

Análise da Proposta Orçamentária para 2012 (sintética)

Darcy Francisco Carvalho dos Santos
Economista



Outubro/2011

SUMÁRIO

1. Considerações iniciais	3
2. Comparação entre a receita prevista nas propostas de 2011 e 2012 ...	4
2.1. Crescimento da arrecadação federal após o fim da CPMF	9
2.2. Composição das receitas próprias e de transferências, 1996-2010..	9
3. Despesas fixadas para 2010.....	12
3.1. Despesas dos poderes.....	14
4. Vinculações constitucionais com educação e saúde	16
5. Resultado primário.....	19
Conclusão	21

1. Considerações iniciais

A Proposta Orçamentária para o exercício de 2012, incluindo as duplicidades das transferências intragovernamentais, atinge o montante de R\$ 40.264.489.977. Com a exclusão dessas duplicidades, o orçamento passa para R\$ 33.409.252.483.

No total da receita, a Administração Direta será responsável por 90,9%, e as autarquias e fundações por 9,1%. Sobre outro entoque, as receitas correntes representam 96,9% e as de capital, 3,1% (Tabela 1.1).

Tabela 1.1 - Estimativa da receita da Administração Consolidada para 2012

Especificação	Administração Direta	Autarquias	Fundações	Total	%
Receitas correntes	29.393.242.704	9.700.836.664	148.895.185	39.242.974.553	117,5%
(-) Intraorçamentárias	7.926.020	6.837.654.524	9.656.950	6.855.237.494	
Subtotal	29.385.316.684	2.863.182.140	139.238.235	32.387.737.059	96,9%
Receitas capital	971.234.248	13.411.905	36.869.271	1.021.515.424	3,1%
Total s/duplicidade	30.356.550.932	2.876.594.045	176.107.506	33.409.252.483	100,0%
Percentuais	90,9%	8,6%	0,5%	100,0%	
Total c/duplicidade	30.364.476.952	9.714.248.569	185.764.456	40.264.489.977	

Fonte: Proposta Orçamentária para 2011

No tocante à despesa, 86,9% corresponde à Administração Direta, 12,4% às autarquias e fundações e 0,7% à reserva de contingência. Desse total, 89,7% é destinado às despesas correntes, 9,5% às despesas de capital, ficando 0,7% em reserva de contingência (Tabela 1.2).

Tabela 1.2 - Estimativa da despesa da Administração Consolidada para 2012

Especificação	Administração Direta	Autarquias	Fundações	Total	%
Despesas correntes	26.532.410.678	9.687.704.049	613.514.443	36.833.629.170	110,2%
(-) Intraorçamentárias	7.926.020	6.837.654.524	9.656.950	6.855.237.494	20,5%
Subtotal	26.524.484.658	2.850.049.525	603.857.493	29.978.391.676	89,7%
Despesas de capital	2.504.821.347	588.922.817	90.571.953	3.184.316.117	9,5%
Reserva contingência (*)				246.544.690	0,7%
Total s/duplicidade	29.029.306.005	3.438.972.342	694.429.446	33.409.252.483	100,0%
Percentuais (*)	86,9%	10,3%	2,1%	99,3%	
Total c/duplicidade	29.037.232.025	10.276.626.866	704.086.396	40.264.489.977	

Fonte: Proposta Orçamentária para 2011

(*) A diferença de 0,7% deve-se a Reserva de Contingência, que só consta no total.

A despesa de capital é composta por investimentos (sentido amplo), que inclui investimentos propriamente ditos e inversões financeiras, mais amortização da dívida pública. Os valores e os percentuais correspondentes para cada um dos grupos citados constam da Tabela 1.3.

Descrição	Valor	%
Investimentos sent.ampla	1.977.482.518	62,1%
Amortização da dívida	1.206.833.599	37,9%
Total	3.184.316.117	100,0%
Fonte: Proposta Orçamentária para 2012.		

Ainda estão previstos para 2012 investimentos na ordem R\$ 1.301.557.401 a serem realizados pelas empresas estatais. Assim sendo, no total estão previstos R 3,279 bilhões em investimentos em toda a administração estadual.

2. Comparação entre a receita prevista nas propostas de 2011 e 2012

A receita corrente para 2012 foi estimada considerando um crescimento nominal de 12,1% e real de 7,2%. Foi considerada uma inflação de 4,5% e uma taxa de crescimento do PIB de 5,5%. Como a multiplicação de ambas dá 10,25%, está implícita uma elasticidade de 1,7% (Tabela 2.1).

Deve ser destacado, no entanto, que o crescimento do PIB em 5,5% nem o Ministério da Fazenda e o Banco Central acreditam mais, pois sua previsão atual está entre 3,5 e 3,7%. Nessa mesma base e até taxas menores (3% ou até menos) está a previsão da maioria dos organismos que tratam do assunto. Já a inflação deve situar-se acima de 4,5%, devendo ficar próxima do teto da meta (6,5%). Isso, no entanto, apresenta reflexos correspondentes na despesa.

As **receitas próprias** estão estimadas com 14,4% de expansão, sendo 9,4% reais, e as de **transferências**, com uma redução nominal de 0,4% e de 4,7%, respectivamente. Grande parte dessa redução deve-se à superestimação da receita no exercício de 2011.

A participação das receitas de transferências prevista para 2012 é de 12,1%, reduzindo-se para 10,3%, quando se deduzem as perdas do Fundeb. A queda das transferências federais trata-se de um processo que vem se verificando há anos, conforme tratado no item 2.1.

Tabela 2.1. Demonstrativos analíticos das receitas previstas, 2011 e 2012
Em R\$ 1.000,00 correntes.

