

Analise global da Proposta Orçamentária para 2015

Administrar dinheiro é fácil. Difícil é administrar a falta dele.
Autor desconhecido.

A receita prevista para 2015 é de R\$ 57,4 bilhões. Para uma informação mais real tem-se que excluir as denominadas receitas intraorçamentárias, que são as transferências internas entre órgãos, especialmente do Tesouro estadual ao IPERGS, para pagamento dos encargos previdenciários. Fazendo-se essa exclusão, tem-se uma receita de R\$ 48 bilhões. E se considerarmos que R\$ 8,6 bilhões pertencem aos municípios, por disposição constitucional, resta como receita efetivamente pertencente ao Estado R\$ 39,3 bilhões, ou seja, 68,5% do valor total do orçamento. Esse valor ainda está inflado por receitas “fictícias” e superestimções, que são tratadas mais adiante (Tabelas 1.1 e 1.4).

| Especificação | Administração Direta | Autarquias | Fundações | Total |
|--|-------------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|
| Receitas correntes | 40.612.694.622 | 4.658.989.456 | 131.710.850 | 45.403.394.928 |
| Receitas capital | 2.421.143.340 | 10.566.417 | 143.205.640 | 2.574.915.397 |
| Total sem duplicidade | 43.033.837.962 | 4.669.555.873 | 274.916.490 | 47.978.310.325 |
| Intraorçamentárias (*) | 10.573.183 | 9.386.695.840 | 11.156.475 | 9.408.425.498 |
| Total com duplicidade | 43.044.411.145 | 14.056.251.713 | 286.072.965 | 57.386.735.823 |
| Percentuais (s/dupl.) | 89,7% | 9,7% | 0,6% | 100,0% |
| Fonte: Proposta Orçamentária para 2014. | | | | |
| (*) Dupla contagem das transferências intragovernamentais. | | | | |

A Tabela 1.2 apresenta a despesa fixada para o exercício de 2015, também de R\$ 57,4 bilhões. Excluindo-se as transferências intraorçamentárias no mesmo valor das receitas dessa mesma natureza, chega-se à despesa real de R\$ 48 bilhões, que inclui as transferências constitucionais e legais aos municípios no montante de R\$ 8,6 bilhões. Como se constata, o orçamento está em equilíbrio, o que não acontece na realidade, o que é tratado mais adiante.

| Tabela 1.2 - Estimativa da despesa da Administração Consolidada para 2015 | | | | |
|---|-------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| Especificação | Administração Direta | Autarquias | Fundações | Total |
| Despesas correntes | 37.717.924.706 | 4.458.925.389 | 935.652.591 | 43.112.502.686 |
| Despesas de capital | 3.551.769.272 | 663.413.570 | 182.362.873 | 4.397.545.715 |
| Reserva contingência | 344.950.494 | 123.311.430 | | 468.261.924 |
| Subtotal sem duplic. | 41.614.644.472 | 5.245.650.389 | 1.118.015.464 | 47.978.310.325 |
| Intraorçamentárias (*) | 10.573.183 | 9.386.695.840 | 11.156.475 | 9.408.425.498 |
| Total com duplicidade | 41.625.217.655 | 14.632.346.229 | 1.129.171.939 | 57.386.735.823 |
| Percentuais (s/dupl.) | 86,7% | 10,9% | 2,3% | 100,0% |
| Fonte: Proposta Orçamentária para 2014. | | | | |
| (*) Dupla contagem das transferências intragovernamentais. | | | | |

1. Receitas previstas

A Tabela 1.3 traz as receitas orçadas para 2014 e 2015, estando previsto um acréscimo de 10,7% nominais. Para fazer qualquer comparação tem-se que primeiro excluir as receitas intraorçamentárias e as **fictícias**, que constam do orçamento para esconder o déficit. As receitas fictícias constantes na Proposta para 2015 são R\$ 1.790,5 milhões de receitas correntes e R\$ 1.000 milhões (R\$ 1 bilhão) de receitas de capital, totalizando R\$ 2.790,5 milhões (R\$ 2,8 bilhões). Fazendo essas exclusões, as receitas totais passam para R\$ 45,2 bilhões.

Como as receitas de capital são destinadas a investimentos, com quem formam soma zero, tomemos as **receitas correntes sem as fictícias**, para comparação. Estas estão estimadas em R\$ 43,6 bilhões, com um **acréscimo nominal de 12,7%** sobre as orçadas nessa mesma classificação em 2014 (Tabela 1.3, penúltima linha).

Até o mês de setembro/2014, o grau de realização das receitas correntes estava em 0,95. **Então, o crescimento projetado na Proposta para 2015 em relação a 2014 é 18.6%** ($1,127/0,95-1$). Considerando uma inflação de 6,3%, a **receita real estimada é de 11,6%**, o que parece ser muito difícil, quando as previsões de crescimento do PIB estão em torno de 1%, com tendências decrescentes.

