RCL, sem considerar a parcela de vinculações não cumpridas, tratada no item próprio, no valor de R\$ 1,679 bilhão (Tabela 4.1).

Tabela 4.1. Déficit oculto na Proposta Orçamentária		
Descrição	R\$ 1.000,00	RCL - %
Receita superestimada	2.305.200	7,4%
Despesa com pessoal subestimada	700.000	2,3%
<b>Déficit oculto</b>	<b>3.005.200</b>	<b>9,7%</b>
RCL (ajustada)	30.945.456	100,0%
Fonte: Proposta Orçamentária e estimativa própria.		



Quando da execução, grande parte desse déficit não se concretizará, porque não haverá toda a aplicação prevista em saúde, que servirá somente cumprir no papel o dispositivo constitucional e para o discurso político.

Quanto à subestimação da despesa com pessoal, grande parte é relativo ao magistério, que está sendo tratado no item próprio.

### **Observação importante!**

Até 2006 era adotada esta prática de incluir receitas fictícias no orçamento para poder “cumprir” os percentuais constitucionais que levam a despesa a patamares que conduzem inevitavelmente ao déficit. Depois, na execução do orçamento, não havia realização de parte da despesa decorrente de vinculação e o déficit real era reduzido.

Para 2014, a situação será diferente. As despesas com saúde terão que ser realizadas, pelo menos na sua maioria, e as receitas que constam da proposta para isso são **fictícias**. Além disso, a dotação para a educação está subestimada, o que implicará em aumento do percentual do MDE e não de redução, como antes.

Portanto, se antes o déficit oculto era escritural, para cumprimento **no papel** da constituição, agora ele é **real**, porque as despesas terão que ser realizadas, e o Estado não disporá das receitas correspondentes para isso.

#### **4.1. Outra maneira de demonstrar o déficit oculto**

A Tabela 4.2 mostra o déficit potencial, considerando um comprometimento com MDE de 32% (marca a ser alcançada em 2014) e 10,2% em saúde, porque foram desconsideradas para efeito da Emenda 29/2000 as transferências ao IPE para assistência médica dos servidores (1,8% RLIT).

Foram desconsiderados, ainda, a vinculação para ciência e tecnologia (1,5% RLIP), educação superior (0,5% RLIP) e RLVs.

Mesmo assim, **o déficit potencial alcança 3,064 bilhões ou 7,9%** da receita corrente (bruta).

Isso pode ser demonstrado numa equação elementar assim:

$$Rco = DNDV + v. Rco$$

Resolvendo a equação, temos:

$$Rco = DNDV / (1-v)$$

Onde:

Rco = receita corrente de equilíbrio

'v = grau de vinculação

DNDV = Despesa não decorrente de vinculação.

Substituindo na equação, temos:

$$Rco = 49,8 / (1-0,581)$$

$$Rco = 119$$

Então: O aumento de receita corrente necessário para evitar o déficit seria de 19%, considerando que essa receita tenha a mesma composição proporcional da constante da Proposta.

Por isso que para zerar o déficit foi alocada uma receita fictícia e, portanto, sem nenhuma vinculação.

<b>Tabela 4.2. Outra demonstração do déficit oculto</b>		
<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>	<b>% Rco</b>
<b>1. Rec. corrente real para efeito de vinculação</b>	<b>38.568.239</b>	<b>100,0</b>
<b>2. Vinculações da receita (*)</b>	<b>22.413.019</b>	<b>58,1</b>
Municípios (TCLM)	7.750.135	20,1
MDE (32%)	7.916.293	20,5
Saúde (10,2%)	2.523.318	6,5
SUS (total)	800.000	2,1
Dívida intralimite (13% RLR)	2.990.445	7,8
Precatórios: 1,5% RCL (LRF)	432.828	1,1
<b>3. Recursos "livres" após às vinculações (1-2)</b>	<b>16.155.220</b>	<b>41,9</b>
4. Despesas não decorrentes de vinculação	19.219.550	49,8
<b>5. Déficit potencial (3-4)</b>	<b>- 3.064.329</b>	<b>- 7,9</b>
Fonte: Elaboração própria.		
(*) Desconsideradas ciência e tecnologia, educação superior e RPs e parte da saúde e MDE.		