Especificação	PLOA 2011	PLOA2012	Variação		Composição	
			Nominal	Real (2)	2011	2012
RECEITAS CORRENTES (1)	28.904.685	32.387.736	12,1%	7,2%	100,0	100,0
Próprias	25.412.366	29.062.627	14,4%	9,4%	87,9	89,7
Tributária	22.177.764	24.904.781	12,3%	7,5%	76,7	76,9
ICMS	18.477.978	20.795.420	12,5%	7,7%	63,9	64,2
IPVA	1.594.518	1.786.371	12,0%	7,2%	5,5	5,5
IRRF	1.200.261	1.297.907	8,1%	3,5%	4,2	
Demais	905.007	1.025.083	13,3%	8,4%	3,1	3,2
Contribuições	1.503.286	1.820.342	21,1%	15,9%	5,2	5,6
Patrimonial	769.721	909.986	18,2%	13,1%	2,7	2,8
Demais correntes (3)	961.595	1.427.518	48,5%	42,1%	3,3	4,4
Transferências (4)	3.947.720	3.931.401	-0,4%	-4,7%	13,7	12,1
FPE	1.457.493	1.590.113	9,1%	4,4%	5,0	4,9
IPI Exportação	544.088	522.228	-4,0%	-8,2%	1,9	1,6
CIDE	114.028	120.797	5,9%	1,4%	0,4	0,4
LC 87/96	264.482	290.203	9,7%	5,0%	0,9	0,9
SUS	1.099.305	901.897	-18,0%	-21,5%	3,8	2,8
Demais	468.324	506.163	8,1%	3,4%	1,6	1,6
Fundeb	(455.401)	(606.292)	33,1%	27,4%	(1,6)	(1,9)
A receber	2.967.124	3.219.932	8,5%	3,8%	10,3	9,9
A transferir	(3.422.525)	(3.826.224)	11,8%	7,0%	(11,8)	(11,8)
RECEITAS DE CAPITAL	516.961	1.021.515	97,6%	89,1%	100,0	100,0
Operações de crédito	36.925	639.245	1631,2%	1556,6%	7,1	62,6
Alienação de bens	12.925	18.195	40,8%	34,7%	2,5	1,8
Transferências de capital	457.131	340.294	-25,6%	-28,8%	88,4	33,3
Demais	9.980	23.781	138,3%	128,0%	1,9	2,3
TOTAL	29.421.646	33.409.251	13,6%	8,7%		
RCL	23.196.057	26.002.492	12,1%	7,3%		
Transf.menos Fundeb	3.492.319	3.325.109	-4,8%	-8,9%	12,1%	10,3%

Fonte: PropostaS orçamentáriaS para 2011 e 2012.

(1) Desconsideradas as receitas intraorçamentárias.

1. PLOA 2011, R\$ 5.831.438 mil referente dupla contagem.

2. PLOA 2012, R\$ 6.855.237.mil referente dupla contagem.

(2) Descontada a inflação considerada no PLOA de 4,5%.

(3) Inclui em 2012 R\$ 246.058 mil de receitas para efeito de orçamento.

(4) Desconsidera as operações do Fundeb.

A receita estimada de 2011 pode ser considerada um *proxy* da receita arrecadada, embora esta tenha ficado com 3,3% a menor até agosto. Mas até o final do ano, tendo em vista a maior arrecadação no segundo semestre, elas devem ficar bem mais próximas. Se isso não ocorrer, tendo em vista a crise que se avizinha, mais difícil será para alcançar a previsão em 2012.

As receitas correntes representaram 64,5% do valor previsto até agosto, que corresponde 66,7% do ano (8/12). Nesse período, as receitas próprias

ingressam o correspondente a 65,9% da previsão, enquanto as de **transferências** corresponderam a apenas 54,8% (Tabela 2.2).

Tabela 2.2. Síntese da comparação entre arrecadação prevista e efetiva em 2011
Mês: agosto

ESPECIFICAÇÃO	Previsto	Prev.%	Real %	Realizado	Real/Prev.
Próprias	22.849.203.191	85,5	88,3	15.066.990.856	65,9%
Tributárias	21.558.540.301	80,7	84,2	14.365.452.613	66,6%
Demais	1.290.662.890	4,8	4,1	701.538.242	54,4%
Transferências (*)	3.409.759.914	12,8	10,9	1.867.036.451	54,8%
Receitas correntes	26.258.963.105	98,3	99,2	16.934.027.307	64,5%
Capital	452.765.512	1,7	0,7	126.686.095	28,0%
Correntes intraorçamentárias	8.457.860	0,0	0,0	5.058.628	59,8%
TOTAL	26.720.186.477	100,0	100,0	17.065.772.030	63,9%
Transferências correntes	3.409.759.914			1.867.036.451	
Participação transferências	13,0%			11,0%	-15,1%
União proporcional	2.272.945.959			1.867.036.451	(405.909.508)

(*) Deduzidas das perdas do Fundeb.

O ICMS, principal item de receita, apesar de estar dentro da previsão proporcional para o mês, apresentou um crescimento nominal de 7,3% até o mês de setembro do exercício, o que correspondeu a apenas 0,7% reais. Nos últimos 15 anos essa taxa real foi de 4,2% e nos último dez, 5,2%.

Seguindo ainda uma sistemática antiga, consta ainda no rol das receitas previstas a rubrica “Demais Compensações Financeiras da União (somente para fins de orçamento), no valor de R\$ 246.058.408, o que representa o,8% da receita corrente para o exercício. Embora tenha pouco reflexo no total da receita, o problema está na continuidade de uma prática que só serve para descaracterizar o orçamento como peça básica da administração pública.

Tabela 2.2.1. ICMS (*) em valores correntes e taxas de crescimento nominal e real

ANOS	VALORES CORRENTES	VARIACAO NOMINAL	CRESCIMENTO %		
			NOMINAL	IGP-DI	IPCA
1995	3.509.484.465		-	-	-
1996	4.015.924.251	506.439.786	14,4%	2,93%	-1,24%
1997	4.006.765.710	(9.158.541)	-0,2%	-7,38%	-6,53%
1998	4.232.062.917	225.297.207	5,6%	1,64%	2,34%
1999	4.659.522.820	427.459.903	10,1%	-1,17%	4,88%
2000	5.646.813.277	987.290.457	21,2%	6,50%	13,25%
2001	6.706.353.428	1.059.540.151	18,8%	7,62%	11,18%
2002	7.441.505.283	735.151.854	11,0%	-2,48%	2,05%
2003	8.988.841.628	1.547.336.346	20,8%	-1,36%	5,56%
2004	9.637.938.267	649.096.638	7,2%	-2,13%	0,50%
2005	11.369.302.489	1.731.364.222	18,0%	11,55%	10,40%
2006	11.813.299.091	443.996.602	3,9%	2,11%	-0,13%
2007	12.277.685.274	464.386.183	3,9%	-1,16%	0,23%
2008	14.825.153.674	2.547.468.400	20,7%	8,63%	14,28%
2009	15.086.676.571	261.522.897	1,8%	-0,01%	-2,99%
2010	17.816.426.131	2.729.749.560	18,1%	11,82%	12,44%
Taxa anual					
1995-2010			11,4%	2,3%	4,2%
2000-2010			12,2%	3,3%	5,2%
2011-até set			7,3%	-1,9%	0,7%

Fonte: Site Secretaria da Fazenda.