| Tabela 1.3. Demonstrativos analíticos das receitas previstas, 2014 e 2015 | | | | | | |
|---|------------------------|-------------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| | R\$ 1.000,00 correntes | | Fator IPCA | | 1,063 | |
| Especificação | PLOA 2014 | PLOA 2015 | Variação | | 2015 % | |
| | | | Nominal | Real (2) | | |
| RECEITAS CORRENTES | 41.000.791 | 45.403.395 | 10,7% | 4,2% | 100,0% | |
| Próprias | 37.791.892 | 42.022.090 | 11,2% | 4,6% | 92,6% | |
| Tributária | 30.808.366 | 34.619.221 | 12,4% | 5,7% | 76,2% | |
| ICMS | 25.395.263 | 28.598.849 | 12,6% | 5,9% | 63,0% | |
| IPVA | 2.220.578 | 2.372.375 | 6,8% | 0,5% | 5,2% | |
| IRRF | 1.522.605 | 1.754.984 | 15,3% | 8,4% | 3,9% | |
| ITCD e ITBI | 356.252 | 309.199 | -13,2% | -18,4% | 0,7% | |
| Taxas e serviços | 1.313.668 | 1.583.814 | 20,6% | 13,4% | 3,5% | |
| Contribuições | 2.277.611 | 2.829.286 | 24,2% | 16,9% | 6,2% | |
| Patrimonial | 1.011.825 | 1.329.811 | 31,4% | 23,6% | 2,9% | |
| Demais compensações financ. (1) | 2.305.200 | 1.790.500 | -22,3% | -26,9% | 3,9% | |
| Demais correntes | 1.388.890 | 1.453.272 | 4,6% | -1,6% | 3,2% | |
| Transferências (4) | 4.128.486 | 4.391.072 | 6,4% | 0,1% | 9,7% | |
| FPE | 1.759.098 | 1.897.714 | 7,9% | 1,5% | 4,2% | |
| IPI Exportação | 434.854 | 480.127 | 10,4% | 3,9% | 1,1% | |
| CIDE | - | 50 | - | - | - | |
| LC 87/96 e Fomento às exportações | 242.489 | 259.160 | 6,9% | 0,5% | 0,6% | |
| SUS | 800.000 | 1.000.304 | 25,0% | 17,6% | 2,2% | |
| Demais | 892.045 | 753.717 | -15,5% | -20,5% | 1,7% | |
| Fundeb | - | 919.587 | - | 1.009.767 | 9,8% | 3,3% |
| A receber | 3.723.607 | 4.155.860 | 11,6% | 5,0% | 9,2% | |
| A transferir | - | 4.643.194 | - | 5.165.627 | 11,3% | 4,7% |
| RECEITAS DE CAPITAL | 1.651.514 | 2.574.915 | 55,9% | 46,7% | | |
| Operações de crédito | 1.254.007 | 946.464 | -24,5% | -29,0% | | |
| Alienação de bens | 16.486 | 15.447 | -6,3% | -11,9% | | |
| Transferências de capital | 369.470 | 561.319 | 51,9% | 42,9% | | |
| Demais (1) | 11.551 | 1.051.685 | 9004,7% | 8465,1% | | |
| TOTAL | 42.652.305 | 47.978.310 | 12,5% | 5,8% | | |
| Intraorçamentárias pessoal | 8.344.799 | 9.386.625 | 12,5% | 5,8% | | |
| Intraorçamentárias - ODC | 22.728 | 21.800 | -4,1% | -9,8% | | |
| Total intraorçamentárias | 8.367.527 | 9.408.425 | 12,4% | 5,8% | | |
| TOTAL | 59.387.359 | 57.386.735 | -3,4% | -9,1% | | |
| RCL (2) | 30.945.456 | 34.967.757 | 13,0% | 6,3% | 77,0% | |
| Receitas correntes fictícias | 2.305.200 | 1.790.500 | -22,3% | -26,9% | 3,9% | |
| Receitas correntes sem as fictícias | 38.695.591 | 43.612.895 | 12,7% | 6,0% | | |
| Receitas totais sem as fictícias | 40.347.105 | 45.187.810 | 12,0% | 5,4% | | |

Fonte: Propostas orçamentárias de 2014 e 2015.

(1) Contêm receitas fictícias: R\$ 1.8 bilhão corrente mais R\$ 1 bilhão de capital. Total R\$ 2,8 bilhões.

O **ICMS, principal item de arrecadação**, pois representa mais de 65% das receitas correntes (sem as fictícias), está projetado com um crescimento nominal de 12,6% ou 5,9% reais. Para conseguir esse crescimento será preciso que o PIB cresça mais de 4,5%, o que não é esperado para 2015,

nem perto disso. O grau de realização do **ICMS** até setembro foi 0,964. Admitindo-se que chegue em 0,97, o crescimento nominal projetado passa para **16% ou 9,2% reais**, considerando uma inflação de 6,3% ($112,6/0,97-1 = 16\%$).

Há diversas receitas que estão prevista com percentuais que dificilmente se realização. Por exemplo, a **Receita Patrimonial** está estimada em 31,4% nominais ou 23,6% reais.

As **taxas estão estimadas com um crescimento de 20,6% nominais** (13,4% reais). Pela Tabela 1.4, por exemplo, o Detran está com uma estimativa de 24,1%, mas como grau de realização do corrente exercício está em 110%, o incremento nominal efetivo é de 12,8%. É possível, mas é muito otimista.

| Tabela 1.4. Receitas das principais autarquias, 2014 e 2015 | | | | | | |
|--|------------------|-------------|-------------|-----------------------|-----------|-----------|
| Valores em R\$ 1.000,00 correntes. | | | | | | |
| Órgãos | Propostas | | | Realizado 2014 | | |
| | 2014 | 2015 | Var. | jan-ago | RP | GR |
| DETRAN | 1.073.822 | 1.332.319 | 24,1% | 786.696 | 0,73 | 110% |
| DAER | 82.097 | 121.212 | 47,6% | 63.542 | 0,77 | 116% |
| IRGA | 77.715 | 82.335 | 5,9% | 1.952 | 0,03 | 4% |
| S.P. R. Grande | 90.560 | 115.012 | 27,0% | 64.340 | 0,71 | 107% |
| Fonte: Propostas 2014 e 2015 e site da Fazenda. | | | | | | |
| R/P: Realizado/programado e GR: grau de realização. | | | | | | |

Já o DAER, embora a receita não seja significativa, a previsão é de um crescimento nominal de quase 48%, embora o grau de realização de 2004 seja de 116% até agosto, sendo o acréscimo nominal efetivo de 27,6%.. A previsão da receita da Superintendência do Porto de Rio Grande também está alta, mas também não é significativa.

Também estão superestimadas **as receitas de contribuição**, sendo a do RPPS-RS com 27,8% nominais e do FAS—RS, com 20,2%, embora elas tenham apresentado um grau de realização de 106,2% e 104,6%, respectivamente e o crescimento esperado da folha de pagamento _sua base de incidência, seja de 14%.

| Tabela 1.5. Receitas de contribuição, 2014 e 2015 | | | | | | | |
|---|-----------|-----------|-------|----------------|-------|--------|--------------|
| Valores em R\$ 1.000,00 correntes. | | | | | | | |
| Órgãos | Propostas | | | Realizado 2014 | | | Cresc. folha |
| | 2014 | 2015 | Var. | jan-ago | R/P | GR | |
| RPPS-RS | 1.209.833 | 1.546.423 | 27,8% | 856.845 | 70,8% | 106,2% | 14% |
| FAS-RS | 1.064.236 | 1.279.232 | 20,2% | 742.505 | 69,8% | 104,6% | 14% |
| Fonte: Propostas 2014 e 2015 e site da Fazenda. | | | | | | | |
| R/P: Realizado/programado e GR: grau de realização. | | | | | | | |

As transferências da **Gestão Plena do SUS** estão estimadas com um crescimento nominal de 25%, o que parecer ser muito difícil, a considerar os três últimos quando houve uma queda real de 20%. No entanto, não havendo o ingresso do recurso, não haverá a despesa correspondente. Portanto, não há influência do resultado do exercício, a menos que tenha sido alocada receita com uma despesa correspondente menor.