## 5. Vinculações da receita

Só em MDE (Manutenção do Ensino Básico) e Saúde, ficaram sem destinação orçamentária R\$ 1,678 bilhão, sendo R\$ 1,232 bilhão em educação e R\$ 447 milhões em saúde, que corresponde à parcela destinada ao IPE, que pela LC 141/2012 não pode mais ser utilizada para efeito do cumprimento do percentual constitucional (Tabela 5.1).

5.1. Cumprimento das vinculações constitucionais com educação (MDE) e saúde em 2014		
Descrição	RLT %	Em R\$ 1.000,00
<b>RLIT</b>		<b>24.738.416</b>
<b>Educação (MDE)</b>		
Limite estadual	35,00%	8.658.446
Aplicação efetiva	30,02%	7.426.729
<b>Insuficiência</b>	<b>4,98%</b>	<b>1.231.717</b>
<b>Saúde</b>		
Limite estadual	12,00%	2.968.610
Aplicação	12,00%	2.969.341
(-) Transferências ao IPE	1,81%	447.253
Aplicação legal	10,20%	2.522.088
<b>Insuficiência</b>	<b>1,81%</b>	<b>447.253</b>
<b>Insuficiência em educação e saúde</b>	<b>6,79%</b>	<b>1.678.970</b>
<b>Receitas fictícias</b>	<b>9,32%</b>	<b>2.305.200</b>
Observação: Ainda foram colocadas receitas fictícias de R\$ 2.305,2 mil, o que deverá reduzir ainda mais a aplicação em saúde.		

### 5.1. MDE (educação)

Quanto à educação, a relação MDE/RLIT (receita líquida de impostos e transferências) será de 30,02%. Aqui ocorre uma **subestimação de 500 milhões na despesa com pessoal** (subestimação total de R\$ 700 milhões), devendo o percentual real ser superior a 32%, o que representa um grande acréscimo em relação a 2010, quando foi de 27%.

Essa afirmação é feita com base em cálculos, mas nem precisaria deles para mostrar que a dotação está subestimada. Em 2012 esse percentual foi de 29,96%, tendo passado para 30,71% em agosto/2013. Depois dessa data foram aprovados por lei três reajustes, que implicarão num percentual médio de 13,7%, conforme Tabela 5.1.1.

Confrontando-se a previsão atualizada da RLIT para 2013, na ordem de R\$ 22.484 milhões (RREO do 4º bimestre de 2013, junho) com a RLIT prevista para 2014, na ordem de R\$ 24.738 milhões, tem-se uma variação de 10% (site da Sefaz-RS)

Como pode uma relação MDE/RLIT baixar de 30,71% para 30,02%, quando os reajustes médios da folha de pessoal após a apuração dessa relação serão de 13,47% e a RLIT crescerá 10%? A folha de pessoal representa 90% da RLIT.

Tabela 5.1.1. Reflexo dos reajustes concedidos ao magistério em 2014			
Mês	Reajuste %	Incidência	
		Número folhas	Total
	A	B	C=AxB
nov-13	6,5%	12	78,0%
mai-14	6,5%	9	58,5%
nov-14	13,72%	3	41,2%
<b>Soma</b>			<b>177,7%</b>
<b>Média: total/13 folhas</b>			<b>13,7%</b>
Fonte: Cálculo próprio.			

Isso é grave **porque pode colocar em risco o cumprimento do reajuste concedido em novembro/2014**. Mas o maior problema está no ano seguinte. O governo estadual já aprovou leis que permitem reajustes ao magistério de 6,5% em maio/2014 e de 13,72% em novembro do mesmo ano. Ocorre que esse reajuste de 13,72%, vigorando a partir de novembro, terá uma incidência em três folhas em 2014 e nas treze do ano de 2015, quando **carregará um reajuste automático de 12,3%**.

Se considerarmos o crescimento vegetativo (que é alto na educação) em torno de 2,5% e o novo reajuste pelo INPC, o **crescimento nominal da folha do magistério para 2015 atingirá 21,4%, próximo a R\$ 1,5 bilhão nominal**.