(*) ICMS a qualquer títulos (dívida ativa, multa, juros, etc.), base de retorno aos municípios.

Esse reduzido crescimento do ICMS, aliado à queda de participação das receitas de transferências pode aumentar os já graves problemas financeiros do Estado, especialmente porque houve um grande aumento da despesa de pessoal, conforme tratado em item próprio.

No exercício corrente, no período janeiro/agosto, em relação a igual período do exercício anterior, houve uma queda real de 4% nas receitas de transferências (Tabela 2.3). Decompondo as receitas de transferências correntes, conforme a Tabela citada, observa-se que a causa da grande queda de arrecadação esteve **a cargo do SUS**, na ordem de 17,6% nominais ou 22,6% reais e . A redução dos recursos do SUS obriga o Estado a utilizar mais de seus recursos nessa finalidade, e não podendo fazer, o reflexo se sentirá na ofertas dos serviços à população, o que está ocorrendo.

A participação na receita da União (Quota FPE, IPI exportação e CIDE) cresceu 23% ou 15,5% reais. Já as demais receitas de transferências correntes

decreceram 3% reais. Também ocorreu expressiva queda das receitas de capital, na ordem de 71% em termos reais

Resumindo, pode-se dizer que as transferências constitucionais mantiveram o crescimento, acompanhando o crescimento da receita da União, ao passo que as **transferências voluntárias** caíram.

Tabela 2.3. Decomposição das receitas de transferências

Descrição	Janeiro/agosto 2010	Janeiro/agosto 2011	Variação nominal	Variação real (*)
Participação na receita da União	1.089.061.923	1.340.025.062	23,0%	15,5%
SUS	608.225.879	501.373.269	-17,6%	-22,6%
Demais correntes	347.662.993	359.168.221	3,3%	-3,0%
Perdas do Fundeb	(336.814.488)	(333.530.100)	-1,0%	-7,0%
Transf.de capital	167.956.818	51.848.502	69,1%	-71,0%
Total	1.876.093.126	1.918.884.954	2,3%	-4,0%

Fonte: Site Secretaria da Fazenda.

Considerado IPCA de 6,5% no período.

No tocante ao SUS, a previsão para 2012 é 21,5% menor, em termos reais, que a constante da proposta 2011, que, como vimos, não vem sendo realizada na íntegra (Tabela 2.4). É lamentável que um programa tão importante como o SUS, com toda a crise por que passa a saúde, tenha sua dotação reduzida. Não tem explicação para esse fato, se o crescimento das receitas a cargo do Tesouro Nacional foi sem precedente, de 21,1% nominais ou 13,8% reais no corrente exercício.

2.4. Previsão de ingresso de receita do SUS

Ano	Preços correntes	Fator IPCA	Preços de 2012
2011	1.099.305	100,00	1.148.774
2012	901.897	104,50	901.897
Variação	-18,0%		-21,5%

Fonte: Site da Fazenda.

É importante destacar que, segundo a Emenda 29/2000, a União deve aplicar em saúde a cada ano o mesmo valor do ano anterior acrescido da variação nominal do PIB. Como o PIB vem crescendo, essa queda nominal de 18% é um atestado de não cumprimento desse dispositivo, a menos que tenha aumentado a aplicação sob outras formas ou que essa redução do SUS não tenha ocorrido nos demais estados, o que seria uma situação ainda mais grave.

2.1. Crescimento da arrecadação federal após o fim da CPMF

A Tabela 2.5 mostra a evolução da arrecadação federal entre 2007 e 2010, quando houve um crescimento real de 14,8%, numa média de 5% ao ano. Em 2008, mesmo com o fim da CPMF, a arrecadação cresceu 7,6% em termos reais. Em 2009, ela decresceu 2,9% em decorrência da crise internacional, mas em 2010 ela voltou a subir, com 9,8%.

Tabela 2.5. Situação das receitas após o fim da CPMF
Em R\$ milhões constantes de 2010

Descrição	2007	2008	2009	2010	2007-2010
CPMF	42.477	1.265	299	119	-99,7%
IOF	9.120	22.410	20.213	26.601	191,7%
TOTAL	701.828	755.429	733.474	805.708	14,8%
Taxa		7,6%	-2,9%	9,8%	

Fonte: Receita Federal Tabela II - valores a preços correntes.

Deve ser destacado que a CPMF foi compensada em parte pelo aumento do IOF. Se o fim da CPMF reduziu R\$ 41 bilhões na arrecadação, o IOF aumentou em 14 bilhões, um terço. Mas o que deve ser destacado é o crescimento global da arrecadação, que continuou a ocorrer a grandes taxas, conforme referido.

Tabela 2.6. Síntese da arrecadação federal, 2006-2010
Em R\$ milhões constantes de 2010

Descrição	2006	2007	2008	2009	2010
CPMF	38.636	42.477	1.265	299	119
IOF	8.173	9.120	22.410	20.213	26.601
TOTAL	631.529	701.828	755.429	733.474	805.708
	100,0	111,1	119,6	116,1	127,6
		11,1%	7,6%	-2,9%	9,8%

Fonte: Receita Federal Tabela II - valores a preços correntes.

No corrente exercício, o crescimento da arrecadação federal ainda é maior. Segundo o Boletim do Tesouro Nacional, de janeiro a agosto a arrecadação cresceu 21,1% nominais ou 13,8% reais, conforme já citado.

2.2. Composição das receitas próprias e de transferências, 1996-2010

Pela Tabela 2.7, observa a queda de participação das receitas de transferências na composição da receita corrente do Estado. Depois de representarem 14,54% em 1998, decresceram para 13,72 em 2002. A partir de

2003 houve uma grande queda, que se deve principalmente à mudança da sistemática de registro do Fundef/Fundeb. Mas, mesmo assim, depois de alcançar 12,64% em 2007, baixou para 10% em 2010. Em 2011, até agosto está em 11%.