1.1. Transferências federais

O jornal Valor Econômico de 13/10/2011 traz uma matéria denominada "*Buraco no orçamento fica perto de R\$ 40 bi*", em que mostra a ausência de dotação no orçamento da União para o pagamento das transferências da Lei Kandir. Os dois primeiros parágrafos assim se expressam:

A proposta do Orçamento federal para 2015 tem um "buraco" de aproximadamente **R\$ 40 bilhões**, apontam notas técnicas e cálculos de consultores do Congresso Nacional. Esse número inclui tanto expectativas de receitas "irreais" - acima do que de fato deve ser arrecadado pelo governo - como também despesas subestimadas, sendo que alguns gastos sequer foram incluídos no Projeto de Lei Orçamentária Anual que o governo encaminhou para aprovação do Legislativo.

Uma nota técnica da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira do Congresso aponta que estão faltando nos cálculos de desembolsos cerca de R\$ 8,8 bilhões para abono salarial, **R\$ 3,9 bilhões para transferência a Estados e municípios por incentivos à exportação** e R\$ 1,94 bilhão para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

O importante a destacar é tanto lá como aqui os orçamentos são fechados mediante os mesmos expedientes: **subestimação de despesas e superestimação de receitas**.

2. Despesas para 2015

As despesas para o exercício de 2015 foram fixadas com 12,5% superiores às fixadas para 2014, conforme Tabela 2.1. O item com maior percentual de crescimento é a **despesa com pessoal, na ordem de 14,4% nominais ou 7.9% reais.**

| Tab. 2.1. Principais agregados de despesa para 2014 e 2015 | | | | | |
|--|-------------------|-------------------|--------------|-------------|---------------|
| Em R\$ 1.000,00 correntes | | | | | |
| | | | Fator IPCA | 1,063 | |
| ESPECIFICAÇÃO | PLOA 2014 | PLOA 2015 | Variação | | RCL % 2014 |
| | | | Nominal | Real (**) | |
| Pessoal e enc.sociais (*) | 20.686.374 | 23.658.149 | 14,4% | 7,6% | 67,7% |
| Outras despesas correntes | 8.470.476 | 9.514.408 | 12,3% | 5,7% | 27,2% |
| Transferências C.L.Municípios | 7.750.135 | 8.645.138 | 11,5% | 4,9% | |
| Serviço da dívida | 3.271.889 | 3.652.623 | 11,6% | 5,0% | 10,4% |
| Investimentos sentido amplo | 2.473.431 | 2.507.992 | 1,4% | -4,6% | 7,2% |
| TOTAL | 42.652.305 | 47.978.310 | 12,5% | 5,8% | 112,5% |
| Pessoal + ODC | 29.156.850 | 33.172.557 | 13,8% | 7,0% | |
| RCL (ajustada) | 30.945.456 | 34.967.757 | 13,0% | 6,3% | |
| Fonte: Propostas orçamentárias de 2014 e 2015. | | | | | |
| (*) Inclui a reserva de contingência. (**) Descontada a inflação estimada em 6%. | | | | | |

Na prática, entretanto, a despesa com pessoal deverá ser muito maior, porque só no **magistério estão faltando entre R\$ 787 milhões e R\$ 1.267 milhões.** Em novembro de 2014 começará a vigorar um reajuste para o magistério de 13,7%, que se refletirá com força no ano seguinte, quando incidirá nas treze folhas do exercício. Com esse reajuste, estará sendo pago 74% do valor do piso nacional, que será corrigido logo em seguida, em janeiro de 2015. Se a folha do magistério não receber novo reajuste nessa data, a relação com piso nacional baixará de 74% para 68,5%, na hipótese de um reajuste deste último igual ao do ano anterior. Mas já se sabe que será muito maior.

A despesa com pessoal deverá crescer em 2015 15,6% nominais ou 13,4% nas hipóteses descritas na Tabela 2.2. Diga-se de passagem que consideramos apenas as diferenças da folha do magistério e da segurança, aceitando como correta a estimativa para os demais órgãos, que receberam enormes reajustes em 2014.

| 2.2. Despesa com pessoal - projeção para 2014 e 2015 | | | | | | |
|--|------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|-----------------------|
| Em R\$ 1.000,00 correntes. | | | | | | |
| Especificação | 2014 Projeção | 2014/ 2013 | 2015 Projeção | 2015/ 2014 | 2015 Proposta | Proj. - Prop. 2015 |
| Com reaj. magistério 1/2015 | 21.600.000 | 14,3% | 24.970.000 | 15,6% | 23.658.149 | 1.311.851 |
| Sem reaj. magistério 1/2015 | 21.600.000 | 14,3% | 24.490.000 | 13,4% | 23.658.149 | 831.851 |
| Fonte: Proposta orçamentária 2015 e projeção própria, considerando somente as diferenças do magistério e da segurança, e como corretas as estimativas dos demais órgãos. | | | | | | |

A despesa com pessoal **em 2014** reestimamos em R\$ 21,6 bilhões, com um crescimento de 14,3% sobre 2013. A considerarmos o comportamento da despesa da Administração Direta, conforme **Boletim de Pessoal da Secretaria da Fazenda**, ela deve ser ainda maior, o que elevará, em decorrência, a despesa de 2015 para além do valor estimado constante da Tabela 2.2.

Quando finalizamos o livro “**O Rio Grande tem saída?**”, em fevereiro do corrente, calculamos o déficit para 2014 em R\$ 2,7 bilhões. No entanto, entre março e abril foram concedidos **tantos reajustes aos servidores** que deverão elevar o déficit do corrente exercício para mais de R\$ 4 bilhões. É claro que também contribuiu para isso a queda da arrecadação do ICMS, que vai ficar bem aquém da prevista.

Segundo o Boletim referido, o **crescimento nominal da despesa com pessoal no acumulado dos últimos 12 meses em agosto/2014 foi de 19,5% e o acumulado do ano, em relação a igual período do ano anterior foi de 20,1%**. Esses números indicam que o comportamento da despesa com pessoal apresenta índices altos e crescentes, isto é, maiores em 2014 do que em 2013, porque o crescimento em oito meses está maior do que em 12 (Gráfico 2.1).

