

Estado do Rio Grande do Sul
Análise da proposta orçamentária para 2016
(Texto para discussão)

Darcy Francisco Carvalho dos Santos¹

Sumário

Considerações iniciais.....	2
1. Grandes números da proposta	2
2. Receitas e despesas nas propostas para 2015 e 2016	3
2.1. Receitas	3
2.2. Despesas	5
2.3. Investimentos	6
3. Despesas de 2015 reestimadas e PLOA 2016.....	8
3.1. Despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)	10
3.2. Pessoal da segurança pública.....	11
4. Despesas dos outros Poderes.....	12
5. Previdência social estadual	14
6. Variações nas dotações para pessoal	17
7. Esgotamento dos recursos extras	20
7.1. A maldição do dinheiro fácil	20
7.2 . Situação atual dos recursos extras.....	22
7.2. Grau de endividamento	23
8. Síntese final e conclusão	24
8.1. Síntese final	24
8.2. Conclusão	28
<i>Referências bibliográficas:</i>	29

¹ Contador, economista com curso de especialização em Comércio Internacional e Integração Econômica. Contemplado pelo Prêmio do Tesouro Nacional em três oportunidades.

Considerações iniciais

A análise em causa já leva em consideração a proposta com a alteração decorrente do reajuste ocorrido nas alíquotas do ICMS. Outro aspecto a destacar é que orçamento de 2015 foi feito com um déficit oculto de R\$ 5,4 bilhões, mais ou menos. A proposta de 2016 traz uma reserva para cobertura do déficit de R\$ 4.621 bilhões, mesmo com a ocorrência do reajuste citado. Antes dele, essa reserva era de R\$ 6,183 bilhões.

1. Grandes números da proposta

A proposta orçamentária para 2016 estima a **receita em R\$ 63,411 bilhões**, que, descontando a dupla contagem decorrente das transferências internas, fica em **R\$ 52,373 bilhões**, conforme especificado na Tabela 1.1.

Especificação	Administração	Autarquias	Fundações	Total
	Direta			
Receitas correntes	41.593.260.144	4.954.274.645	138.687.833	46.686.222.622
Receita corrente extraordinária	4.621.261.070	-	-	4.621.261.070
Receitas capital	1.052.169.055	3.820.109	10.236.274	1.066.225.438
Intraorçamentárias (*)	15.064.466	11.012.465.610	9.568.420	11.037.098.496
Total	47.281.754.735	15.970.560.364	158.492.527	63.410.807.626
Total sem duplicidades	47.266.690.269	4.958.094.754	148.924.107	52.373.709.130
Percentuais (s/dupl.)	90,2%	9,5%	0,3%	100,0%

Fonte: Proposta Orçamentária para 2016.

(*) Dupla contagem das transferências intragovernamentais.

A mesma proposta fixa a despesa no mesmo valor e cuja especificação está na Tabela 1.2. Verifica-se que apenas 7,9% dela destinam-se a despesas de capital e isso fica mais marcante quando se constata que apenas 42% (R\$ 1,7 bilhão) são canalizados para investimentos. Os 58% restantes são destinados à amortização da dívida pública. E o mais grave, ainda, é que os investimentos

são na sua maioria financiados por receitas de capital, conforme será visto mais adiante.

Especificação	Admin. direta	Autarquias	Fundações	Total despesa	%
Despesas correntes	31.346.925.472	15.101.550.211	937.852.940	47.386.328.623	90,5%
Despesas de capital	3.626.519.942	486.132.810	35.127.395	4.147.780.147	7,9%
Reserva orçamentária	570.958.922	268.641.438	-	839.600.360	1,6%
Desp. Intraorçamentárias (*)	10.497.411.059	530.163.234	9.524.203	11.037.098.496	
Despesas totais	46.041.815.395	16.386.487.693	982.504.538	63.410.807.626	
Total sem duplicidade	35.544.404.336	15.856.324.459	972.980.335	52.373.709.130	100,0%
Percentuais (s/dupl.)	67,9%	30,3%	1,9%	100,0%	

Fonte: Proposta Orçamentária para 2016.

(*) Dupla contagem das transferências intragovernamentais.

2. Receitas e despesas nas propostas para 2015 e 2016

2.1. Receitas

A Tabela 2.1 traz as propostas orçamentárias para 2015 e 2016, como foram concebidas pela Secretaria do Planejamento, sendo a última com modificação decorrentes do aumento das alíquotas do ICMS. Confrontando ambas, verifica-se que há um crescimento total da receita de 9,2% nominal e de 3% real, desconsiderando-se as receitas intraorçamentárias (Total 1).

Ocorre que a **proposta de 2015** foi concebida com superestimação receitas, seja pela previsão excessiva de tributos, especialmente o ICMS, seja pela inclusão de receitas fictícias, sob a denominação de “demais compensações financeiras”. Ao todo, foram incluídas receitas fictícias correntes (R\$ 1,790 bilhão) e receita de capital (R\$ 1 bilhão). Considerando-se a despesa subestimada em torno de R\$ bilhão, a proposta de 2015 trazia um **déficit oculto de R\$ 5,4 bilhões**, fato esse apontado na época neste blog e em artigo publicado no jornal Zero Hora.

Já a proposta de 2016 traz um déficit pouco menor, mas transparente, sob a denominação de “**Receita Extraordinária para Cobertura do Déficit**”, constante do art. 2º do projeto de lei que trata da matéria, no valor de R\$ 4,621 bilhões, mesmo considerando o reajuste do ICMS.

Tabela 2.1. Demonstrativos analíticos das receitas previstas, 2015 e 2016 (*)					
Em 1.000,00 correntes.					
				Fator IPCA	1,06
Especificação	PLOA 2015	PLOA 2016	Variação		
			Nominal	Real (2)	
RECEITAS CORRENTES	45.403.395	51.307.484	13,0%	6,6%	
Próprias	42.022.090	47.893.316	14,0%	7,5%	
Tributária	34.619.221	37.645.189	8,7%	2,6%	
ICMS	28.598.849	31.043.729	8,5%	2,4%	
IPVA	2.372.375	2.628.797	10,8%	4,5%	
IRRF	1.754.984	2.083.865	18,7%	12,0%	
ITCD e ITBI	309.199	458.160	48,2%	39,8%	
Taxas e serviços	1.583.814	1.430.638	-9,7%	-14,8%	
Contribuições	2.829.286	3.094.634	9,4%	3,2%	
Patrimonial	1.329.811	721.193	-45,8%	-48,8%	
Demais compens. financ. (1)	1.790.500	4.621.261	158,1%	143,5%	
Demais correntes	1.453.272	1.811.039	24,6%	17,6%	
Transferências (4)	4.391.072	4.723.991	7,6%	1,5%	
FPE	1.897.714	1.988.451	4,8%	-1,1%	
IPI Exportação	480.127	584.818	21,8%	14,9%	
CIDE	50	105.898	-	-	
LC 87/96 e Fom. às exportações *	259.160	259.160	0,0%	-5,7%	
SUS	1.000.304	1.049.212	4,9%	-1,0%	
Demais	753.717	736.452	-2,3%	-7,8%	
Fundeb	- 1.009.767	- 1.309.823	29,7%	22,4%	
A receber	4.155.860	4.317.502	3,9%	-2,0%	
A transferir	- 5.165.627	- 5.627.325	8,9%	2,8%	
RECEITAS DE CAPITAL	2.574.915	1.066.225	-58,6%	-60,9%	
Operações de crédito	946.464	659.671	-30,3%	-34,2%	
Alienação de bens	15.447	11.610	-24,8%	-29,1%	
Transferências de capital	561.319	334.173	-40,5%	-43,8%	
Demais (1)	1.051.685	60.771	-94,2%	-94,5%	
TOTAL 1	47.978.310	52.373.709	9,2%	3,0%	
Intraorçamentárias pessoal	9.386.625	11.018.487	17,4%	10,7%	
Intraorçamentárias - ODC	21.800	18.612	-14,6%	-19,5%	
Total intraorçamentárias	9.408.425	11.037.099	17,3%	10,7%	
TOTAL 2	57.386.735	63.410.808	10,5%	4,2%	
RCL (2)	34.967.757	37.283.442	6,6%	0,6%	
Demais compens. financeiras	1.790.500	4.621.261			
Rec. correntes s/ as fictícias	43.612.895	46.686.223	7,0%	1,0%	
Rec. totais sem as fictícias	46.187.810	47.752.448	3,4%	-2,5%	

Fonte: Propostas orçamentárias de 2015 e 2016.