Porque deve ser concedido reajuste em janeiro de 2015, se foi concedido de 13,72% dois meses antes? Porque, se assim não fizermos, a relação piso estadual/piso nacional, que estará em 74,5% no final de 2014 volta para 69% em janeiro/2015. Se assim não for feito não se estará cumprindo o piso, nem com reajustes pelo INPC, que é promessa do atual governo. Aliás, para que houvesse esse cumprimento no atual governo, todos os reajustes concedidos ao longo de 2014 deveriam ser antecipados para janeiro, quando o piso nacional é atualizado.

A grande implicação, no entanto, do não cumprimento do piso está na formação de um **passivo trabalhista** decorrente do que seria devido pelo piso nacional e o que está sendo pago pelo Estado, que **pode ultrapassar a R\$ 10 bilhões em dezembro de 2014**, incluindo juros e correção monetária, estabelecidos pela justiça estadual, sem considerar o crescimento vegetativo da folha. Para que isso ocorra, é claro, será necessário que todos os professores ingressem na justiça (Tabela 5.2).

<b>Tabela 5.2. Passivo trabalhista potencial pelo não pagamento do do piso nacional do magistério</b>						
Período: maio/ 2011 - dezembro/2014						
Em R\$ milhões correntes.						
<b>Ano</b>	<b>Folha c/piso nacional</b>	<b>Folha com básico do RS</b>	<b>Diferença</b>	<b>Juros 6% aa.</b>	<b>C.monetária IGP-M</b>	<b>Total passivo</b>
2011	3.483	2.430	1.053	221	299	1.573
2012	6.150	3.803	2.347	360	479	3.186
2013	6.642	4.381	2.260	198	234	2.693
2014	7.538	4.980	2.558	70	79	2.706
<b>Total</b>	<b>23.813</b>	<b>15.595</b>	<b>8.218</b>	<b>849</b>	<b>1.090</b>	<b>10.158</b>
Fonte: Elaboração própria						
Observações:						
1. Piso nacional é reajustado pelo Fundeb. Em 2014, pela média dos reajustes anteriores.						
2. Tanto os juros quanto a correção foram calculados mensalmente até dezembro/2014.						
3. Desconsiderado o crescimento vegetativo da folha.						
4. Considerado IGP-M de 6,5% aa. para 2013 e 2014.						

## 5.2. Saúde pública

A Proposta indica a aplicação de 12% da RLIT em serviços de saúde pública (Tabela 5.1). Não foram considerados os inativos da saúde para efeito da Emenda 29/2000, o que está de acordo com a nova regulamentação introduzida pela LC 141/2012. No entanto, foram incluídas as transferências ao IPE para a assistência médica aos servidores, que também não podem ser incluídas, em função da lei citada.

Então, excluindo-se as transferências ao IPE, o valor alocado na Proposta foi de R\$ 2.522 milhões, o equivalente a 10,2% da RLIT. Mas o problema não está nessa destinação a menor, mas na inclusão de **receitas fictícias no valor de R\$ 2.305 milhões**, ou 91,4% do valor verdadeiramente destinado na proposta, que foi de R\$ 2.522 milhões.

Diante disso, só foram alocados efetivamente para a saúde 0,9% da RLIT, ou R\$ 217 milhões, quando os 12% exigidos atingiriam R\$ 2.968,6 milhões.

O governo está assim procedendo, porque não há outra maneira de alocar o valor constitucional. O problema está na crise histórica das finanças públicas e no aprofundamento da situação deficitária pelo atual governo.

Essa receita fictícia, denominada “**outras compensações financeiras**”, no valor de R\$ 2.305,2 milhões não ingressará, a exemplo do que está ocorrendo no corrente exercício, quando foi alocado R 1.201 milhão.

No entanto, as aplicações em saúde poderão ser realizadas com déficit, que será financiado pelos **depósitos judiciais de que o governo sacou R\$ 4,5 bilhões**, que serão utilizados durante o corrente exercício e no vindouro.

E no exercício de 2015 e seguintes, onde o governo irá buscar recursos para financiar os déficits que serão ainda maiores, se já terão sido gastos os últimos recursos que vinham financiando os déficits. Mesmo assim, não aplicará nem os 10,2% constantes da proposta, porque a despesa com pessoal, conforme referido, está subestimada.

Há uma ressalva que pode melhorar um pouco a situação: o crescimento econômico associado a uma boa safra agrícola. Fora dele só a malfadada inflação!

