

Outubro/2016

Darcy Francisco Carvalho dos Santos

Economista.

www.darcyfrancisco.com.br

darcyfcs@terra.com.br

Análise da proposta orçamentária para 2017

Sumário

1. Introdução.....	3
2. Receita corrente líquida (RCL)	4
3. Grandes números da Proposta.....	6
4. Receitas e despesas nas propostas 2016 e 2017	7
4.1. Investimentos e margem para investir.....	10
5. Comparativo entre a reestimativa de 2016 e a proposta para 2017	12
5.1. Reestimativa da despesa com pessoal.....	14
5.2. Despesas com pessoal na Segurança.....	15
5.2.1. Uma bomba relógio	16
5.3. Esgotamento dos recursos extras	20
5.3.1. Saques dos depósitos judiciais	20
6. Despesa por Poder.....	21
7. Problema previdenciário	23
8. Principais vinculações constitucionais.....	26
8.1. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).....	27
8.2. Serviços de saúde pública	28
9. Grau de endividamento.....	29
10. Renegociação de junho de 2016	30
Conclusão	31
Referências bibliográficas	33

Palavras-chaves: Proposta orçamentária, orçamento, déficit fiscal, déficit previdenciário, finanças do Estado do RS.

1. Introdução

Este texto faz uma análise sintética da Proposta Orçamentária para 2017 e sua comparação com o orçamento de 2016, original e reestimado para esse mesmo ano, assim como com anos anteriores.

A Mensagem da Proposta, p.36 inicia assim:

“O quadro das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul apresenta-se gravíssimo, com enorme fragilidade fiscal e com sérios problemas estruturais. As receitas arrecadadas são insuficientes para fazer frente às despesas consideradas fixas, faltando recursos financeiros para honrar fornecedores e convênios, para pagar em dia os salários do funcionalismo, além de forte contingenciamento nas áreas sociais e nos investimentos em infraestrutura.”

Faz uma abordagem dos déficits fiscais recorrentes por quatro décadas; do problema do endividamento e o consequente serviço da dívida, que consome 13% da receita líquida real; do problema previdenciário, com um déficit de R\$ 8,5 bilhões; do passivo trabalhista da chamada Lei Britto; do esgotamento dos recursos existentes no caixa único, entre outros problemas.

Finalmente, diz textualmente:

“O Governo Tarso Genro (2011/2014) recebeu as finanças do governo Yeda Crusius (2007/2010) com as contas equilibradas. Contudo, envolto em um orçamento limitado, optou pelo expansionismo dos gastos, principalmente com pessoal e custeio. Com o aval do Governo Federal, captaram-se recursos via operação de crédito, no montante de R\$ 3,9 bilhões. Para cobrir seu enorme déficit financeiro, fez uso rotineiro de R\$ 1,75 bilhão do caixa único e de R\$ 5,40 bilhões de depósitos judiciais, totalizando retiradas de R\$ 7,15 bilhões, quando a prudência seria utilizar esses recursos somente em situações emergenciais. É fato que o governo Tarso Genro agravou sobremaneira as finanças estaduais porque criou para o seu sucessor uma estrutura de gasto bem superior ao poder arrecadatório do Estado.”

Continuando, os esclarecimentos sobre os critérios adotados nesta análise, destacamos que os valores geralmente estão atualizados para 2015

pelo IPCA e também expressos em milhares ou milhões de reais, condições essas que descritas nas tabelas correspondentes.

Destacamos, ainda, que a receita corrente líquida (RCL) adotada é a gerencial, ou seja, a restante após as transferências constitucionais e legais aos municípios e as transferências líquidas para o Fundeb.

Consideramos, então, aquela parte da receita corrente que, efetivamente, pertence ao Estado, condição essa que a RCL calculada para efeito da lei de responsabilidade fiscal (LRF) não atende.

As razões que levam adotar de maneira diferente a RCL estão expressas no item seguinte.

2. Receita corrente líquida (RCL)

Para atendimento do que dispõe a LRF, a RCL é apurada pela seguinte fórmula:

Títulos
Receita corrente ajustada (*)
(-) Transferências constitucionais e legais aos municípios
(-) Receita de anulação de restos a pagar
(-) Imposto de Renda retido na fonte dos servidores
(-) Contribuição previdenciária dos servidores
(-) Compensação financeira entre os regimes de previdência
(-) Contribuição para a formação do Fundeb
= Receita corrente líquida

(*) Receita corrente da Administração Direta, Autarquias e Fundações, excluídas as duplicidades (Receita intraorçamentárias).

Fonte: Balanço do Estado do RS, 2014, p.56.

Aplicando esta fórmula, a RCL de 2015 foi de R\$ 30.139 milhões ou mais precisamente R\$ 30.139.172.170,57, segundo o demonstrativo próprio do RREO do 6º bimestre de 2015.