(*) Já com as novas alíquotas aprovadas.

(**) Em 2016 dotação sob a denominação de receita extraordinária para cobertura do déficit

Quando se retiram as receitas fictícias do PLOA de 2015 (R\$ 1,790 bilhão) e a reserva para cobertura do déficit do PLOA de 2016 (R\$ 4,621 bilhões), o **crescimento nominal da receita passa para 3,4% e real, - 2,5%**, conforme referido.

Aparentemente, as receitas estão subestimadas na PLOA de 2016, mas para comparação é necessário fazer os ajustes na proposta de 2015, retirando dela as receitas superestimadas, o que vemos no item 3. **O ICMS** de 2015 está superestimado por duas razões. A primeira causa tem origem na própria proposta e a segunda na queda da arrecadação posterior. Confrontando as receitas totais, o aumento previsto é de apenas 3,4% nominais ou -2,5 reais.

Tantas foram as distorções da proposta passada que para comparação tem-se que fazer ajustes, o que vemos no item 3.

2.2. Despesas

A despesa em grandes grupos ou agregados, desconsiderando-se as transferências internas, consta da Tabela 2.2. Nela se observa o alto crescimento nominal da despesa com pessoal, de 15,5%, em que parte decorre da **subestimação ocorrida na proposta de 2015**, conforme referido, em torno de R\$ 1 bilhão. Essa subestimação de despesa é quase toda referente à folha do magistério, fato esse que denunciado na época em que tramitava a proposta de citada.

Em 2016, embora não tenham deixado de dotar adequadamente a despesa com pessoal aprovada por lei, como ocorreu em 2015, no caso do magistério, também não está havendo dotação suficiente para o repasse do índice inflacionário. O aumento da dotação será suficiente para o crescimento vegetativo ou pouco mais do que isso.

Tab. 2.2. Principais agregados de despesa para 2015 e 2016				
Em R\$ 1.000,00 correntes				
			Fator IPCA	1,06
ESPECIFICAÇÃO	PLOA 2015	PLOA 2016	Variação	
			Nominal	Real (**)
Pessoal e enc.sociais (*)	23.658.149	27.320.583	15,5%	8,9%
Outras despesas correntes	9.514.408	9.778.627	2,8%	-3,0%
Transferências C.L.Municípios	8.645.138	9.402.781	8,8%	2,6%
Serviço da dívida	3.652.623	4.138.956	13,3%	6,9%
Investimentos sentido amplo	2.507.992	1.732.762	-30,9%	-34,8%
Total sem intraorçamentárias	47.978.310	52.373.709	9,2%	3,0%
Despesas intraorçamentárias	9.408.432	11.037.099	17,3%	10,7%
Total	57.386.742	63.410.808	10,5%	4,2%
Fonte: Propostas orçamentárias 2015 E 2016				
(*) Inclui a reserva de contingência e reserva previdenciária.				

2.3. Investimentos

A proposta para 2016 fixa para investimentos R\$ 1,733 bilhão, sendo R\$ 660 milhões com recursos de operações de crédito e R\$ 334,2 milhões com recursos de transferências, restando apenas R\$ 738,9 milhões para recursos próprios, correspondendo a tão somente 2% da RCL. Isso atesta a enorme crise financeira por que passa o Estado (Tabela 2.3).

Na realidade, nem essa importância será possível aplicar com recursos próprios, porque há um enorme déficit, mesmo sem investimentos. Diz-se que a realização é com recursos próprios, porque não será feita com recursos de operações de crédito e de transferências de capital. Se for efetivada, será com recursos do caixa único ou dos depósitos judiciais, que também não são próprios.

Tabela 2.3. Investimentos previstos para 2016		
Em R\$ 1.000,00		
Descrição	Valor	RCL - %
1. Investimentos totais	1.732.762	4,6%
Financiamento:		
2. Operações de crédito	659.671	1,8%
3. Transferências de capital	334.173	0,9%
4. Rec.próprios (1-2-3)	738.918	2,0%
5. RCL (ajustada)	37.283.442	100,0%
Fonte: Proposta Orçamentária 2016.		

3. Dotações para 2016 e as reestimativas de 2015

3.1. Receitas reestimadas para 2015

Para dimensionarmos a proposta para 2016 não basta compará-la com a proposta para 2015, que trazia **oculto um déficit de R\$ 5,4 bilhões**. Isso porque, além de conter receitas fictícias de R\$ 1.790,5 bilhão (correntes) e de R\$ 1 bilhão (de capital), havia uma superestimação de receita corrente, na ordem de R\$ 1,6 bilhão. Ao todo, havia receitas superestimadas na ordem R\$ 4,4 bilhões.

Para fazer essa comparação, reestimamos as receitas para 2015 em R\$ 40.274.688 mil. Com isso, as receitas correntes deverão crescer nominalmente 15,9% e as receitas de capital, 498%, porque elas haviam sido altamente superestimadas em 2015, muito além do que será efetivamente realizado. No total, elas estão previstas em 18% a mais nominalmente (Tabela 3.1).

As receitas de capital dificilmente serão realizadas. A grande parte são operações de crédito para o que o limite do Estado estará esgotado, porque será 200% da RCL em 2016 e o efetivo já está em 216,6% (2º quadrimestre de 2015). As transferências de capital, a considerarmos o comportamento de 2015, dificilmente se concretizarão. Já as demais receitas de capital devem ingressar além do previsto, tendo em vista o bom desempenho das alienações de bens em 2015. Mas são pouco significativas.

O crescimento previsto para 2015, de 15,9% nas receitas correntes, se a projeção de 2015 estiver correta, é um pouco otimista, diante da crise econômica atual. Como a projeção foi feita levando em conta o grau de realização até setembro, com margens de segurança para cima, dificilmente ela (a projeção) estará subestimada. Na comparação, desconsideramos as denominadas “outras compensações financeiras”, que continham as receitas fictícias em 2015 e a reserva para cobertura do déficit em 2016.

A situação deficitária do Estado será de tal ordem em 2016 que, mesmo com esse enorme crescimento de receita, o déficit orçamentário pouco se modificará, conforme veremos adiante.

Tabela 3.1. Receitas reestimadas para 2015 e as previstas na LOA para 2016				
Em R\$ 1.000,00 correntes				
RECEITAS	Restimativa 2015	PLOA 2016 (*)	Variação	
			Nominal	Real
RECEITAS CORRENTES	40.274.688	46.686.223	15,9%	9,4%
TRIBUTÁRIAS	32.323.757	37.645.189	16,5%	9,9%
ICMS	26.310.941	31.043.729	18,0%	11,3%
DEMAIS TRIBUTÁRIAS	6.012.816	6.601.460	9,8%	3,6%
OUTRAS CORRENTES	4.673.018	5.626.866	20,4%	13,6%
TRANSFERÊNCIAS	4.239.917	4.723.991	11,4%	5,1%
FUNDEB (PERDAS)	-962.005	-1.309.823	36,2%	28,4%
RECEITAS DE CAPITAL	178.285	1.066.225	498,0%	464,2%
OPER.CRÉDITO	19.606	659.671	3264,6%	3074,2%
TRANSF.CAPITAL	50.519	334.173	561,5%	524,0%
DEMAIS CAPITAL	108.161	72.381	-33,1%	-36,9%
TOTAL S/COMPENSAÇÕES FIN/	40.452.973	47.752.448	18,0%	11,4%
COMPENSAÇÕES FINANCEIRA	-	4.621.261		
TOTAL AJUSTADO (**)	40.452.973	52.373.709		
Fonte: Propostas 2015 e 2016 e previsão própria.				
(*) Já com o aumento das alíquotas aprovados.				
(**) Desconsideradas as transferências intraorçamentárias.				

3. Despesas de 2015 reestimadas e PLOA 2016

Reestimando a despesa por diversos critérios, conforme cada situação, o total da despesa de 2015 passa de R\$ 47.978,310 para **R\$ 45.349.708**. Isso faz com que o crescimento nominal da despesa passe para 15,5%.

A despesa com pessoal deverá crescer 12,6%. O dispositivo do art.9º da LDO que limita o crescimento da despesa com pessoal em 3% sobre a dotação atualizada de abril/2015 é só referente aos recursos do Tesouro Livres e não se aplica ao RPPS, para onde são destinados em torno de 54% da despesa com pessoal. Nos gastos do RPPS, que são aposentadorias e pensões, o crescimento deverá ser o triplo ou mais desse percentual.