Entre 2002 e 2010 a taxa de crescimento das receitas correntes foi de 4,1%, sendo 4,83 as receitas próprias e 4,75% as de transferências. Já no período 2002-2010, as receitas correntes cresceram 4,4%, sendo 5% as próprias e **apenas 0,4% as de transferências.** .

Para se verificar o comportamento das transferências federais, torna-se necessário desconsiderar as operações do Fundef/Fundeb, tanto as transferências para o Fundo, como os valores dele recebidos. É o que foi feito na Tabela 2.8, formando as transferências ajustadas.

Tabela 2.7. Composição das receitas próprias e de transfeências, 1996-2010

Em R\$ 1.000,00 constantes de 2010.

Ano	Próprias	Transfe- rências (*)	Correntes	Partic. transfer.	Relativo Transf.
1996	12.828.262	1.574.269	14.402.531	10,93	100,00
1997	12.560.894	1.706.014	14.266.908	11,96	108,37
1998	13.727.399	2.335.476	16.062.875	14,54	148,35
1999	13.790.810	2.099.140	15.889.950	13,21	133,34
2000	14.514.606	2.202.320	16.716.926	13,17	139,89
2001	16.011.364	2.188.021	18.199.385	12,02	138,99
2002	16.822.889	2.675.002	19.497.892	13,72	169,92
2003	17.940.861	1.269.078	19.209.939	6,61	80,61
2004	17.138.024	1.717.505	18.855.528	9,11	109,10
2005	18.369.211	2.336.107	20.705.318	11,28	148,39
2006	18.734.962	2.699.061	21.434.022	12,59	171,45
2007	19.125.346	2.767.340	21.892.686	12,64	175,79
2008	21.600.556	2.917.092	24.517.648	11,90	185,30
2009	21.926.926	2.693.527	24.620.453	10,94	171,10
2010	24.824.447	2.757.990	27.582.436	10,00	175,19
1996-2010	4,83%	4,1%	4,75%		
2002-2010	5,0%	0,4%	4,4%		

Fonte:Dados brutos dos balanços do Estado.

(*) Inclui as operações do Fundef/Fundeb.

As transferências ajustas no período 1996-2002 cresceram 5,3%, um pouco superior às receitas próprias, que cresceram 4,8%. Já no período 2002-2010, elas cresceram apenas 2,5%, a metade das receitas próprias, cujo crescimento foi de 5%. A participação delas nas receitas correntes vem caindo gradativamente desde 2006, quando alcançaram 14,2%, para representar tão somente 11,6% em 2010.

O mais marcante, ainda, é a redução do crescimento das transferências sem as perdas no Fundef no período 2007-2010, quando apresentaram uma taxa de apenas 1,3% anual, período em que as receitas próprias cresceram 7,3%. Se ainda deduzirmos o que perdemos para o Fundeb, as transferências cresceram apenas 0,5% ao ano.

Tabela 2.8. Composição das receitas próprias e de **transferências correntes**, 1996-2010 desconsiderando-se os efeitos das transferências do Fundef/Fundeb
Em R\$ 1.000,00 constantes de 2010.

Ano	Transf.	FUNDEF FUNDEB	Transf. ajustadas (*)	Próprias	Correntes	Transf. ajust/Cor.
	1	2	3	4	5=3+4	6=3/5
1996	1.574.269	-	1.574.269	12.828.262	14.402.531	10,9%
1997	1.706.014	-	1.706.014	12.560.894	14.266.908	12,0%
1998	2.335.476	-	2.335.476	13.727.399	16.062.875	14,5%
1999	2.099.140	-	2.099.140	13.790.810	15.889.950	13,2%
2000	2.202.320	-	2.202.320	14.514.606	16.716.926	13,2%
2001	2.188.021	-	2.188.021	16.011.364	18.199.385	12,0%
2002	2.675.002	-	2.675.002	16.822.889	19.497.892	13,7%
2003	1.269.078	(782.171)	2.051.249	17.940.861	19.992.110	10,3%
2004	1.717.505	(817.312)	2.534.817	17.138.024	19.672.840	12,9%
2005	2.336.107	(362.031)	2.698.138	18.369.211	21.067.349	12,8%
2006	2.699.061	(389.323)	3.088.383	18.734.962	21.823.345	14,2%
2007	2.767.340	(358.178)	3.125.517	19.125.346	22.250.863	14,0%
2008	2.917.092	(305.264)	3.222.356	21.600.556	24.822.912	13,0%
2009	2.693.527	(317.864)	3.011.391	21.926.926	24.938.317	12,1%
2010	2.757.990	(496.662)	3.254.652	24.824.447	28.079.099	11,6%
1996-201	4,1%		5,3%	4,8%	4,9%	
2003-201	0,4%		2,5%	5,0%	4,7%	
2007-20	0,5%		1,3%	7,3%	6,5%	

(*) Excluindo-se o Fundeb/Fundef para igualar os critérios.

Como nos anos 2009 e 2010 intensificaram-se as transferências de capital, a taxa anual de crescimento das transferências totais entre 2007-2010 passa para 2,1% ou 2,7%, quando se consideradas as perdas do Fundeb, mas ambas bem menor que o crescimento das receitas próprias, que foi de 7,3% no período (Tabela 2.9).

Tabela 2.9. Composição das receitas próprias e de **transferências TOTAIS**, 1996-2010 desconsiderando-se os efeitos das transferências do Fundef/Fundeb Em R\$ 1.000,00 constantes de 2010.