## 6. Problema previdenciário

Fica difícil separar a despesa com inativos dos demais itens da despesa com pessoal na Proposta Orçamentária. Mas podemos fazer uma estimativa com bases bem consistentes do total da despesa previdenciária para 2014.

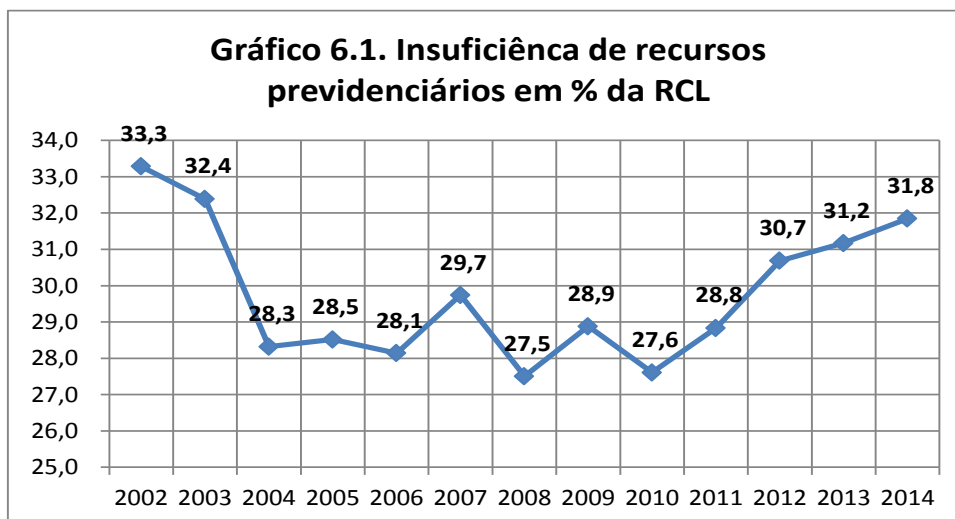
A insuficiência de recursos previdenciários (déficit mais contribuição patronal) foi de R\$ 7,6 bilhões em 2012 (Tabela 6.1).

Como a folha deve crescer 29% nominais entre 2012 e 2014 (média de 13,6% ao ano), essa insuficiência previdenciária – mantendo a mesma tendência – deverá superar R\$ 9,8 bilhões em 2014, numa diferença de R\$ 2,2 bilhões. O crescimento real no período deve ficar próximo de 16% (Média anual: 7,7).

Anos	Contribuição servidores	Contribuição patronal (2x1)	Total contribuições	Despesa previdenciária	Resultado previdenciário	Insuficiência de recursos
2004	593.239	1.186.478	1.779.718	5.678.856	(3.899.138)	5.085.617
2005	652.516	1.305.031	1.957.547	5.992.999	(4.035.453)	5.340.484
2006	713.063	1.426.125	2.139.188	6.171.058	(4.031.870)	5.457.995
2007	768.847	1.537.694	2.306.540	6.709.855	(4.403.315)	5.941.008
2008	734.599	1.469.198	2.203.797	6.849.174	(4.645.377)	6.114.575
2009	752.692	1.505.385	2.258.077	7.153.098	(4.895.021)	6.400.406
2010	836.630	1.419.453	2.256.083	7.671.775	(5.415.692)	6.835.145
2011	1.001.187	1.544.425	2.545.612	8.052.259	(5.506.647)	7.051.072
2012	912.454	1.492.746	2.405.200	8.566.990	(6.161.790)	7.654.536
<b>2004/12</b>	5,5%	2,9%	3,8%	5,3%	5,9%	5,2%
<b>2011/12</b>	-8,9%	-3,3%	-5,5%	6,4%	11,9%	8,6%

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos TCE-RS em 2012.

Em percentual da RCL, a insuficiência de recursos previdenciários deverá alcançar 31,8% em 2014, aproximando-se dos patamares de 2002 e 2003, antes da Emenda 41 (última reforma da previdência). Essa relação passará de 27,6% em 2010 para 31,8% em 2014, decorrente de duas razões: crescimento do número de inativos e pensionistas e reajustes salariais acima da capacidade financeira do Estado.