Os altos reajustes concedidos no governo passado impactaram muito a previdência, porque beneficiaram principalmente os órgãos com maior participação na despesa com inativos. A segurança pública e a educação de

têm 69% da folha de inativos do Estado, percentual alto e crescente. E a Segurança deverá crescer mais ainda com a igualdade de tratamento dado à mulher da polícia civil e militar, pela Lei 144, de 15/05/2014 (Gráfico 3.1).

Além disso, foram considerados em 2016 os reajustes já concedidos ao pessoal da segurança pública que, segundo a Proposta, terá um impacto financeiro total de R\$ 900 milhões, considerando ativos e inativos.

O item 6.1 e a Tabela correspondente, no final, mostram as variações entre 2015 e 2016 das dotações para despesa com pessoal analiticamente.

Mesmo com a grande contenção de despesa ocorrida, o déficit orçamentário do exercício de 2015, que era de R\$ 5,4 bilhões (oculto), ainda será muito alto, em torno de R\$ 4,9 bilhões (Tabela 3.2). Contribuíram para que não ocorresse uma redução maior a grande rigidez da despesa e a queda da arrecadação, em decorrência da crise econômica.

Tabela 3.2. Despesa reestimada para para 2015 e prevista para 2016
Em R\$ 1.000,00 correntes.

RECEITAS	Reestimativa 2015	PLOA 2016	Variação	
			Nominal	Real
PESSOAL E ENC.SOCIAIS (*)	24.262.493	27.320.583	12,6%	6,2%
OUTRAS DESP.CORRENTES	9.038.688	9.778.627	8,2%	2,1%
TRANF.C.L. MUNICÍPIOS	7.953.527	9.402.781	18,2%	11,5%
SERVIÇO DA DÍVIDA	3.695.000	4.138.956	12,0%	5,7%
INVESTIMENTOS	400.000	1.732.762	333,2%	308,7%
DESPESA TOTAL	45.349.708	52.373.709	15,5%	9,0%
RECEITAS CORRENTES	40.274.688	46.686.223	15,9%	9,4%
RECEITAS TOTAIS	40.452.973	47.752.448	18,0%	11,4%
RES. ORÇAMENTÁRIO (**)	- 4.896.735	- 4.621.261	-5,6%	-11,0%

Fonte: Propostas 2015 e 2016 e previsão própria.

(*) Sem a reserva de contingência 26.480.983 9,1% 3,0%

(**) O déficit oculto na proposta de 2015 foi R\$ 5,4 bilhões.

Ob.: Desconsideramos as transferências intraorçamentárias.

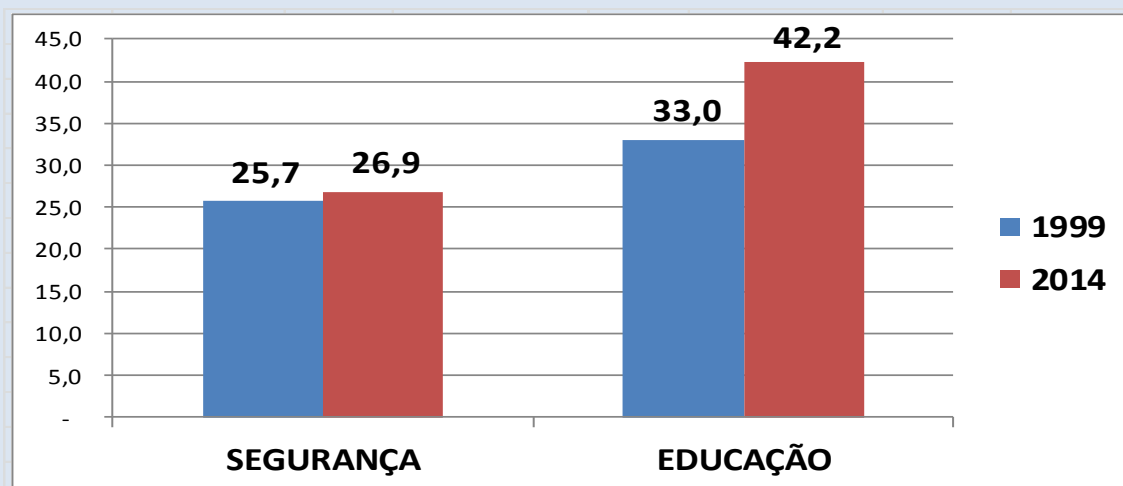


Gráfico 3.1. Despesa com inativos da segurança e da educação em % do total

Fonte: Dados brutos boletins de pessoal da Secretaria da Fazenda.

Resumindo, a receita corrente está prevista em 15,9% a maior e a despesa, 15,5%. A receita total está prevista com 18% de crescimento sobre a reestimativa de 2015, mas dificilmente ingressarão todas as receitas de capital, pelas razões citadas no item anterior.

3.1. Despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

A dotação do MDE para 2016 na ordem de R\$ 9.328 milhões corresponde a 12,2% maior que a relativa a 2015, que foi de R\$ 8.316 milhões.

Ocorre que o governo anterior concedeu 76,6% ao magistério em quatro anos, embora não pagando o piso nacional. E em 2014 foram concedidos os maiores reajustes, 6,5% em maio e 13,7% em novembro. Isso repercutiu na despesa de 2015, sem que tenha havido dotação suficiente no orçamento. Em função disso a despesa com MDE em 2015 deve atingir R\$ 8.912 milhões.

A despesa com pessoal da educação deve chegar a R\$ 7.704 milhões em 2015. A dotação de R\$ 7.963 milhões representa um crescimento de apenas 3,4%, pouco mais que o crescimento vegetativo.

O governo terá que buscar recursos em outras fontes para corrigir a folha do magistério. A categoria desejará receber no mínimo a correção pelo IPCA que vai aumentar em torno de 9,5% em 2015, que servirá como base para o reajuste. O MDE total está previsto com um crescimento de 4,7%. (Tabela 3.3).

Tabela 3.3. Aplicações em MDE e pessoal educação, 2014 a 2016
Em R\$ milhões

ANO	MDE	Variação	RLIT-%	Pessoal	Variação
2014	8.116		32,80	6.784	
2015	8.912	9,8%	34,19	7.704	13,6%
2016	9.328	4,7%	30,82	7.963	3,4%

Fonte: BGE 2012, p.69, RREO 06/2015, Proposta 2016 e site Sefaz.
2015: MDE, cfe. RREO 4º quadrimestre. Valor anual estimado.
2015: dotação 8.316 milhões.

3.2. Pessoal da segurança pública

Já a despesa com pessoal da segurança pública está com uma dotação para 2016 com 18% superior à provável realização de 2015. Isso de tornou necessário para cumprir a legislação aprovada no governo anterior, que vai até 2018 (Tabela 3.4).

Entre 2010 e 2016 a despesa com pessoal da segurança pública terá crescido 42,5% acima da RCL, cuja previsão de crescimento no período é de uma taxa média anual de 8,3%. A previsão para a despesa com pessoal é de 14,8%.

3.4 Despesas com pessoal da segurança e RCL, 2011-2016

Em R\$ milhões correntes.

Anos	Pessoal	Relativo	Cresc. anual	RCL	Relativo	Var.acima da RCL
2010	1.336	100,0		22.028	100,0	
2011	1.462	109,4	9%	23.200	105,3	3,9%
2012	1.650	123,5	13%	24.999	113,5	8,8%
2013	1.965	147,1	19%	28.062	127,4	15,5%
2014	2.300	172,2	17%	30.791	139,8	23,2%
2015*	2.593	194,1	13%	32.795	148,9	30,4%
2016**	3.051	228,4	18%	35.548	161,4	41,5%
Média anual		14,8%			8,3%	

Pessoal: 2011-2014 - Site sefaz-rs/Execução da despesa.

2015: Projeção da média jan-ago/2015 e 2016: Proposta.

RCL: balanços 2010-2014 e Propostas: 2015 e 2016.