Anos	Transferências de capital	Transfer. totais	Transf. ajustadas (*)	Próprias Correntes	Transf.ajust/ Próprias
1996	34.804	1.609.073	1.609.073	12.828.262	12,5%
1997	28.038	1.734.052	1.734.052	12.560.894	13,8%
1998	75.451	2.410.927	2.410.927	13.727.399	17,6%
1999	47.621	2.146.761	2.146.761	13.790.810	15,6%
2000	60.165	2.262.485	2.262.485	14.514.606	15,6%
2001	55.697	2.243.719	2.243.719	16.011.364	14,0%
2002	40.812	2.715.815	2.715.815	16.822.889	16,1%
2003	16.854	1.285.931	2.068.103	17.940.861	11,5%
2004	37.482	1.754.986	2.572.298	17.138.024	15,0%
2005	22.541	2.358.648	2.720.678	18.369.211	14,8%
2006	30.562	2.729.622	3.118.945	18.734.962	16,6%
2007	36.984	2.804.323	3.162.501	19.125.346	16,5%
2008	96.949	3.014.042	3.319.305	21.600.556	15,4%
2009	188.364	2.881.891	3.199.755	21.926.926	14,6%
2010	213.563	2.971.552	3.468.215	24.824.447	14,0%
1996-10	13,8%	4,5%	5,6%	4,8%	
2003-10	23,0%	1,1%	3,1%	5,0%	
2007-10	62,6%	2,1%	2,7%	7,3%	

(*) Excluindo-se o Fundeb/Fundef para igualar os critérios.

3. Despesas fixadas para 2010

As despesas previstas estão mais ou menos consistente com o comportamento histórico, tanto quanto ao crescimento como em relação à RCL, conforme demonstradas nas tabas 3.1 e 3.2.

Tab. 3.1. Principais agregados de despesa para 2011 e 2012
Em R\$ 1.000,00 correntes

ESPECIFICAÇÃO	PLOA 2011	PLOA 2012	VARIACÃO	
			NOMINAL	REAL
Pessoal e enc.sociais (*)	14.035.623	16.243.017	15,7%	10,7%
Outras despesas correntes	5.556.274	6.114.740	10,1%	5,3%
Tranferências C.L.Municípios	5.708.628	6.385.244	11,9%	7,0%
Serviço da dívida	2.344.677	2.688.769	14,7%	9,7%
Investimentos sentido amplo	1.776.444	1.977.482	11,3%	6,5%
TOTAL	29.421.646	33.409.252	13,6%	8,7%

Fonte: Proposta orçamentária para 2012.

(*) Inclui a reserva de contingência.

(**) Descontada a inflação considerada no PLOA de 4,5%.

No tocante à despesa com pessoal, embora com um incremento nominal de 15,7% ou real de 10,7% sobre o orçamento do ano anterior, o valor ainda está subestimado, pelos **vários reajustes concedidos**, tanto a partir de 2011, como de 2012.

Se, de fato, o valor do piso nacional do magistério for reajustado em 16,6%, conforme foi noticiado pela imprensa, e esse percentual for concedido à categoria, a despesa com pessoal poderá andar próxima dos R\$ 17 bilhões em 2012, com um acréscimo superior a 21% sobre o valor do orçamento de 2011, cuja dotação será insuficiente para atender às despesas efetivas desse ano.

Esse reajuste, se concedido, mantém a diferença que falta para cumprir o piso nacional, se não for concedido, ela passa de 50% para 75%.

Tab. 3.2. Principais agregados de despesa para 2011 e 2012
Em R\$ 1.000,00 correntes

ESPECIFICAÇÃO	PLOA 2011	PLOA 2012	% RCL	
			2011	2012
Pessoal e enc.sociais (*)	14.035.623	16.243.017	60,5%	62,5%
Outras despesas correntes	5.556.274	6.114.740	24,0%	23,5%
Tranferências C.L.Municípios	5.708.628	6.385.244		
Serviço da dívida	2.344.677	2.688.769	10,1%	10,3%
Investimentos sentido amplo	1.776.444	1.977.482	7,7%	7,6%
TOTAL	29.421.646	33.409.252		

Fonte: Proposta orçamentária para 2012.

Os investimentos, conforme já citado, estão previstos em R\$ 1,977 bilhão ou 7,6% da RCL, sendo 1/3 por operações de crédito, 17,2% com recursos de transferência e a metade com recursos próprios, conforme especificado na Tabela 3.3. Deve ser destacado que, se não houver aumento de arrecadação, dificilmente serão realizados os investimentos com recursos próprios.

Tabela 3.3. Investimentos previstos para 2012

Investimentos	R\$ 1.000,00	%	RCL - %
Financiados por:			
Operações de crédito	639.245	32,33	2,5%
Transferências de capital	340.294	17,21	1,3%
Recursos próprios	997.943	50,47	3,8%
Total	1.977.482	100,00	7,6%
RCL	26.002.493		

Fonte: Proposta orçamentária para 2012.

3.1. Despesas dos poderes

A despesa dos poderes e os respectivos percentuais constam da Tabela 3.4. Sinteticamente, fica a cargo do Poder Executivo 87,1% e dos demais Poderes, 12,9%. Não constam as despesas da Administração Indireta, situação em a despesa total se elevaria para R\$ 33.409 milhões.

Tabela 3.4 - Dpesa dos Outros Poderes e órgãos especiais
Valores em R\$ 1.000,00

PODER	VALOR	%
Poder Executivo	25.283.707	87,1%
Poder Legislativo incluindo TCE	727.102	2,5%
Poder Judiciário	2.214.720	7,6%
Ministério Público	657.263	2,3%
Defensoria Pública	154.440	0,5%
Outros Poderes	3.753.525	12,9%
Total Administração Direta	29.037.232	100,0%

Fonte: Proposta Orçamentária para 2011.

A parcela de cada Poder no total da despesa não é a melhor maneira de comparar essa participação, já que no Executivo estão as transferências aos municípios e o serviço da dívida, que não são propriamente despesas

dessa esfera de Poder, descaracterizando sua participação. Por isso, a melhor comparação se faz com a participação de cada Poder na RCL, conforme Gráfico 3.1. Nele se constata que os Outros Poderes, depois de alcançarem 19,9% da RCL (praticamente 1/5), em 2006, passaram a decrescer, alcançando 16,7% em 2010, estando previstos 16,3% para 2012.