Segundo o mesmo Boletim, o **crescimento real pelo IPCA** da despesa com pessoal foi **12,7%** nos últimos 12 meses e de **13%** nos primeiros oito meses de 2014 em relação a igual período do ano anterior, período em que o crescimento real da **receita corrente foi de 2,15%**.

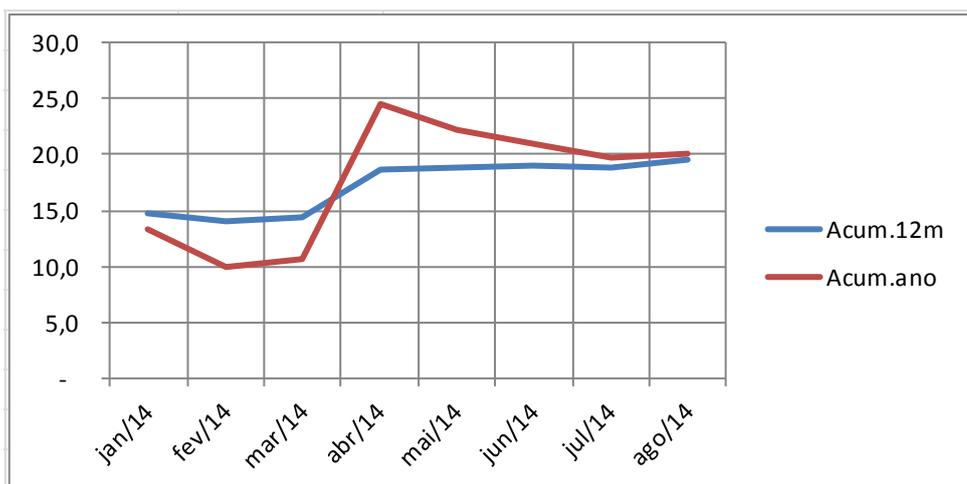


Gráfico 2.1. Crescimento da despesa com pessoal em 12 meses e no ano 2014

Base: agosto/2014.

Fonte: Dados brutos Boletim de Pessoal da Secretaria da Fazenda.

O Estado necessita urgentemente reduzir o ritmo de crescimento da despesa com pessoal, que precisa se expandir a uma taxa menor que a da receita corrente, o que não vem ocorrendo. Tomando o período 2007-2013 (igualando-se a 100 o ano de 2006), constata-se que a receita corrente cresceu a uma taxa anual média de 4,8%, bem superior a de crescimento do PIB estadual (3,6%). Nesse período a despesa com pessoal cresceu a uma taxa quase igual, de 4,6%, 0,2% a menos que a receita corrente. No entanto, nos anos de 2014 e 2015, as taxas de crescimento da despesa com pessoal superarão em muito as da receita corrente (mais de 14% para 9%).

Não propugnamos pelo arrocho salarial do funcionalismo, mas o Estado não pode existir só para pagar pessoal, cuja incidência na RCL em 2014 deverá ser próxima a 68% (Tabela 2.1). A própria Tabela citada mostra que nessas condições a despesa alcança 112,5% da RCL, se os investimentos previstos de 7,2% fossem realizados com recursos próprios.

Como se verá adiante todos os investimentos estão previstos com recursos de terceiros ou **próprios inexistentes**. Não é possível que o Estado não consiga destinar de sua receita corrente líquida um mínimo de investimentos de 7,2%.

| Tabela 2.3. Evolução da receita corrente e despesa com pessoal, 2006-2014 | | | | |
|---|------------------|-------------|------------|-------------|
| Valores em R\$ 1.000,00 constante pelo IPCA | | | | |
| Ano | Receita corrente | Relativo | Pessoal | Relativo |
| 2006 | 25.586.245 | 100,00 | 13.766.971 | 100,00 |
| 2007 | 26.133.761 | 102,14 | 14.116.948 | 102,54 |
| 2008 | 29.267.234 | 114,39 | 14.468.482 | 105,10 |
| 2009 | 29.389.955 | 114,87 | 14.962.517 | 108,68 |
| 2010 | 32.925.737 | 128,69 | 16.033.885 | 116,47 |
| 2011 | 32.726.204 | 127,91 | 16.671.500 | 121,10 |
| 2012 | 33.442.239 | 130,70 | 17.646.680 | 128,18 |
| 2013 | 35.425.585 | 138,46 | 18.920.109 | 137,43 |
| 2014po | 38.695.591 | 151,24 | 20.686.374 | 150,26 |
| 2014 PP | 38.296.058 | 149,67 | 21.621.568 | 157,05 |
| 2006-2013 | | 4,8% | | 4,6% |
| Fonte: Balanços do Estado. | | | | |
| Proposta orçamentária: po. Previsão própria: pp. | | | | |

Conforme Tabela 2.4, verifica-se que para os investimentos foram previstos R\$ 2,5 bilhões, correspondendo a 7,2% da RCL. Desse total, apenas R\$ 1 bilhão (2,9% da RCL) será realizado com recursos próprios e assim mesmo utilizando-se de uma receita fictícia. **Na prática, não há recursos próprios para investimentos na proposta orçamentária para 2015.**

| Tabela 2.4. Investimentos previstos para 2015 | | |
|---|-------------------|---------------|
| Em R\$ 1.000,00 | | |
| Descrição | Valor | RCL - % |
| 1. Total | 2.507.992 | 7,2% |
| Financiamento: | | |
| 2. Operações de crédito | 946.464 | 2,7% |
| 3. Transferências de capital | 561.319 | 1,6% |
| 4. Rec.próprios (1-2-3) | 1.000.209 | 2,9% |
| 5. RCL (ajustada) | 34.967.757 | 100,0% |
| Fonte: Proposta Orçamentária 2015. | | |

Ao RS, se aplica, e ainda de forma mais consistente, aquela frase de Roberto Campos em relação ao Brasil: *“O Brasil é uma economia em que as aspirações superam de muito a capacidade de gerar satisfações”*

2.2. Crescimento da despesa previdenciária

O déficit previdenciário em 2013 foi de R\$ 6,5 bilhões. Acrescendo-se a contribuição patronal na razão 2 por 1, a **insuficiência de recursos** ou encargo do Estado passa para R\$ 8,5 bilhões (30% da RCL). A despesa previdenciária, além de alta, apresenta ritmo crescente, pois teve uma taxa de expansão de 3,7% entre 2002 a 2013; 5,5% quando o período inicial é 2004 e 7,2% quando em relação ao ano anterior (Tabela 2.5 e Gráfico 2.2). Os encargos do Estado com previdência_ déficit mais contribuição patronal_ corresponde a quase **três vezes** o serviço da dívida.