4. Despesas dos outros Poderes

A despesa dos outros Poderes prevista para 2016 representa uma queda em relação ao apresentado em 2014 e à reestimativa de 2015, em termos percentuais. Essa queda, no entanto, deve-se mais ao crescimento da receita, decorrente do aumento do ICMS, se for confirmado na prática, conforme se verifica no gráfico 4.1. O link abaixo traz uma análise da despesa dos outros poderes no período 2003-2014, comparado com outros Estados. <http://www.darcyfrancisco.com/arquivos/Poderes>

Tomando-se oito Estados principais, o RS ocupava em 2014 a segunda posição nos gastos dos outros Poderes em relação à RCL, perdendo para Santa Catarina. Não é o que apresentava em 2014 o maior comprometimento da RCL com essa despesa, mas é que em 2003 ocupava essa posição. Portanto, o grande dispêndio do RS nessa área vem de longe.

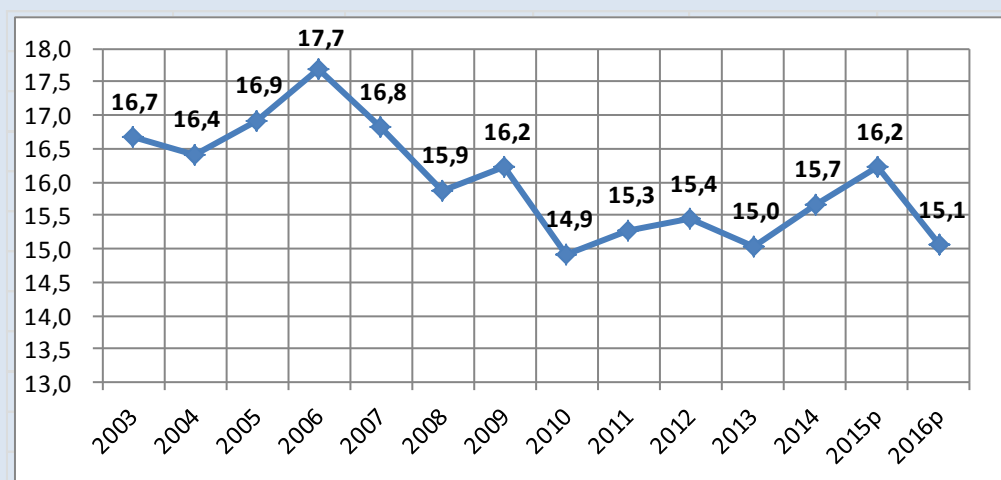


Gráfico 4.1. Despesas dos Outros Poderes em % da RCL da Adm. Direta

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

A Tabela 4.1, a seguir, mostra que entre 2003 e 2014 somente a Defensoria e o Tribunal de Contas cresceram sua despesa numa média anual acima da RCL, na ordem de 4,7% e 13,6%, respectivamente. A RCL cresceu 4,5%. O órgão cuja despesa cresceu menos nesse período foi a Assembleia Legislativa, com apenas 1,5% ao ano.

Já quando se considera o último período governamental, quando a RCL cresceu a uma taxa média anual de 2,4%, todos os órgãos cresceram acima da RCL. Cresceram mais a Defensoria (9,4%) e o Tribunal de Contas (7,4%).

Tabela 4.1. Evolução relativa e variação real da despesa dos Outros Poderes, 2003-2014

Anos	Assembleia	TCE	Judiciário	M.Público	Defensoria	O.Poderes	RCL
2003	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0
2004	96,0	97,0	101,7	110,1		102,1	103,6
2005	106,2	108,0	112,1	119,2		112,3	110,5
2006	108,3	120,8	120,0	124,6	100,0	122,1	115,0
2007	98,9	116,1	117,6	122,6	104,9	118,8	117,7
2008	99,1	116,5	129,2	118,9	127,2	125,6	131,8
2009	95,9	117,5	131,5	120,8	146,9	127,5	130,9
2010	100,0	124,9	133,8	125,1	192,9	132,2	147,6
2011	102,6	129,5	133,7	125,2	220,6	133,6	145,7
2012	105,5	143,5	135,3	132,9	237,9	138,1	149,0
2013	109,6	153,5	137,7	134,4	269,7	142,2	157,5
2014	117,9	166,3	149,6	140,9	276,4	152,8	162,5
2003-14 taxa	1,5%	4,7%	3,7%	3,2%	13,6%	3,9%	4,5%
2011-2014 *	4,2%	7,4%	2,8%	3,0%	9,4%	3,7%	2,4%

Fonte: Dados brutos balanços do Estado * 2010 = 100,00

Nunca é mais deixar de repetir que a utilização de R\$ 7,1 bilhões do caixa único nesse período (Cr\$ 5,7 dos depósitos judiciais) possibilitou o aumento dessas despesas, cuja maioria tem caráter continuado, ao contrário da receita que a viabilizou. Tudo isso foi feito em desrespeito à lei de responsabilidade fiscal, especialmente os artigos 21 conjugado com o 16 e 17. Nisso reside em grande parte a dificuldade atual do governo estadual.

O crescimento da RCL tem que ser o limite acima do qual não deve passar o crescimento da despesa. Por desrespeitar isso é que formamos sistematicamente déficits em cima de déficits durante várias décadas. E agora, recentemente, depois de o Estado estar se ajustando, voltamos às práticas anteriores à década de 1990.

A Tabela 4.2 mostra que no biênio 2015 deve se repetir a mesma tendência de crescimento da despesa do último quadriênio, só não superando o crescimento da RCL devido ao reajuste do ICMS aprovado recentemente. É

impressionante o crescimento anual da Defensoria Pública (19,9%). Merece destaque a taxa do Judiciário (8,4%) e dos outros Poderes, como um todo (7,9%).

Se o crescimento do ICMS frustrar, a situação ficará ainda mais difícil do que está. No entanto, quando se toma o exercício de 2016, o crescimento da despesa total é de 7%. Apenas a Defensoria e o Poder Judiciário tem dotação superior aos 8,13% que deve aumentar a folha no ano que vem, pelo projeto-de-lei encaminhado à Assembleia, segundo a Zero Hora de 9/10/2015, p.16, sob o título: “ *Reajustes terão impacto de R\$ 432,3 mi até 2017*”. Além disso, na Tabela 6.1. Está demonstrado que a diferença das dotações para pessoal em 2015 e 2016 é inferior ao percentual citado para a maioria dos outros Poderes e órgãos especiais.

Em resumo: mais despesa à vista, não importando a crise.

Tabela 4.2. Despesa dos outros Poderes, 2014 a 2016
Em R\$ 1.000,00 correntes.

Anos	Assembleia	TCE	Judiciário	M.Público	Defensoria	O.Poderes	RCL
2014	524.342	446.336	2.761.836	842.404	248.497	4.823.415	30.790.610
2015P	576.143	468.449	2.990.171	909.257	300.874	5.244.894	32.321.161
2016p	592.017	482.282	3.246.509	935.524	356.951	5.613.283	37.283.442
2016/2015	2,8%	3,0%	8,6%	2,9%	18,6%	7,0%	15,4%
Taxa média	6,3%	3,9%	8,4%	5,4%	19,9%	7,9%	10,0%

Fonte: Dados brutos balanço do Estado 2014 e propostas orçamentárias 2015 e 2016.

5. Previdência social estadual

A Tabela 5.1 traz o comportamento das contas que envolvem a previdência estadual, que são a despesa propriamente dita, a contribuição dos servidores e a contribuição patronal, considerada no caso como o dobro da primeira.

Nela vemos que a despesa previdenciária em 2014 foi de R\$ 11 bilhões e a contribuição dos servidores, R\$ 1,4 bilhão. A diferença de R\$ 9,6 bilhões representou o desembolso líquido do Estado com previdência (insuficiência de recursos). Se deduzirmos a contribuição patronal desse montante, resta um déficit previdenciário de R\$ 7,25 bilhões.

A despesa previdenciária cresceu a uma taxa real anual de 5,6% em 10 anos e de 6,2% no último período governamental. Já a insuficiência de recursos cresceu menos (5,6%), em decorrência do aumento da contribuição dos servidores, que foi de 10,6% no período, devido ao reajuste da alíquota da contribuição de 11% para 13,25%.

A Tabela 5.2. Mostra que a insuficiência de recursos (déficit + patronal) estava em 2014 em 31,2% da RCL, o que representava 2,9% do PIB estadual e que cresceu a partir de 2004, ano em que o percentual citado apresentou grande queda, um dos menores da série.