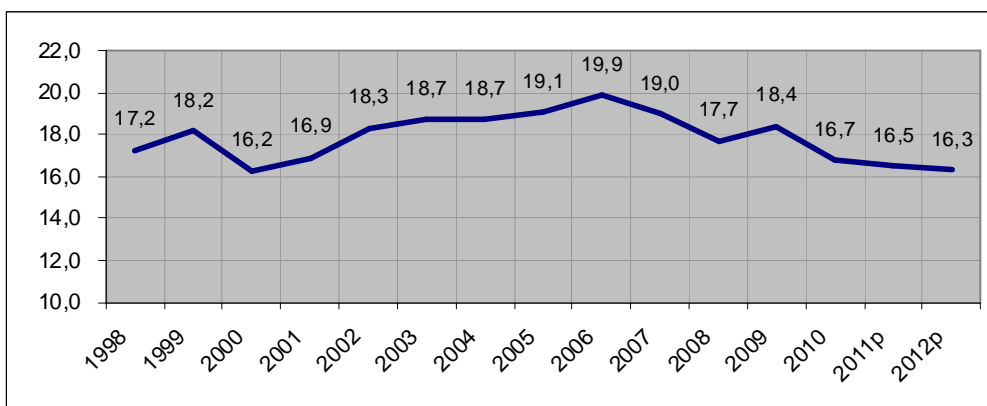


Figura 3.1 - Despesa dos Outros Poderes em % da RCL da Adm. Direta, 1998-2012

Quando se examina a despesa total dos outros Poderes, constata-se que a partir de 1998, depois de crescer mais do que a RCL, voltou a ter um crescimento mais ou menos equivalente a ela. O órgão que inicialmente apresentou maior crescimento foi o Ministério Público, estabilizando a partir de 2006, contrariamente ao Poder Judiciário, cujas despesas começaram a expandir-se em 2005.

O grande crescimento das despesas do MP até 2006 deve ter decorrido do fato de ser um órgão em expansão nesse período (Tabela 3.5). Já a Defensoria Pública, cujos dados separados constam a partir de 2006, a despesa vem apresentando acentuado crescimento real (14% ao ano), em decorrência de ser um órgão novo.

Deve ser destacado que a queda de participação ocorrida a partir de 2006 deve-se ao aumento da receita e não à redução de despesa, exceto quando ao Poder Legislativo, cujo índice decresceu de 120,6 para 116,7 (Tabela 3.5).

Tabela 3.5. Evolução da despesa dos outros Poderes, 1998 a 2010
Em relativo de base fixa (1998=100 e 2006=100 para a Defensoria) (*)

Anos	Legislativo inclui TCE	Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública	Outros Poderes	RCL
1998	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0
1999	97,5	103,7	107,8		102,6	97,4
2000	89,7	102,4	106,4		99,5	105,7
2001	107,4	110,6	121,0		111,3	113,6
2002	115,5	128,9	145,8		127,8	120,4
2003	106,7	132,5	164,1		130,1	120,0
2004	102,9	134,8	180,6		132,9	122,4
2005	114,1	148,5	195,6		146,1	132,2
2006	120,6	159,0	204,4	100,0	158,9	138,0
2007	112,5	155,8	201,2	104,9	154,6	140,6
2008	112,8	171,2	195,0	127,2	163,4	159,3
2009	111,0	174,3	198,2	146,9	165,9	155,6
2010	116,7	188,7	205,3	192,9	178,5	177,1
1998-10	1,3%	5,4%	6,2%	14,0%	4,9%	4,9%
1997-10	-0,6%	3,5%	0,1%	14,0%	2,4%	5,1%

Fonte: Sites da Fazenda e balanços do Estado.

Nota: Deixou de considera o Executivo, porque em 1998 houve muita despesa extra, que descaracteriza a comparação. (*) Valores originais deflacionados pelo IPCA.

As taxas de crescimento anuais no período 2007-2010, em todos os casos menores que a da RCL (exceto Defensoria Pública), atesta o ajuste fiscal feito no período. Até então, apenas o Poder Legislativo apresentava taxa inferior .

4. Vinculações constitucionais com educação e saúde

A Tabela 4.1 traz o valor das vinculações constitucionais em MDE (educação) e saúde para 2012. No tocante à MDE, a obrigação segundo a Constituição Federal é de 25% e segundo a estadual, de 35%. O valor previsto para 2012 é de 28,73%, acima do índice federal e 6,27 pontos abaixo do estadual, o que corresponde a R\$ 1,281 bilhão.

Em saúde, estão faltando para atingir o percentual federal de 12% da RLIT (receita líquida de impostos e transferências) 2,9%, o que representa R\$ 592,6 milhões, incluindo o IPE que, segundo a regulamentação da Emenda 29/2000 não pode ser considerado. Desconsiderando o IPE, estão faltando para cumprir a legislação federal, R\$ 963,6 milhões (4,72% da RLIT).

Para atender ambas as vinculações estão faltando R\$ 1,874 bilhão ou R\$ 2,245 bilhões, se não forem incluídas na saúde as transferências ao IPE para a despesa com saúde dos servidores estaduais.

Tabela 4.1 - Vinculações com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Serviços de Saúde Pública (SSP), segundo a proposta para 2012

ESPECIFICAÇÃO	VALOR	%	CF	CE
Manutenção e Desenv.do Ensino (MDE)				
Aplicações conforme Proposta Orçamentária	5.869.174.046	28,73%	25%	35%
Serviços de Saúde Pública (SSP)				
Secretaria da Saúde	1.487.986.681	7,28%		
Entidades vinculadas	18.126.295	0,09%		
Contribuição assistência média IPERGS	371.007.313	1,82%		
Demais aplicações em Saúde	945.181.210	4,63%		
TOTAL	2.822.301.499	13,81%	12%	-
RLIT	20.430.001.983			
Fonte: Proposta Orçamentária para 2011.				
Não cumprido	R\$	RLIT		
Educação	1.281.326.648	6,27%		
Saúde	592.606.244	2,90%		
Total	1.873.932.892	9,17%		
Observação: Foi considerado como não cumprido em saúde as "demais aplicações em saúde", que são as despesas de saneamento.				
Desconsiderando o IPE, falta em saúde	963.613.557	4,72%		
Total não cumprido sem o IPE	2.244.940.205	10,99%		

Na realidade, em MDE somente foi cumprido o disposto na Constituição estadual (35%), nos períodos governamentais 1985-1986 e 1987-1990. De lá para houve cumprimento somente em anos isolados, mas nunca em períodos governamentais completos. Cada vez fica mais difícil esse cumprimento em decorrência do alto e crescente gasto com inativos. Nos períodos citados, os gastos com inativos eram menores e havia uma grande contribuição da receita financeira na receita estadual, que não sofria vinculação (Gráfico 4.1).