| Anos | Despesa previdenciária | Relativo | Taxas anuais |
|--------------|------------------------|----------|--------------|
| 2002 | 6.505.452 | 100,0 | |
| 2003 | 6.322.203 | 97,2 | -2,8% |
| 2004 | 6.031.181 | 92,7 | -4,6% |
| 2005 | 6.364.814 | 97,8 | 5,5% |
| 2006 | 6.553.919 | 100,7 | 3,0% |
| 2007 | 7.126.144 | 109,5 | 8,7% |
| 2008 | 7.274.107 | 111,8 | 2,1% |
| 2009 | 7.596.887 | 116,8 | 4,4% |
| 2010 | 8.147.743 | 125,2 | 7,3% |
| 2011 | 8.551.833 | 131,5 | 5,0% |
| 2012 | 9.098.499 | 139,9 | 6,4% |
| 2013 | 9.749.277 | 149,9 | 7,2% |
| Taxas | | | |
| 2002-13 | 3,7% | | |
| 2004-13 | 5,5% | | |
| 2012-13 | 7,2% | | |

Fonte: Dados brutos balanços do Estado e RREO (2012/13).

A folha de pagamento dos exercícios de 2014 e 2015 deve crescer em torno de 14% ou mais, ao ano, o que vai corresponder um crescimento real de 8%, que se refletirá nas aposentadorias, que ainda têm seu crescimento vegetativo. Por isso, é bem provável que a despesa previdenciária cresça em torno de 10% reais ao ano nos anos citados e

também em 2015, que receberá os reflexos dos reajustes concedidos em 2014, de forma parcelada.

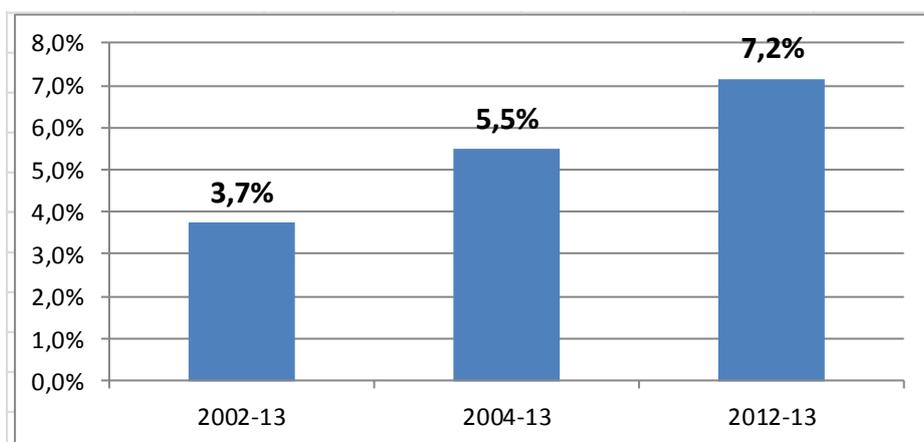


Gráfico 2.2. Taxas de crescimento da despesa previdenciária por períodos

Fonte: Balanços do Estados e RREOs (2012 e 2013).

3. Outros Poderes

A despesa dos outros Poderes em 2015 será de 17,4% da RCL da Administração Direta. O valor de cada Poder e o percentual respectivo está na Tabela 3.1. O Gráfico 3.1 mostra a evolução desde 1999.

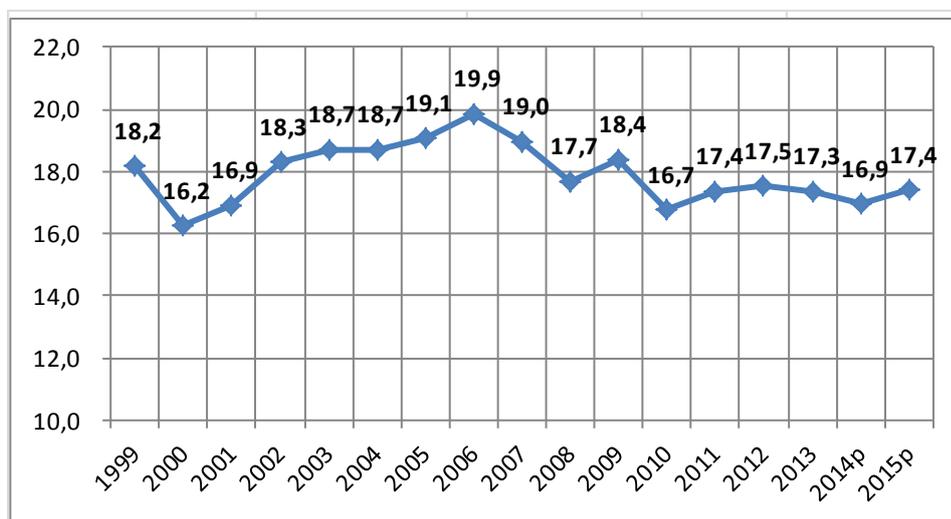


Gráfico 3.1. Despesas dos Outros Poderes em % da RCL da Adm. Direta

Fone: Balanços dos Estados e Propostas Orçamentárias 2014 e 2015.

O Gráfico 3.1 mostra a despesa dos outros Poderes em relação à RCL desde 1999. Depois de uma queda em 2000, quando caiu de 18,2%

para 16,2%, ela cresceu sistematicamente até alcançar 19,9% em 2006. Depois declinou até 2010, alcançando 16,7%, para subir novamente até 17,4% em 2013. Deve ser salientado que as quedas ocorridas em 2008 e 2010 devem-se mais ao aumento da RCL do que propriamente à queda da despesa (Tabela 3.2). No entanto, quando há aumento de receita se pode aumentar a despesa, o que não pode é com receita declinante continuar aumentando despesa, o que resultará em déficit.