## 7. Outros Poderes

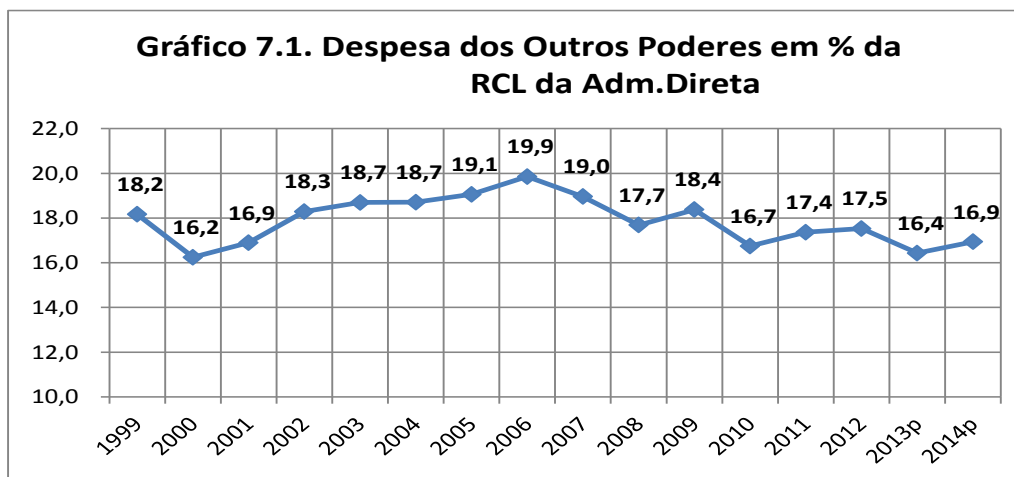
A despesa prevista dos Outros Poderes para 2014, com a respectiva participação na RCL da Administração Direta consta da Tabela 7.1.

Tabela 7.1. Despesa dos Outros Poderes para 2014

Poderes	R\$ 1.000,00	RCL - %
Assembleia	519.806	1,8%
TCE	412.282	1,4%
Judiciário	2.594.468	8,8%
M.Público	818.914	2,8%
Defensoria	236.693	0,8%
<b>O.Poderes</b>	<b>4.582.163</b>	<b>15,6%</b>
<b>RCL Adm.Direta</b>	<b>29.353.848</b>	<b>100,0%</b>

A participação dos Outros Poderes na RCL, que fora de 16,7% em 2010, subiu para 17,4% em 2011 e 17,5% em 2012. Nas propostas orçamentárias de 2013 e 2013 há uma leve redução para 16,4% em 2013 e 16,9% em 2014, o que é positivo. Precisamos esperar para ver se a realização se dará nessas condições (Gráfico 7.1).





Entre 1999 e 2012, a taxa de crescimento anual da despesa dos Outros Poderes ficou levemente abaixo da RCL, na ordem de 4,4% e 4,7%, respectivamente.

Cresceram acima da média, a Defensoria Pública, como 15,5% e o Ministério Público, com 5,6%, talvez, em parte, por serem órgãos em expansão. O menor crescimento se verificou na Assembleia Legislativa, com apenas 1%, seguida do TCE, com 3,7% (Tabela 7.2).

Diga-se de passagem, que todos os órgãos deveriam crescer abaixo da RCL, porque precisamos reduzir ou eliminar o déficit.

Tabela 7.2. Despesa dos Outros Poderes, 1999-2012  
Em relativos de valores constantes (IPCA)

Ano	Assembleia	TCE	Judiciário	Ministéri Público	Defensoria Pública	Outros Poderes	RCL
1999	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0
2000	91,4	93,1	98,8	98,7		97,0	108,5
2001	112,2	106,6	106,7	112,2		108,5	116,6
2002	116,0	122,5	124,4	135,2		124,5	123,7
2003	107,9	112,0	127,8	152,2		126,9	123,2
2004	103,6	108,6	130,0	167,5		129,5	125,7
2005	114,6	120,9	143,3	181,5		142,4	135,7
2006	116,9	135,2	153,4	189,6	100,0	154,9	141,7
2007	106,7	130,0	150,3	186,6	104,9	150,7	144,4
2008	106,9	130,5	165,2	180,9	127,2	159,3	163,6
2009	103,5	131,6	168,1	183,9	146,9	161,7	159,8
2010	108,0	139,9	171,1	190,5	192,9	167,7	181,9
2011	110,7	145,1	170,9	190,5	220,6	169,5	177,3
2012	113,9	160,6	173,0	202,2	237,9	175,2	181,6
<b>Taxa</b>	<b>1,0%</b>	<b>3,7%</b>	<b>4,3%</b>	<b>5,6%</b>	<b>15,5%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,7%</b>

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Balanço Geral do Estado.