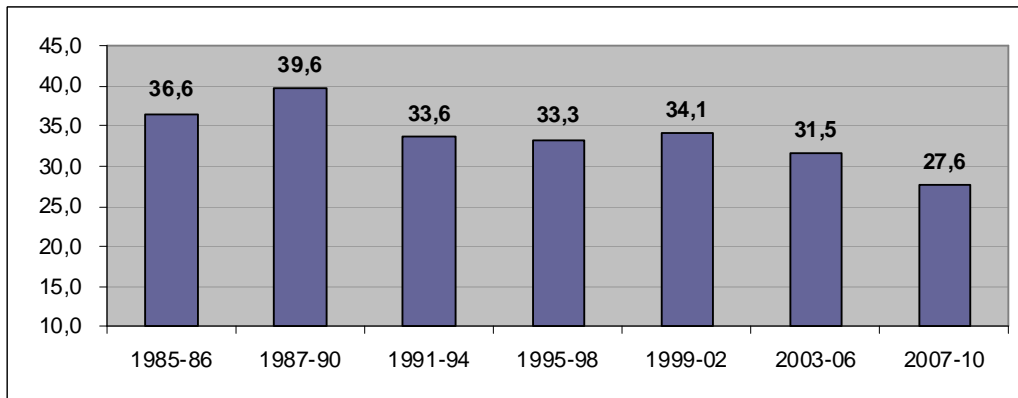


Figura 4.1 - Despesas com MDE em % da RLIT por governo

Apesar de não serem cumpridos os percentuais, ao longo dos tempos tem crescido a aplicação de recursos em MDE, conforme se observa no Gráfico 4.2, correspondendo um crescimento real de 3,4% ao ano, embora tenha se mantido mais ou menos constante nos último quadriênio.

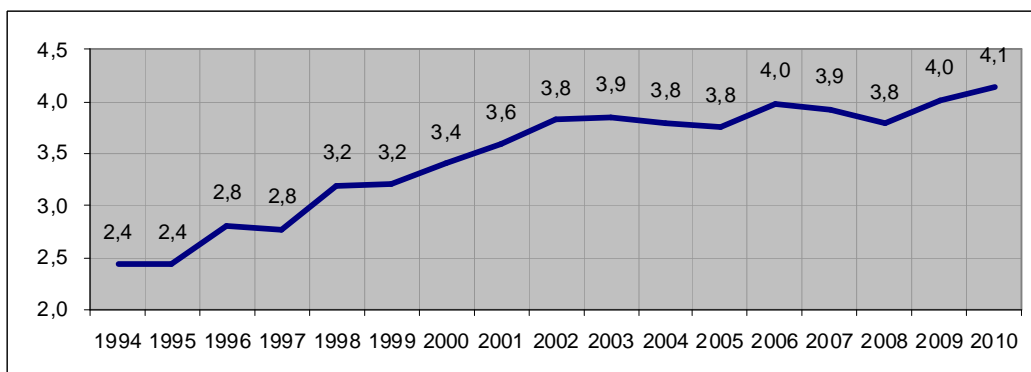


Figura 4.2 - Aplicações em MDE em valores constantes. 1994-2009

Já os gastos com saúde, também não atingindo os percentuais constitucionais, vêm apresentando grande expansão, de 3,7% ao ano nos últimos 12 anos e de 9,1% nos últimos quatro (Gráfico 4.3).

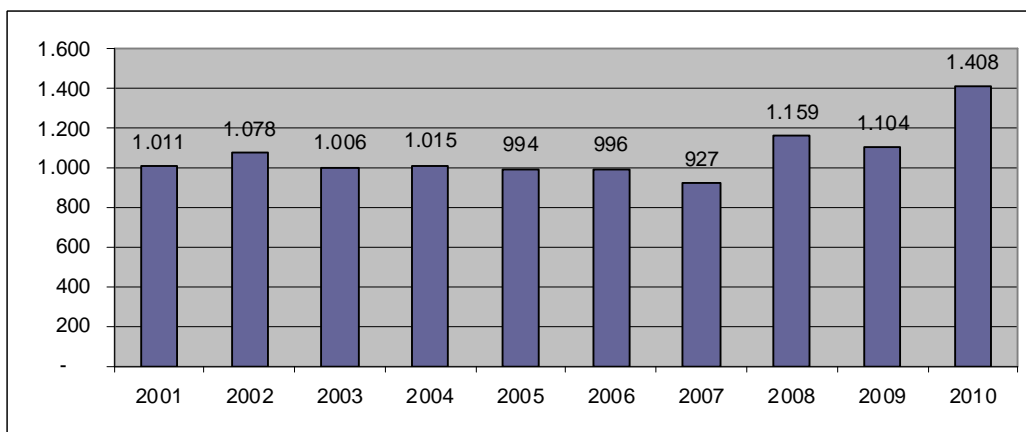


Figura 4.3 - Aplicações em serviço de saúde pública, 2001-2010
Em R\$ milhões de 2010 (IPCA)

5. Resultado primário

O resultado primário previsto para o exercício de 2012 é de R\$ 1,782 bilhões. Esse valor, no entanto, deverá ser sensivelmente reduzido em função da maior despesa com pessoal e da arrecadação a menor da receita, que foi estimada sob parâmetros que não se verificarão, como crescimento do PIB de 5,5%.

Mesmo que a inflação real deva ser maior que a considerada na proposta (4,5%), isso não produzirá tanto efeito no resultado, porque aumentará também a despesa.

Pela Tabela e Gráfico, ambos de número 5.1, tem-se claro o ajuste fiscal feito desde 1999, quando o resultado primário começa a crescer, passando a ser positivo a partir de 2004.

Entre 1999 e 2006, a média do superávit primário foi negativa de R\$ 277,8 milhões. No período 2007-2010 essa média foi positiva na ordem de R\$ 1,693 bilhão.

Embora tenha havido correção de salários defasados de algumas categorias, a volta dos déficits não é nada recomendável. O nível de endividamento do Estado exige a formação de altos superávits primários, sob pena de a situação ficar insustentável.