A despesa dos Outros Poderes crescerá 14,5% nominais e 8% reais entre 2014 e 2015, período em que a RCL não deve crescer mais que 9,5% nominalmente ou 2,5 % reais (Tabela 3.1).

| Tabela 3.1. Despesa dos Outros Poderes confor propostas orçamentárias m R\$ 1.000,00 nominais. | | | | |
|--|------------------|------------------|--------------|-------------|
| Poderes | 2014 | 2015 | Variação | Var.real |
| Assembleia | 519.806 | 576.143 | 10,8% | 4,6% |
| TCE | 412.282 | 468.449 | 13,6% | 7,2% |
| Judiciário | 2.594.468 | 2.990.171 | 15,3% | 8,7% |
| M.Público | 818.914 | 909.257 | 11,0% | 4,7% |
| Defensoria | 236.693 | 300.874 | 27,1% | 19,9% |
| O.Poderes | 4.582.163 | 5.244.894 | 14,5% | 8,0% |
| Fonte: Proposta orçamentária 2015. | | | | |

Esse enorme crescimento real deve ser para pagar o **auxílio moradia** para os membros do Judiciário e do Ministério Público, que, diga-se de passagem, não há o menor cabimento ainda mais diante da situação drástica das finanças estaduais. **Falta R\$ 1 bilhão para o magistério** sem pagar nenhum reajuste em 2015, ou para **1,34 bilhão ocorrendo o reajuste**, incluindo a segurança, sem falar das insuficiências para as outras categorias dos servidores, a considerarmos os dados do Boletim de Pessoal da Secretaria da Fazenda, referido antes.

Tomando o período 1999-2013, a despesa dos outros Poderes cresceu 80,4% numa taxa média anual de 4,3%, um pouco menor que a taxa da RCL, que foi de 4,6%, expandindo-se 188,8%. Ficaram acima da média e da RCL, a Defensoria Pública, com 15,2% ao ano (período 2006-

2013) e o Ministério Público, com 5,2%. Quem menos cresceu foi a Assembleia Legislativa, com 1,2% e o TCE, com 3,9% (Tabela 3.2).

Tabela 3.2. Despesa dos Outros Poderes, 1999-2013
Em relativos de valores constantes (IPCA)

| Ano | Assembleia | TCE | Judiciário | Ministério 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 |
| 2013 | 118,3 | 171,9 | 176,1 | 204,5 | 269,7 | 180,4 | 188,8 |
| Taxa | 1,2% | 3,9% | 4,1% | 5,2% | 15,2% | 4,3% | 4,6% |

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

Deve ser destacado que a Defensoria, por ser um órgão novo, está em expansão, e o Ministério Público tem ampliado muito suas atribuições nos últimos anos. Mas para um Estado que precisa se ajustar, todo o crescimento superior ao da RCL não pode ser tolerado.

4. Vinculações principais

Tomamos apenas as vinculações principais (além da dívida intralimite que está corretamente calculada), a saúde e o MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino).

4.1. Aplicações em MDE

Historicamente os governos procuram demonstrar um valor maior do aquele que será aplicado em MDE, cujo limite da Constituição estadual é de 35% da RLIT (receita líquida de impostos e transferências).

No entanto, a proposta para 2015 reduz esse percentual, porque se a despesa fosse colocada na íntegra o déficit seria muito maior. No caso não se trata simplesmente de deixar de cumprir um dispositivo legal, mas deixar fazer constar uma despesa, que será exigida, porque os reajustes salariais já foram concedidos, a menos que o reajuste de 13,7% previsto para novembro não seja cumprido. .

Pela Tabela 4.1 constata-se que o percentual previsto para 2015 é de 30,02%, o que é totalmente incongruente, se até agosto esse percentual já foi de 33,02%. Com o reajuste já aprovado de 13,7% para novembro a despesas com MDE dever crescer 3,43% (13,7/4) e a RLIT 2,25% (9%/4). Então, a relação MDE/RLIT chegar em torno de 33,4% (33,02% x 1,0343/1,0225).

| Tabela 4.1. Aplicações em MDE em 2015 | | |
|---|--------------|------------------------|
| Descrição | Valores e % | Observação |
| Percentual conforme Proposta | 30,15% | |
| Percentual período jan-agosto/2014 | 33,02% | RREO - 4º bimestre/14. |
| Observação: | | |
| Reajustes de 13,7% em 11/2014. | | |
| | | |
| Despesa com pessoal: | Milhões | Em % da RLIT (*) |
| a) Estimada para 2014 | 6.943 | 33,40% |
| b) Estimada para 2015 c/reajustes inflação | 8.380 | 36,50% |
| c) Estimada para 2015 s/reajustes nenhum | 7.900 | 35,0% |
| d) Proposta orçamentária | 7.113 | 30,15% |
| Diferenças | | |
| "c" - "d" | 787 | Sem reajustes |
| "b" - "d" | 1.267 | Com reajustes |
| Fonte: Elaboração própria com base na Proposta 2015, RREO 4º bimestre, leis de reajuste do magistério e projeções pessoais. | | |
| (*) Com o ritmo atual da receita tende a ser maior. | | |

Diante do exposto, na Proposta para 2015 estão faltando R\$ 787 milhões para o magistério, não ocorrendo nenhum reajuste em janeiro/2015 e R\$ 1.267 milhões considerando o reajuste de janeiro/2015 pela inflação, para não se descolar mais do piso nacional, que será reajustado nessa data (Tabela 4.1, parte tarjada).

4.2. Aplicações em saúde

Embora na Proposta conste 12% da RLIT, o valor que pode ser considerado é 9,28%, de acordo com a LC 141/2012, estando **faltando R\$ 751,3 milhões ou 2,72%**. A referida lei veda a inclusão das transferências ao IPERGS para a assistência médica dos servidores, os inativos da Secretaria da Saúde e o Hospital da Brigada Militar. Foi com **esses itens vedados pela legislação** que o Estado pretende alcançar os 12% constitucionais (Tabela 4.2).

| Tabela 4.2. Aplicações em saúde em 2015 | | |
|--|-----------------------|----------------|
| Descrição | Valor | % |
| Aplicações, segundo Proposta | 3.310.009.631 | 12,00% |
| Inclusões contra a LC 141/2012 | | 0,00% |
| a) IPERGS - saúde | 516.654.909 | 1,87% |
| b) Inativos da Secretaria da Saúde | 201.650.780 | 0,73% |
| c) Hospital da Brigada Militar | 33.000.000 | 0,12% |
| Subtotal | 751.305.689 | 2,72% |
| Valor de acordo com a LC 141/2012 | 2.558.703.942 | 9,28% |
| Valor faltante cfe. LC 141/2012 | 751.305.689 | 2,72% |
| RLIT | 27.583.163.580 | 100,00% |
| Fonte: Proposta Orçamentária para 2015. | | |

Diga-se de passagem, que é muito difícil, para não dizer impossível, cumprir todas as vinculações sem que se faça uma déficit superior a R\$ 4 bilhões. O condenável, no entanto, é fazer **manobras contábeis** para demonstrar uma situação irreal. E o mais triste é que o **Tribunal de Contas** em 2013, mesmo com posição contrária do Ministério Público de Contas, avalizou esse procedimento condenável do Estado. E o governo atual não cumpriu integralmente as vinculações com educação e saúde, mas foi que nos últimos anos se aproximou mais, mas a custa de enorme déficit que financiou utilizando todos os depósitos judiciais, inviabilizando o próximo governo.