Tabela 5.1. Resultado previdenciário e insuficiência de recursos, 2002-2013

Em R\$ 1.000,00 constantes pelo IPCA

Anos	Contribuição servidores	Contribuição patronal (2x1)	Total contribuições	Despesa previdenciária	Resultado previdenciário	Insuficiência de recursos
2002	524.405	1.048.810	1.573.216	6.917.185	(5.343.969)	6.392.780
2003	511.501	1.023.002	1.534.504	6.722.337	(5.187.834)	6.210.836
2004	669.920	1.339.841	2.009.761	6.412.896	(4.403.135)	5.742.976
2005	736.859	1.473.718	2.210.576	6.767.645	(4.557.069)	6.030.787
2006	805.232	1.610.464	2.415.696	6.968.719	(4.553.023)	6.163.487
2007	868.227	1.736.454	2.604.680	7.577.161	(4.972.480)	6.708.934
2008	829.552	1.659.105	2.488.657	7.734.488	(5.245.831)	6.904.936
2009	849.984	1.699.969	2.549.953	8.077.697	(5.527.744)	7.227.713
2010	944.771	1.602.930	2.547.701	8.663.417	(6.115.716)	7.718.646
2011	1.130.599	1.744.055	2.874.654	9.093.082	(6.218.428)	7.962.483
2012	1.021.188	1.676.528	2.697.716	9.674.346	(6.976.630)	8.653.158
2013	1.372.176	2.077.360	3.449.536	10.366.312	(6.916.776)	8.994.136
2014	1.414.455	2.350.706	3.765.161	11.019.935	(7.254.774)	9.605.480
2004-14	7,8%	5,8%	6,5%	5,6%	5,1%	5,3%
2011-14	10,6%	10,0%	10,3%	6,2%	4,4%	5,6%

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos TCE-RS e RREO-RS em 2012 a 2014.

Tanto 2004-14 como 2011-14 são taxas reais anuais.

A redução da insuficiência de recursos em 2004 deve-se principalmente ao aumento da contribuição dos servidores estabelecido na reforma do ano anterior. Já a redução da despesa deve decorrer da maior incidência de aposentadorias nos anos anteriores para fugir da reforma que estava por vir.

Em 2014, o déficit da previdência estava 24% da RCL ou 2,2% do PIB. Isso é altamente significativo negativamente para um Estado que despense em educação 1,16% do PIB e em saúde 1,45%, quando escoimados dessas funções os gastos previdenciários. O dispêndio líquido com previdência, quando acrescido da contribuição patronal (2,9%% do PIB) é superior à soma do dispêndio com saúde e educação (2,61%).

Tabela 5.2. Alguns indicadores da previdência estadual

ANO	Insuficiência/ RCL	Insuficiência/ PIB	Contrib.servid./ desp.previd.	Déficit/ RCL	Déficit/ PIB
2002	33,3%	2,9%	7,6%	28%	2,4%
2003	32,4%	2,7%	7,6%	27%	2,3%
2004	28,3%	2,4%	10,4%	22%	1,9%
2005	28,5%	2,6%	10,9%	22%	2,0%
2006	28,1%	2,5%	11,6%	21%	1,9%
2007	29,7%	2,6%	11,5%	22%	1,9%
2008	27,5%	2,5%	10,7%	21%	1,9%
2009	28,9%	2,5%	10,5%	22%	1,9%
2010	27,6%	2,4%	10,9%	22%	1,9%
2011	28,8%	2,5%	12,4%	23%	2,0%
2012	30,7%	2,7%	10,6%	25%	2,2%
2013	30,1%	2,7%	13,2%	23%	2,1%
2014	31,2%	2,9%	12,8%	24%	2,2%

Fonte: Elaboração própria com base em dados oficiais.

A despesa previdenciária nos anos de 2015 e 2016 deverá continuar crescendo tendo em vista os valores do orçamento para 2015 e da proposta para 2016, devendo crescer 3,6 pontos percentuais acima do crescimento da RCL, comparativamente com 2014. (Tabela 5.3).

Deve se destacado, ainda, que o crescimento da RCL só será esse por causa do aumento das alíquotas do ICMS, se não houver frustração da arrecadação.

Ano	Despesa bruta	RCL	D.bruta/RCL	Observação
2014	11.019.935	30.790.610	35,8%	
2015p	11.888.787	32.321.161	36,8%	Dot.junho/15
2016p	13.745.043	37.283.442	36,9%	Proposta
2014-16	24,7%	21,1%	3,6	
2016/2015	15,6%	15,4%		

Fonte: Até 2014 dados realizados TCE e RREOs
2015-2016 - RREO junho/15 e Propostas 2015 e 2016. p=programado

6. Variações nas dotações para pessoal

A Tabela 6.1. mostra as variações nominais das dotações da despesa com pessoal para as diversas secretarias e órgãos nas propostas de 2015 e 2016, que decorrem de quatro razões:

- a) Orçamento com dotações insuficientes em 2015 para ocultarem déficits, ao que se somaram as concessões de grandes reajustes salariais, estruturações de cargos e nomeações, após a elaboração da proposta.
- b) Nova estruturação orçamentária, com aglutinação e extinção de secretarias pelo atual governo.
- c) Reajustes superiores aos 3% estabelecidos como teto para aumento da despesa com pessoal em 2016, em decorrência da manutenção dos reajustes concedidos no governo anterior, especialmente à segurança pública.
- d) Aumento da despesa com previdência que contém grande crescimento vegetativo, devido ao alto e crescente índice de inativações, que decorre do envelhecimento da população de servidores, aliado à precocidade das aposentadorias.

Tabela 6.1. Comparativo da despesa com pessoal segundo as propostas 2015 e 2016

Nº	Despesa com pessoal	2015	2016	Varição nominal
	ADMINISTRAÇÃO DIRETA			
1	Assembleia	515.050.277	530.853.285	3,1%
2	TCE	447.711.204	461.142.540	3,0%
3	TJ	2.277.828.103	2.354.331.457	3,4%
4	Sec.Infraestrutura e Logística	5.230.538		-100,0%
5	Sec.Meio Ambiente	19.493.311	21.155.000	8,5%
6	JME	36.678.166	29.610.000	-19,3%
7	Sec.Política para Mulheres	2.275.907		-100,0%
8	Governo do Estado	87.932.156	53.628.000	-39,0%
9	MP_	797.326.737	818.156.539	2,6%
10	PGE	187.109.665	222.839.000	19,1%
11	Sec.Cultura	15.699.702	17.906.000	14,1%
12	Sec.Segurança	2.378.205.807	3.051.165.723	28,3%
13	Sec.Planejamento	28.749.654	26.500.000	-7,8%
14	Sec.da Fazenda	419.888.654	430.000.000	2,4%
15	Sec.Agricultura	98.354.428	120.842.000	22,9%
16	Sec.Des.Econômico	12.045.109	20.204.000	67,7%
17	Sec.Apoio à Microempresa	4.483.561		-100,0%
18	Sec.Inovação e Des.Tecnol.	1.914.827		-100,0%
19	Sec.Minas e Energia		1.900.000	
20	Sec.dos Transportes		3.800.000	
21	Scretaria da Educação	7.076.185.288	7.921.269.517	11,9%
22	Sec.Saúde	694.342.946	804.797.409	15,9%
23	Sec. Trabalho e Des.social	7.258.704	8.180.000	12,7%
24	Sec.Obras, san.e Habitação	29.027.754	34.000.000	17,1%
25	Sec. Habitação e Saneamento	7.422.230		-100,0%
26	Sec.Turismo, Esporte Laser	4.948.726	5.700.000	15,2%
27	Secretaria do Esporte e Laser	1.638.000		-100,0%
28	Sec.Mod.Adm.e RH	134.397.763	140.000.000	4,2%
29	Sec.Juстиça e DH	6.179.250	7.800.000	26,2%
30	Defensoria pública	236.551.549	286.946.205	21,3%
31	Sec.Des.Rural e Coop.	7.296.924	8.110.000	11,1%
32	Encargos financ.Estado	5.444.242.365	6.693.010.361	22,9%
	Subtotal	20.985.469.305	24.073.847.036	14,7%