Tabela 5.1 - Resultados primários/RCLe, 1999-2010
 Valores em R\$ 1.000,00 atualizados para 2010 pelo IPCA

ANO	Resultado primário	Res.prim./RCL
1999	(1.534.648,08)	(12,39)
2000	(1.230.074,95)	(9,22)
2001	(524.977,03)	(3,65)
2002	(106.013,74)	(0,70)
2003	(142.615,32)	(0,96)
2004	48.337,63	0,31
2005	719.266,56	4,36
2006	548.073,40	3,20
Média	(277.831,44)	(2,38)
2007	1.111.027	6,3
2008	2.369.581	12,1
2009	1.709.534	8,7
2010	1.582.222	7,2
Média	1.693.091	8,6

Fonte dos dados brutos: Balanços do Estado do RS.

Total 2007-2010	6.772.364
------------------------	------------------

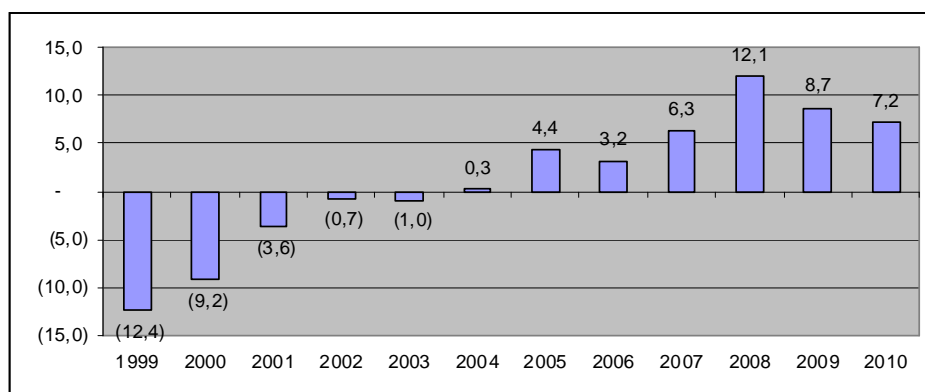


Figura 5.1. Resultados primários em % da RCLe, 1999-2010
 Fonte: Tabela 5.1

A ocorrência de déficits orçamentários e de reduzidos resultado primários fará com que em breve o Estado fique fora do limite de endividamento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse fato obrigará o Estado a lançar mão de dois mecanismos de endividamento: a obtenção de financiamentos para a realização de investimentos e o financiamento do custeio por meio dos saques do caixa único, que cujo saldo negativo está em R\$ 4,6 bilhões. Tais saques não existiam mais desde 2007, conforme se observa na Tabela 5.2.

Tabela 5.2. Resgates do Sistema de Caixa Único - SIAC

ANO	Saldo final do exercício	Saques por governo		Total por governo	%
		Nominal	Real		
1999	767.307.404	767.307.404	1.563.550.111		
2000	1.040.328.202	273.020.798	519.726.960		
2001	1.351.828.202	311.500.000	555.011.812		
2002	1.728.728.202	376.900.000	619.213.046	3.257.501.929	47,8
2003	1.663.319.366	(65.408.836)	(93.676.461)		
2004	2.335.000.000	671.680.634	902.425.056		
2005	2.729.600.000	394.600.000	496.079.717		
2006	3.242.116.272	512.516.272	618.446.477	1.923.274.789	28,2
2007	4.736.916.272	1.494.800.000	1.740.385.728		
2008	4.636.916.272	(100.000.000)	(110.173.064)		
2009	4.636.916.272	-	-		
2010	4.636.916.272	-	-	1.630.212.664	23,9
Totais		4.636.916.272	6.810.989.383	6.810.989.383	

Fonte: Balanços do Estado e site sefaz.rs.gov.br

Conclusão

A proposta orçamentária, como sempre, é apresentada com déficit zero, mas na realidade, ela traz oculto um déficit que, dependendo das condições, pode ser superior a R\$ 1,3 bilhão.

Em primeiro lugar, a receita está estimada tomando com base uma taxa de crescimento do PIB de 5,5%, o que nem o Governo Federal e o Banco Central acreditam mais, pois mudaram suas estimativas para algo em torno de 3,5%, havendo institutos que já esperam 3% ou até menos.

Além disso, as receitas de transferência que vem perdendo importância no orçamento estadual, que já haviam caído nos últimos oito anos, reduziram-se ainda mais nos últimos quatro. E no orçamento corrente, até agosto, houve uma redução real em relação a igual período ao ano anterior de 4%, com destaque para o SUS, com -22,6%. As transferências de capital também apresentaram grande queda, exatamente num ano de crescimento sem precedentes na receita da União. Isso leva a crer que, com a redução esperada do ritmo de crescimento das receitas federais no próximo ano, o arrocho venha aumentar. As transferências constitucionais apresentam crescimento em consonância com o crescimento da receita federal.

Outro aspecto que merece ser destacado, não por seu valor que não é expressivo, é o fato de constar na proposta como receita para efeito de orçamento R\$ 246 milhões.

Pelo lado da despesa, o problema estará na despesa com pessoal que ainda deve crescer, tendo em vista as negociações em andamento com as categorias de servidores. Influirá muito nesse processo o percentual de reajuste a ser concedido ao magistério, que para implantar nos três anos restantes, deve ser concedido um aumento superior a 16% ao ano, sem considerar a hipótese do valor aumentar segundo o Fundeb, caso em que esse percentual deve muito maior.

Essa deficiência de recursos, conjugada com a necessidade de fazer investimento, levará o governo a contrair novos financiamentos, endividando ainda mais o Estado, que há apenas dois anos conseguiu ficar num dos limites estabelecidos pela LRF, isto é, dentro da trajetória estabelecida para eliminar o excedente de duas vezes a RCL em 2001. Segundo o Chefe da Casa Civil estão em andamento novas operações de crédito na ordem de R\$ 3,7 bilhões, que implicarão gastos adicionais com o serviço da dívida na ordem de R\$ 300 milhões anuais.

O mais grave ainda é que os déficits poderão voltar sem que se cumpram as vinculações constitucionais com educação e saúde, ao que se atribuía o denominado “déficit zero” do governo anterior. A deficiência dessas dotações poderá superar R\$ 2,2 bilhões, quando se excluem da saúde as transferências para o IPE.