5. Déficit oculto na Proposta para 2015

Para calcular o déficit oculto na Proposta para 2015, foi necessário fazer alguns ajustes que constam da Tabela 5.1. Ela contém a receita corrente

ajustada para 2014 e 2015. A receita corrente ajustada é calculada com a exclusão das receitas fictícias. Traz também a receita provável para 2014 e o crescimento nominal previsto para 2015, na ordem de 18,6% sobre a receita provável de 2014. A receita provável de 2014 foi calculada com a aplicação o grau de realização (GR) apurado com base na execução acumulada da receita até setembro/2014. Com isso, há uma previsão excessiva de 9,2%. O GR é calculado pela seguinte fórmula.

$$GR = RR/RP/0,75$$

Onde:

RR: Receita realizada até o mês de setembro

RP: Receita prevista para o ano

Participação do mês de setembro no ano: $9/12 = 0,75$.

| Tabela 5.1. Demonstrativo da receita superestimada paara 2015 | | |
|---|-------------------|-------------------|
| Especificação | 2014 | 2015 |
| Receita corrente ajustada | 38.695.591 | 43.612.895 |
| Receitas ajustada provável (*) | 36.760.811 | 43.612.895 |
| Percentual efetivo de acréscimo | | 18,6% |
| Realização provável (**) | | 9,5% |
| Previsão excessiva | | 9,2% |
| (*) GR = grau de realização da receita em 2014: 0,95. | | |
| (**) Crescimento nominal da receita: inflação 6,3% e real 3%. | | |
| | | 9,5% |

O grau de realização até setembro está em torno de 0,95 e varia mais ou menos proporcionalmente ao crescimento do ICMS, conforme demonstrado do Gráfico 5.1. Nele não constam os meses de janeiro e fevereiro por estarem inflados pela “pedalada” do Tesouro Nacional, que seguiu as transferências de dezembro/2013, descarregando-as nos meses iniciais de 2014.

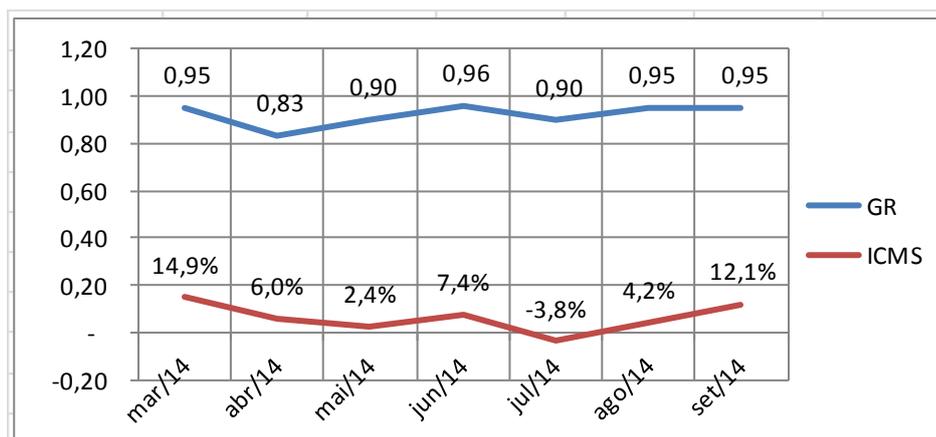


Gráfico 5.1. Grau de realização da receita e taxa de crescimento do ICMS

Fonte: Elaboração própria com base no Site da Fazenda.

Com base nisso foi estimado o “déficit potencial”, conforme Tabela 5.2, num montante de **R\$ 5,439 bilhões**, que corresponde a **16,3% da receita corrente líquida**, num média mensal de **R\$ 453,2 milhões mensais**. Nesse total estão incluídos R\$ 1 bilhão de investimentos com **recursos próprios inexistentes**, pois dependem da receita fictícia do mesmo valor.

| Especificação | R\$ 1.000,00 | RCL% |
|---------------------------------------|-------------------|---------------|
| Receita corrente fictícia | 1.790.500 | 5,4% |
| Receita de capital fictícia | 1.000.000 | 3,0% |
| Pessoal subestimado - valor médio (*) | 1.000.000 | 3,0% |
| Previsão excessiva | 3.363.850 | 10,1% |
| (-) vinculações decorrentes | - 1.715.564 | -5,1% |
| Déficit oculto | 5.438.787 | 16,3% |
| Mensal | 453.232 | |
| RCL reestimada | 33.319.470 | 100,0% |

Cálculos próprios. Dados da Proposta Orçamentária 2015.
 (*) Varia entre R\$ 831 milhões e R\$ 1.312 milhões, sendo magistério entre R\$ 787 milhões e R\$ 1.267 milhões.

Então, como zero de investimentos, o déficit oculto é R\$ 4,438 bilhões, num média mensal de R\$ 370 milhões. Mas não é possível administrar o Estado sem que sejam realizados investimentos com recursos próprios, no mínimo para fazer a contrapartida dos recursos de terceiros, que são exigências contratuais, geralmente.

Além disso, a **margem de endividamento está esgotada** e mesmo que saia o acordo da dívida nas condições atualmente propostas pela Presidência da República, **o empréstimo “jumbo”** que o atual governo planeja contrair vai se encarregar se zerá-la novamente.

Diga-se de passagem, que este empréstimo **será para aplicar no custeio**, porque o atual governo, a despeito de todos os recursos utilizados do caixa único (a maioria dos depósitos judiciais), **ainda lhe faltará R\$ 1,5 bilhão** para fechar as contas no corrente exercício. Além disso, não há como fazer investimento financiado por recursos cujo ingresso está previsto para novembro ou dezembro, porque não haverá tempo para fazer as licitações.