Continuação:				
Nº	Despesa com pessoal	2015	2016	Varição nominal
AUTARQUIAS				
1	DAER	376.164.693	379.864.559	1,0%
2	Sup.Portos e Hidrovias	118.638.721	126.193.338	6,4%
3	Agência Gaúcha Desenvolv.	7.017.153	7.293.947	3,9%
4	IRGA	49.080.051	43.809.740	-10,7%
5	AGERGS	13.333.559	13.757.117	3,2%
6	RPPS	10.241.602.080	11.932.113.429	16,5%
7	Fundo Assistência à Saúde	31.437.448	43.764.228	39,2%
8	IPERGS	10.000	10.000	0,0%
9	Super.Porto Rio Grande	72.975.434	65.616.344	-10,1%
10	DETRAN	113.046.600	121.478.064	7,5%
11	Junta Comercial	4.946.844	5.821.520	17,7%
Subtotal		11.028.252.583	12.739.722.286	15,5%
FUNDAÇÕES				
1	Esporte e Laser	4.495.959	3.502.413	-22,1%
2	Proteção Especial	71.068.829	90.398.951	27,2%
3	UERGS	48.775.775	58.337.805	19,6%
4	Amparo à Pesquisa	2.856.771	3.542.677	24,0%
5	Ciência e Tecnologia	24.494.073	29.121.776	18,9%
6	Fundação Econ.Estatística	31.498.351	39.141.740	24,3%
7	Desenvolvimento RH	10.234.971	7.608.651	-25,7%
8	Articulação Pol.Públicas Para.	8.580.415	10.275.331	19,8%
9	Fund. Liberato	36.584.961	41.609.986	13,7%
10	FOSPA	14.780.078	15.279.898	3,4%
11	Atendimento Sócio-Educativo	132.278.668	192.959.198	45,9%
12	FGTAS	40.440.660	44.609.999	10,3%
13	Zoobotânica	18.823.908	18.319.455	-2,7%
14	FIGTF	1.208.843	1.104.950	-8,6%
15	Metroplan	17.683.271	13.318.466	-24,7%
16	Piratini- Rádio e TV	22.332.457	25.475.545	14,1%
17	Teatro São Pedro	1.074.615	1.145.740	6,6%
18	Proteção Ambiental	55.975.057	55.146.426	-1,5%
19	Pesquisa Agropecuária	12.470.552	17.839.617	43,1%
20	Produção e Pesq.Saúde	7.132.040	17.161.429	140,6%
Subtotal		562.790.254	685.900.053	21,9%
63	TOTAL	32.576.512.142	37.499.469.375	15,1%
Transf.intraorçamentárias		9.386.624.842	11.018.486.601	
Total sem dupla contagem		23.189.887.300	26.480.982.774	14,2

Fonte: Propostas orçamentárias 2015 e 2016.

7. Esgotamento dos recursos extras

7.1. A maldição do dinheiro fácil

O Gráfico 7.1 demonstra as retiradas do caixa único nos quatro últimos períodos governamentais completos. Os valores estão atualizados para 2014 e estão em milhões de reais.

Nele se constata que o último governo sacou quase a metade do total retirado pelos últimos quatro governos (46,6%). Dois governos, o do período 1999-2002 e de 2011-2014 sacou 72,2% do total sacado por quatro governos.

A diferença entre os demais governos e o governo imediatamente anterior é que aqueles retiraram o suficiente para cobrir as insuficiências financeiras e este utilizou esses recursos para criar despesas novas, a maioria de **caráter continuado**, em total desacordo com o art. 21 conjugado com os artigos 16 e 17 da lei de responsabilidade fiscal.

Com os recursos do caixa único, a maioria oriunda dos depósitos judiciais, foram pagas as parcelas dos reajustes salariais até 2014, que impactaram na folha dos exercícios seguintes, por serem despesas de caráter permanente e também porque muitas parcelas foram estendidas até novembro de 2018.

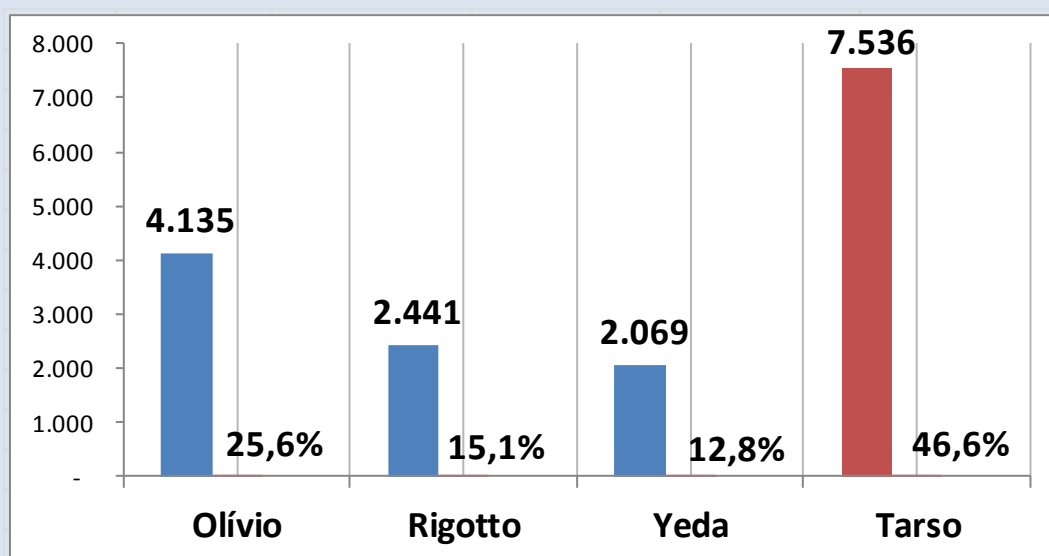
Os depósitos judiciais foram uma espécie de maldição do dinheiro fácil, porque permitiram criar despesa que continuaram, enquanto eles foram praticamente esgotados. Melhor seria que esses recursos não tivessem existido, porque assim não teríamos esse enorme déficit no atual período governamental.

A crítica situação das finanças estaduais no atual governo tem três causas: a crise histórica, a crise da economia e a situação deixada pelo governo anterior.

Quanto à crise histórica, o Estado vinha se ajustando. Uma prova disso é a **margem de investimentos** que de **-6,1%** em 2004, atingiu **3,4%** em 2010, descendo após para **-7,1%** da RCL em 2014, conforme se observa no Gráfico 7.3, adiante. Observa-se também a utilização de recursos de receita de capital (no caso empréstimos) para financiar o custeio. Foram investidos 5,9% em 2014, mas as receitas de capital atingiram 8,7% da RCL. A diferença de quase

3% da RCL foi aplicada em despesas correntes, talvez para custear os reajustes salariais parcelados, acima citados.

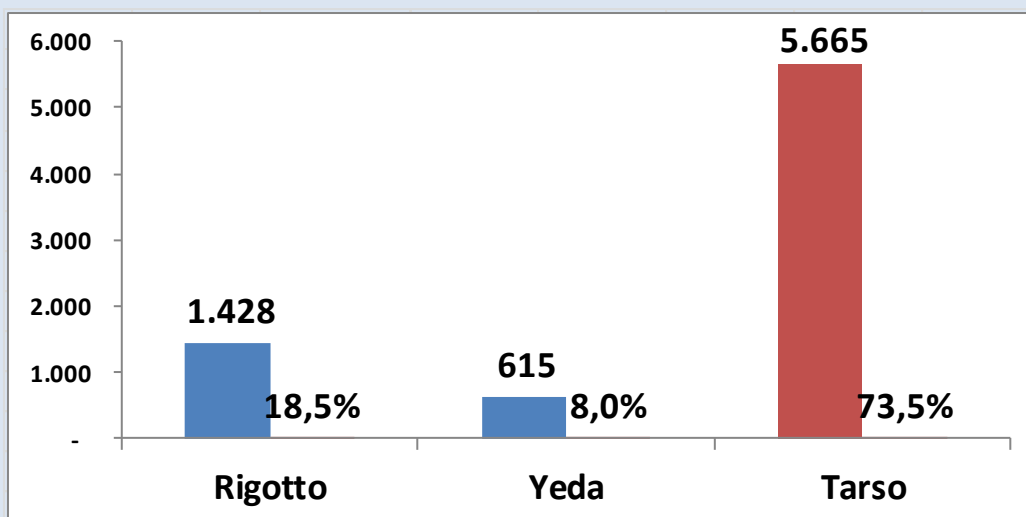
A venda de ações da CRT ajudou nos investimentos, mas, por não fazer parte da RCL, não teve nenhuma influência na margem de investimentos, que é apurada com recursos ordinários.