## 8. Segurança Pública

Deve ser destacado que o Balanço do Estado não mantém um critério uniforme de lançamento dos gastos previdenciários da segurança. Há anos em que a despesa com inativos e pensionistas está incluída na Função Previdência e outros, na própria Função Segurança Pública. E isso tem causado muita confusão nas informações que se utilizam dessa fonte.

Por exemplo, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2012, p. 41 e 42, informa que os gastos com a Função Segurança Pública no RS reduziram-se de R\$ 2.625,3 milhões em 2010 para R\$ 1.879,2 milhões em 2011, uma redução de participação na despesa total do Estado de 7,5% para 5,2%, respectivamente.

Ora, não é possível que os gastos de uma função reduzam-se nominalmente 28,4%, quando mais de 80% deles são decorrentes de despesa com pessoal, cuja rigidez impede uma redução nominal, especialmente dessa dimensão.

A participação das despesas com Segurança Pública na despesa total entre os anos de 2006 e 2011, desconsiderando os anos de 2008 e 2011, quando não foram incluídos os gastos previdenciários, mantiveram-se numa média de 7,6% ou 13% da RCL e com discrepâncias mínimas em cada ano.

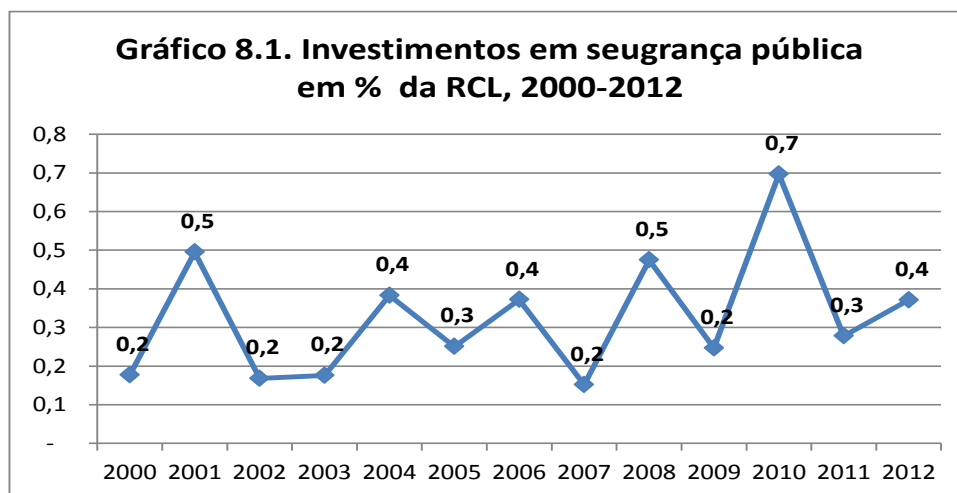
Diante dessa dificuldade, optamos por tomar para comparação apenas os investimentos, que constam da Tabela 8.1, para o período 2000-2012.

<b>Tabela 8.1. Investimentos em Segurança Pública</b>				
Valores constantes de 2012 pelo IPCA				
<b>Ano</b>	<b>Valores correntes</b>	<b>Vlr.constantes</b>	<b>Relativo</b>	<b>RCL-%</b>
2000	12.429.245	26.594.122	100,0	0,2%
2001	40.014.833	80.135.801	301,3	0,5%
2002	15.159.840	27.994.323	105,3	0,2%
2003	18.321.839	29.493.378	110,9	0,2%
2004	44.060.942	66.537.042	250,2	0,4%
2005	32.882.031	46.463.767	174,7	0,3%
2006	52.892.038	71.737.486	269,7	0,4%
2007	22.920.711	29.995.210	112,8	0,2%
2008	84.732.805	104.927.277	394,6	0,5%
2009	45.882.379	54.169.738	203,7	0,2%
2010	153.454.149	172.480.511	648,6	0,7%
2011	64.436.316	67.918.240	255,4	0,3%
2012	92.723.916	92.723.916	348,7	0,4%
<b>Média</b>		<b>67.013.139</b>		<b>0,3%</b>

Fonte: 2000/2005 - Pareceres Prévio TCE. Após: Balanços do Estado.  
Obs.: De acordo com a nova classificação de funções adotada a partir de 2000.