Todo esse déficit oculto desconsidera **as vinculações não cumpridas**, na ordem de R\$ 751 milhões em saúde e de R\$ 787 milhões em educação, **totalizando R\$ 1.538 milhões**. Se elas forem consideradas, o déficit oculto sobe para cerca de R\$ 7 bilhões.

O Gráfico 5.2. mostra os **componentes do déficit potencial**, sem considerar as vinculações não cumpridas.

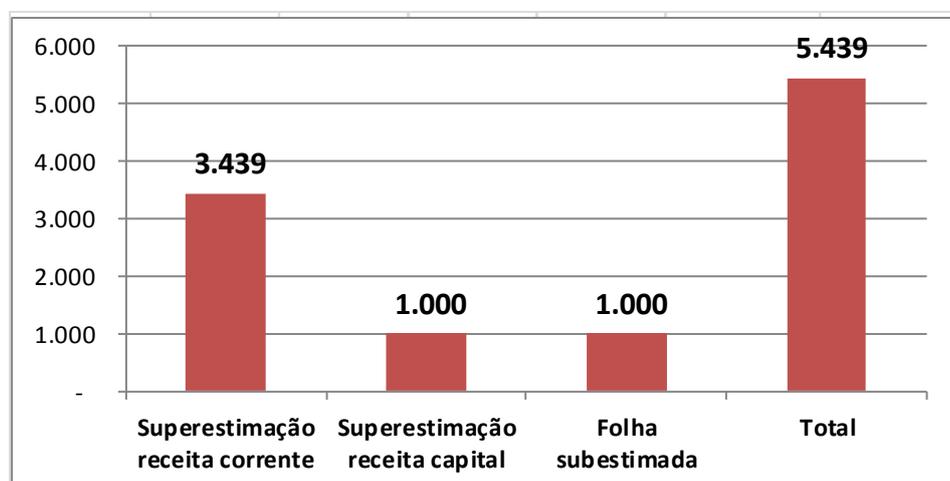


Gráfico 5.2. Déficit oculto na Proposta Orçamentária para 2015

Fonte: Dados brutos Proposta Orçamentária 2015.

Conclusão

A proposta orçamentária para 2014 apresenta um **déficit potencial de R\$ 5,4 bilhões**, incluindo R\$ 1 bilhão de investimentos com recursos próprios

que constam dela como receita fictícia com igual valor. Isso dá uma **média mensal de R\$ 453 milhões**. Tudo isso **sem considerar R\$ 1,538 bilhão** de vinculações não cumpridas com educação e saúde.

Na educação faltam entre R\$ 787 milhões e R\$ 1.267 milhões, num valor médio de R\$ 1 bilhão para pagar a folha. Na primeira hipótese é sem conceder nenhum reajuste em 2015 e na segunda é reajustando a partir de janeiro/2015 os salários pela inflação.

Uma prova disso é que a relação MDE/RLIT já está em 33,02% até agosto, devendo atingir 33,4% no final do ano de 2014 e no orçamento consta apenas 30,15%. **Todo o reajuste de 13,7% a vigorar a partir de novembro/2014 não existe dotação orçamentária para seu pagamento.**

O valor a ser aplicado **em saúde atinge 9,28% da RLIT**, estando **faltando R\$ 753 milhões** para completar os 12% constitucionais.

O governo concedeu reajustes para os servidores em percentuais muito superiores ao crescimento da receita. Tomando um dado oficial, que é o do Boletim de Pessoal da Fazenda, em valores reais a folha cresceu de janeiro a agosto/2014 14% **reais**, enquanto a receita corrente variou **2,15%**. Nominalmente, no acumulado dos primeiros oito meses de 2014, segundo a mesma fonte, a **folha cresceu 20,1%, período em que a receita corrente cresceu 8,6%**.

Fato semelhante ocorrerá em 2015 e até 2018, quando foram concedidos reajustes semestrais num índice muito superior ao da receita prevista, de forma que todo **o período governamental seguinte será ingovernável**, se medidas drásticas não forem tomadas.

Mesmo assim as dotações orçamentárias do **Poder Judiciário e do Ministério Público** em relação a 2014 estão com um crescimento nominal de 15,3% e 11%, respectivamente quando a receita corrente líquida não deve crescer mais do que 9,5%. Deve ser para o pagamento do **auxílio-moradia**, o que não tem o menor cabimento diante da situação financeira do Estado. Se não contemplar o referido pagamento, de onde será retirado esse valor, se **já falta mais de R\$ 1 bilhão para os salários do magistério?**

Como agravante da situação estão o esgotamento dos meios que vinham financiando os déficits, de modo especial os **depósitos judiciais**,

que foram gastos integralmente, ficando apenas os 15% da reserva técnica. O futuro governo, no tocante aos depósitos judiciais, só poderá contar com o diferencial entre ingressos e pagamentos em cada ano, que deve situar-se entre R\$ 500 e R\$ 800 milhões e isso se o STF não vir a julgar inconstitucional o uso dessa fonte no financiamento dos déficits.

Além disso, a **margem de endividamento está esgotada** e mesmo que saia o acordo da dívida nas condições atualmente propostas pela Presidência da República, **o empréstimo “jumbo”** que o atual governo planeja contrair vai se encarregar se zerá-la novamente. Diga-se de passagem que este empréstimo **será para aplicar no custeio**, porque o atual governo, a despeito de todos os recursos utilizados do caixa único (a maioria dos depósitos judiciais), **ainda lhe faltará R\$ 1,5 bilhão** para fechar as contas no corrente exercício, quando o déficit superará R\$ 4 bilhões.

Como se não bastasse tudo isso, o jornal Valor Econômico de 13/10 traz uma matéria onde destaca um “buraco” de R\$ 40 bilhões no orçamento da União para 2015 e entre as parcelas faltantes estão as transferências para estados e municípios, na ordem de R\$ 3,9 bilhões. São as transferências da Lei Kandir. Com toda essa dificuldade, dificilmente o Estado poderá almejar alguma ajuda federal.

O próximo governo terá que tomar medidas amargas, no enfrentamento desse déficit, mesmo descontentando uma parcela significativa da sociedade. Deverá também mostrar a real situação encontrada, sob pena de ser responsabilizado politicamente no futuro.

Finalizando, cabe citar o célebre ensinamento de John F.Kennedy de que *a fórmula do sucesso não existe, mas a do fracasso é tentar agradar a todos.*

Porto Alegre, 14 de outubro de 2014.