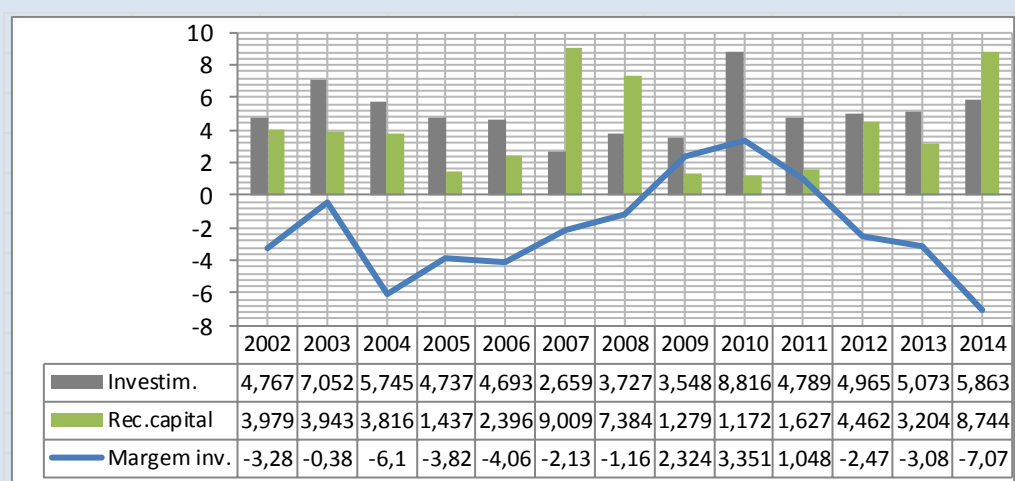
Gráf.7.1 . Saques do caixa único por governo - Em R\$ milhões de 2014.

Fonte: Dados brutos Site da Secretaria da Fazenda.

O gráfico 7.2., seguinte, mostra os saques dos depósitos judiciais, onde se constata que 73,5% foram feitos no governo que passou. Os saques dos depósitos judiciais são se somam aos do caixa único, porque são dele integrantes.



Gráf.7.2 . Saques dos depósitos judiciais, por período governamental
Em R\$ milhões correntes. Fonte dados brutos: Site da Fazenda.



Gráf.7.3 - Margem p/investimentos, investimentos e receitas de capital

Em percentual da RCL.

Fonte: Dados brutos balanços do Estado.

Nota: 2007: Venda de ações do Bannrisul e 2008 e 2010: Relagem da dívida extralimite.

7.2. Situação atual dos recursos extras

Até setembro do corrente, foram sacados **do caixa único R\$ 1.232 milhões**, sendo a maioria oriunda dos depósitos judiciais.

O governo atual aumentou o limite de saque dos depósitos judiciais em mais 10%, elevando para 95% do saldo. Com isso, poderá dispor de mais R\$ 1

bilhão, mas que terá efeito somente em 2015. Esse valor foi utilizado imediatamente para suprir as insuficiências de caixa.

De agora em diante o governo só disporá de 95% do que ingressar que, a rigor, será igual ou menor do que a remuneração paga por seu uso, que corresponde à variação da taxa Selic, muito mais caro que os encargos da dívida com a União.

Ocorre que uma parte dessa remuneração fica dentro do orçamento do Estado, porque é aplicada pelo Poder Judiciário, que abriu mão de parte dela.

O que precisa ser pago são os juros dos depositantes e a comissão do Banrisul, em torno de 10% do total.

No orçamento para 2016 consta, na uma atividade para pagamento decorrente da Lei nº 12.069, de 22/04/2004, volume I, p.840. O valor da dotação é de R\$ 667.422 mil.

Como esse valor já está considerado na despesa do exercício, assim como as dotações aplicadas pelo Judiciário, os novos ingressos dos depósitos (95%) são considerados meios de redução do déficit de caixa (o déficit orçamentário não reduz). **Deve ingressar a partir de 2015 em torno de R\$ 1 bilhão, no máximo.**

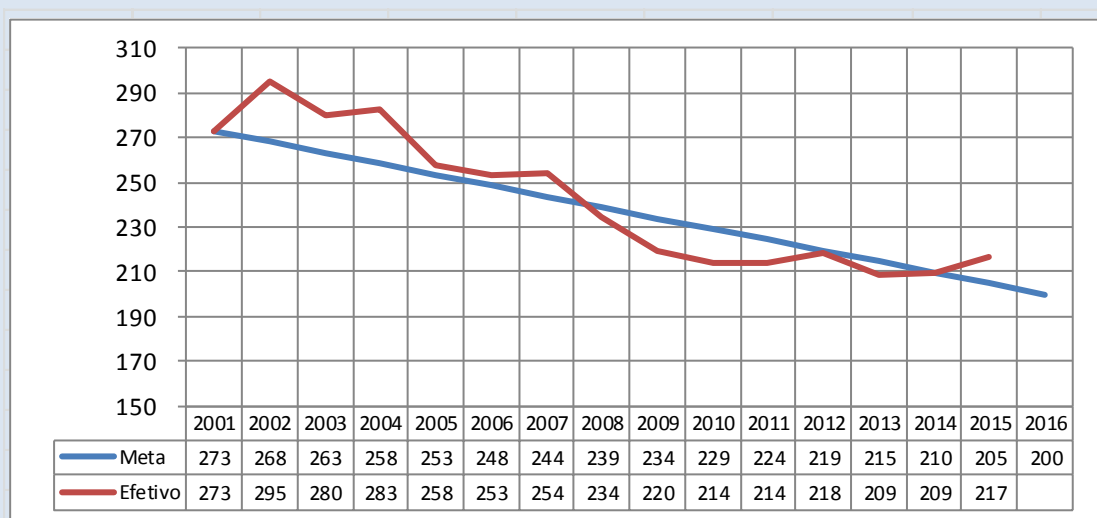
Outro item que pode representar algum ingresso são os demais componentes do caixa único. Estes, no entanto, não serão expressivos, a considerar que no governo anterior ingressou R\$ 1,5 bilhão nos quatro anos e, ainda, contando com recursos de operações de crédito. Os ingressos neste item não deve passar de **R\$ 300 milhões** anuais.

A Secretaria da Fazenda deve ter algumas alternativas, mas que estão cada vez mais esgotadas.

7.2. Grau de endividamento

O Gráfico 7.4 mostra o limite de endividamento (meta) e o endividamento efetivo. Nele vemos que a margem gerada entre 2008 e 2011 desapareceu totalmente. Em 2010 havia 15% da RCL de margem para endividamento (R\$ 5 bilhões, mais ou menos). Até 2014, essa margem foi zerada e hoje está

negativa. Em valores redondos, o limite é 205% e o comprometimento efetivo está em 217%. No próximo ano, o limite descenderá para 200% e, dificilmente, o comprometimento efetivo eliminará essa defasagem.



Gráf. 7.4. Endividamento estadual: meta e efetivo (DCL/RCL)

Fonte: TCE, Relatórios da Dívida Sefa e RGF (ago/2014)

2015: 2º quadrimestre

Por isso, mesmo que seja regulamentada a nova renegociação aprovada pela Lei nº 148/2014 não haverá espaço para novos empréstimos, talvez, até 2017, porque em 2013 e 2014 a diferença obtida na redução dos juros foi eliminada com a variação a maior do IPCA sobre o IGP-DI.

8. Síntese final e conclusão

8.1. Síntese final

1. A proposta orçamentária para 2016 prevê e fixa em R\$ 63,4 bilhões, respectivamente, a receita e a despesa. Descontando as operações intraorçamentárias, que são transferências internas entre órgãos, esse valor fica em R\$ 52,4 bilhões, 9,2% de crescimento nominal em relação à proposta do ano anterior.
2. Mesmo com o reajuste das alíquotas do ICMS aprovado recentemente, o crescimento nominal da receita corrente esperado será de 13% e o total de 9,2%, excluindo-se as transferências internas, **em relação à proposta do ano anterior.**

3. Na despesa, o maior crescimento será a com pessoal, com 15,5% nominal sobre a **proposta do ano anterior**, incluindo a reserva de contingência, mas **não exprime** a realidade orçamentário-financeira, pelas razões abordadas adiante.
4. Os investimentos previstos são da ordem de R\$ 1,7 bilhão, 4,6% da RCL, sendo com recursos próprios apenas R\$ 739 milhões ou 2% da RCL. A realização com recursos próprios, no caso, significa apenas que não será feita com operações de crédito. Se efetivada, será com recursos do caixa único, especialmente dos depósitos judiciais, que não são recursos próprios.
5. Para a análise comparativa dos valores constantes da proposta para 2016, **reestimamos os valores de 2015, por duas razões**. A primeira decorre do fato de o orçamento de 2015 trazer um **déficit oculto** de R\$ 5,4 bilhões, sendo R\$ 4,4 bilhões em receitas superestimadas e fictícias, e R\$ 1 bilhão na despesa, decorrente da dotação insuficiente para pessoal, especialmente, para a folha do magistério. A segunda razão foi a **queda da receita**, em decorrência da crise econômica.
6. Comparadas com a **estimativa própria das receitas para 2015**, baseada no grau de realização até setembro (agosto, em alguns casos), as receitas correntes deverão crescer nominalmente 15,9% em 2016, se as condições econômicas se mantiverem. Da mesma forma, **o ICMS deverá crescer nominalmente 18%**, se o reajuste das alíquotas não provocar redução no nível das transações econômicas por elas tributadas.
7. Apesar desse crescimento da receita, ainda está previsto um **déficit de R\$ 4,621 bilhões para 2016**. Inicialmente, esse déficit era de R\$ 6,183 bilhões, que foi reduzido pelo aumento das alíquotas do ICMS. Esse déficit tende a ser maior, o que pode decorrer de frustração de arrecadação e da maior despesa com pessoal, especialmente no magistério e nos outros Poderes.