Os investimentos em segurança pública foram, em média R\$ 67 milhões a preços de 2012, significando 0,3% da RCL. Os maiores valores foram realizados em 2008 e em 2010, na ordem de R\$ 172,5 milhões e 105 milhões, respectivamente, correspondendo a 0,7% e 0,5% da RCL.

O Gráfico 8.1 mostra que, além de baixos, os investimentos foram oscilantes no período em causa.



Para 2013, a dotação com alteração alcança R\$ 299,7 milhões, mas até agosto (67% do ano) foram empenhados somente 138,3 milhões (46%) e liquidados muito menos ainda, R\$ 26,2 milhões (8,7%).

Para 2014, a dotação constante da Proposta Orçamentária é de R\$ 228,2 milhões, correspondendo a 0,7% da RCL. O problema está, como esteve sempre, na realização.

## Conclusão

A proposta orçamentária para 2014, com valores iguais para a receita e a despesa, está estimada em R\$ 51 bilhões, cujas especificações constam da desta análise, reduzindo-se para 42,6 bilhões se desconsiderarmos a dupla contagem decorrente das transferências internas entre órgãos.

Nas receitas correntes consta uma dotação denominada “**outras compensações financeiras**”, no valor de R\$ 2.305,2 milhões que é formada por **receitas fictícias**, colocadas na proposta para permitir o equilíbrio orçamentário, prática essa que havia sido abandonada no período governamental anterior. Além disso, as receitas de um modo geral, principalmente as transferências, mesmo com previsão inferior ao orçamento passado, foram estimadas de forma otimista.

Além disso, a dotação para pessoal está subestimada em R\$ 700 milhões, dos quais **R\$ 500 milhões são na educação**. Com isso, o déficit oculto na Proposta atinge R\$ 3 bilhões. A dotação a menor em pessoal na educação **pode colocar em risco o pagamento do reajuste do magistério** a contar de novembro de 2014.

As **receitas fictícias** acima citadas correspondem a 91% do valor da alocado para cumprir a vinculação com saúde. Então, na prática, **os recursos reais** existentes na proposta destinados ao cumprimento constitucional da saúde são de apenas R\$ 217 milhões (0,9% da RLIT em vez do 12%).

O déficit previdenciário somado à contribuição patronal em 2014 deverá crescer 29% em relação a 2010, no mínimo, passando de R\$ 7,6 bilhões para

**9,8 bilhões**, num crescimento real próximo a 16% (7,5% ao ano). Isso se deve ao crescimento do número de inativos (inevitável) e aos reajustes concedidos fora da capacidade financeira do Estado.

Voltando ao déficit oculto da proposta orçamentária, pode-se dizer que seu grande problema é não ser meramente escritural. Ele é real, porque as aplicações em saúde terão que ser realizadas, porque a necessidade assim impõe, e na educação, os reajustes salariais já estão autorizados por lei. E no orçamento não há recursos para isso. O que permitirá seu pagamento são os depósitos judiciais, que foram praticamente esgotados pelo atual governo, ao sacar R\$ 4,5 bilhões em abril/2013.

O que ocorrerá no próximo período governamental só Deus sabe, porque os déficits serão ainda maiores, devido aos reajustes salariais de algumas categorias que vão até 2018. A pergunta que cabe é de onde sairão os recursos para suportar esses déficits?

Os investimentos em segurança pública, além de baixos, foram oscilantes no período 2000-2012, numa média de R\$ 67 milhões ou 0,3% da RCL, com algum destaque para os anos de 2008 e 2010. Em 2013, foi empenhado até agosto 46% da dotação e **liquidado apenas 8,7%**. Para 2014, a dotação é de R\$ 228,2 milhões, de 0,7% da RCL, correspondendo a melhor aplicação que foi a de 2010. Mas uma coisa é a dotação, outra bem diferente é sua realização.

Porto Alegre, 1º outubro de 2013.