8. As receitas de capital terão uma realização mínima em 2015 em relação ao que estava previsto no orçamento. Em decorrência dessa base baixa, a dotação para 2016 está multiplicada por cinco, quando comparada com ela. Isso contribui para o aumento da variação da receita total, que está previsto em 18%.
9. Mas as receitas de capital dificilmente se realizarão na íntegra. Grande parte delas são operações de crédito, que estarão inviabilizadas em 2016 pelo fato de o limite de 200% da RCL estar esgotado, porque o comprometimento efetivo já está em 216,6% no 2º quadrimestre de 2015. O valor das transferências de capital, a considerarmos o comportamento de 2015, dificilmente será concretizado. Já, as demais receitas de capital devem ingressar além do previsto, tendo em vista o bom desempenho das alienações de bens em 2015. Mas estas últimas são pouco significativas no contexto orçamentário.
10. A despesa total para 2015 foi recalculada para R\$ **45,3 bilhões**, o que torna seu crescimento nominal para 2016 em 15,5% e real de 9%, a despeito de todos os cortes realizados pelo atual governo. A despesa com pessoal deverá crescer 12,6% nominais ou 9,1%, se desconsiderada a reserva de contingência que, geralmente, acaba indo para pessoal.
11. Mesmo com a grande contenção de despesa ocorrida, o déficit orçamentário do **exercício de 2015**, que era de R\$ 5,4 bilhões (oculto), ainda será muito alto, **em torno de R\$ 4,9 bilhões**. Contribuíram para que não ocorresse uma redução maior a grande rigidez da despesa e a queda da arrecadação, em decorrência da crise econômica.
12. O limite estabelecido de 3% para incremento de despesa não se aplica ao pessoal da segurança pública, nem à previdência social, que representa 54% da folha. A segurança pública, como se sabe, foi contemplada com altos reajustes até 2018. Além disso, os reajustes

parcelados concedidos a outras categorias em 2015, numa espécie de *carry-over*, acabam impactando na folha do exercício seguinte.

- 13.A despesa com pessoal deve ir além do valor constante na proposta para 2016 pelas seguintes razões: Na educação está previsto apenas 3,4% de acréscimo, que é pouco mais do que crescimento vegetativo da folha. Já nos outros Poderes, em alguns casos, o reajuste pretendido de 8,13% é bem superior ao crescimento das dotações orçamentárias dos anos de 2016, quando comparadas com o orçamento de 2015.
- 14.A despesa com pessoal da segurança pública deverá crescer 18% em relação à proposta do ano anterior e 32,5% sobre o realizado em 2014. Entre 2010 e 2016 deverá crescer 42,5% acima da RCL.
- 15.A despesa com previdência nos últimos dois anos (2015 e 2016) deve crescer 3,6 pontos percentuais acima do crescimento da RCL, mesmo estando esta beneficiada pelo aumento das alíquotas do ICMS. Essa tendência histórica de crescimento da despesa previdenciária foi acentuada nos últimos anos porque os maiores reajustes foram concedidos para as folhas com maior precocidade nas aposentadorias.
- 16.Em 2014, o déficit da previdência já estava 24% da RCL ou 2,2% do PIB. Isso é altamente significativo negativamente para um Estado que despende em educação 1,16% do PIB e em saúde 1,45%, quando escoimados dessas funções os gastos previdenciários. No ano citado, o dispêndio líquido com previdência, quando acrescido da contribuição patronal era 31,2% da RCL (2,9%% do PIB) bem superior à soma do dispêndio com saúde e educação (2,61%).
- 17.Os demais componentes da despesa crescerão por razões diversas: as outras despesas correntes (ODC), com apenas 8,2%, estão contidas; as transferências aos municípios seguem o crescimento da receita tributária, e o serviço da dívida, de certa forma, também. Por isso, o incremento de 12% para este último parece estar subestimado. Quanto

aos investimentos, como variável de ajuste que costumam ser, não terão esse incremento, porque a realização será bem menor em 2016.

18. A despesa dos outros Poderes deverá crescer nominalmente 7%, em média, bem abaixo do crescimento esperado da RCL. Isso é uma boa notícia, tendo em vista o crescimento do último período governamental que foi de 3,7% reais sobre a variação também real da RCL de 2,4%. No entanto, a notícia trazida por Zero Hora de 9/10/2015, indica que os 7% citados certamente serão ultrapassados, pelos menos, por alguns dos órgãos, conforme já citado.

19. Além do déficit, os recursos extras estarão cada vez mais escassos a partir do ano que vem. Os depósitos judiciais deverão contribuir com R\$ 1 bilhão, no máximo. O limite de endividamento estará esgotado, talvez, até 2017, mesmo que seja regulamentada a Lei 148/2014. A Secretaria da Fazenda que ser muito criativa para enfrentar essa situação.

8.2. Conclusão

O ano de 2016, como os que seguirão, será de muita dificuldade para as finanças estaduais, talvez pior que o de 2015, porque permanece um déficit de R\$ 4,6 bilhões, que tenderá a ser maior pelas seguintes razões.

Pelo lado da receita, nada garante que o reajuste das alíquotas do ICMS gere o aumento de arrecadação esperado. Também as receitas de capital não se realizarão na dimensão esperada, embora isso não reflita no aumento do déficit, mas na redução dos investimentos, com graves reflexos na infraestrutura do Estado.

Já pelo lado da despesa, a dotação para os salários do magistério (mais 3,4%) não permite o repasse da variação do IPCA, que será em torno de 9,5% em 2015. Acresce-se a isso a pretensão dos outros Poderes de reajustar a folha de seus servidores em 8,13%, para o que não há dotação suficiente na maioria deles.

O governo terá que descobrir alternativas novas e variadas de receitas extras para financiar esse déficit, porque as usuais estão cada vez mais

escassas. Até mesmo novas operações de crédito estão inviabilizadas, talvez até 2017, porque a relação DCL/RCL está em 216,6% e o limite para o ano que vem será de 200%.

Uma renegociação da dívida poderá contribuir para a redução do déficit, mas não será a panaceia esperada, porque a União está com suas finanças combalidas e o que conceder a um Estado terá que estender aos demais. Um novo pacto federativo encontra as mesmas dificuldades e não se faz de uma hora para outra.

A verdade nua e crua é que o nosso modelo está falido e as reformas que necessárias já deveriam ter sido feitas há anos, como é o caso da precocidade das aposentadorias.

Se a economia voltar a crescer, a situação pode melhorar um pouco, mas temos que rezar também para que São Pedro não nos castigue com secas ou chuvas em excesso, como as que estão ocorrendo. Rezemos...

Porto Alegre, 12 de outubro de 2015.

Referências bibliográficas:

1. Proposta orçamentária para 2015
2. Proposta orçamentária para 2016
3. Balanços do Estado de vários anos.
4. Trabalhos públicos no blog www.darcyfrancisco.com.br, especialmente: <http://www.darcyfrancisco.com/arquivos/Poderes>
5. Pareceres prévios do TCE-RS
6. Levantamentos de dados feitos anteriormente
7. Boletim de Pessoal da Secretaria da Fazenda-RS.
8. Zero Hora de 9/10/2015, p.16.

Observação: Planilhas que embasaram os cálculos estão em poder do autor à disposição de quem precisar delas.