No entanto, na apuração da RCL para efeito da LRF é descontada a contribuição previdenciária e o IRRF dos servidores, que fazem parte da receita com que são custeadas despesas. O critério serve para efeito da LRF, mas

não como parâmetro de comparação. Para adotá-la, a despesa com pessoal teria que ser também considerada pelo líquido. . De mesma forma, teria que dar tratamento idêntico à compensação dos regimes previdenciários.

Outro aspecto é o Fundeb, cuja parcela descontada para a formação da RCL é **a recebida e não a remetida**, ficando as chamadas “perdas do Fundeb” como se fossem receita do Estado. A única justificativa é que elas servem para complementar o percentual constitucional com a MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25% segundo a Constituição federal e 35% de acordo com a Constituição estadual). Mas elas não significam ingressos efetivos de recursos no Estado.

Por isso é que, como veremos a seguir, o percentual da RCL comprometido com a despesa de pessoal em 2015, segundo nossos critérios foi de 74,4% e segundo a Secretaria do Planejamento (que adota o critério de LRF) foi de 79,6%.

A RCL representativa da receita que, efetivamente, pertence ao Estado é demonstrada na tabela 2.1.

Tabela 2.1. Demonstrativo da RCL gerencial	
Composição	Valores
Receitas correntes totais	54.697.244.759,54
(-) Transferências intraorçamentárias	9.232.454.144,63
(=) Receitas correntes sem transf. Intra	45.464.790.614,91
(-) Transferências ao Fundeb (*)	-4.923.117.212,59
(-) Transf.const/legais aos municípios	-8.169.868.262,97
(-) Receita de anulação de restos a pagar	-129.161.672,95
Receita corrente líquida (RCL)	32.242.643.466,40
Fonte: Cálculo próprios com base em dados do RREO 6º bim.2015.	
(*) A parcela recebida do Fundeb integra o total da receita corrente.	

O cálculo por esse último método produziu em 2015 uma RCL maior na ordem de R\$ 2.104 milhões, ou 7%, do que o apurado pelo método da LRF.

Em nosso entendimento o critério da LRF serve para os efeitos dessa lei, mas não serve para medir o comprometimento da receita corrente pertencente ao Estado. Por isso, adotamos o critério gerencial.

Salientamos, no entanto, que o balanço do Estado, o Tribunal de Contas do Estado e a Secretaria do Planejamento adotam o critério da LRF.

Embora no cálculo da tabela 1 seja mantido o desconto da receita de anulação de restos a pagar, por não representar ingresso efetivo de receita, resta uma dúvida porque com ela é possível empenhar despesa que, em suma, é realização de despesa, segundo a Lei 4.320/64.

Outro aspecto a destacar é se os recursos provenientes do SUS não deveriam se tratados em separado dos demais componentes da RCL, fazendo o mesmo com a aplicação em ODC. No último triênio, 2013-2015, foram aplicados 93,5% dos recursos provenientes do SUS em ODC.

3. Grandes números da Proposta

A tabela 3.1 traz a estimativa da receita para 2017, num montante de R\$ 62,7 bilhões que, deduzido das transferências internas, ou seja, da dupla contagem, atinge a R\$ 51,4 bilhões.

No total da receita sem as duplas-contagens, 92,2% são relativos a receitas correntes, 2% receitas de capital e 5,8% de receita extraordinária para cobertura do déficit do exercício.

Especificação	Receitas correntes	Receita corrente extraorçam.	Receitas de capital	Total da receita
Administração Direta	42.373.666.408	2.971.888.382	1.043.017.522	46.388.572.312
Autarquias	16.198.059.187		837.114	16.198.896.301
Fundações	149.062.865		2.899.905	151.962.770
Total geral	58.720.788.460	2.971.888.382	1.046.754.541	62.739.431.383
Transf.intraorçamentária (*)	11.334.571.388	-	-	11.334.571.388
Total sem duplicidades	47.386.217.072	2.971.888.382	1.046.754.541	51.404.859.995
Composição - %	92,2%	5,8%	2,0%	100,0%

Fonte: Proposta Orçamentária para 2017.

Sobre essa receita extraordinária, o art. 2º do projeto de lei do orçamento, assim se expressa:

Art.2 Fica criada a Receita Extraordinária para a Cobertura do Déficit, inclusa na Receita Corrente do Estado, com valor correspondente a R\$ 2.971.888.382,00 (dois bilhões, novecentos e setenta milhões,

oitocentos e oitenta e oito mil e oitenta e dois reais), referente a estimativa de fonte de recursos de demais compensações financeiras, que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para cobrir o déficit orçamentário nos termos da Lei 4.320/64.

Na realidade, não está definido onde o Poder Executivo irá buscar esses recursos. O governo deverá buscar receitas extras, porque as ordinárias não crescerão a esse nível, até porque deveriam ser num montante muito maior, devido às vinculações.

A tabela 3.2 apresenta sinteticamente a despesa do Estado para o exercício de 2017, num total de R\$ 51,4 bilhões, desconsiderando as transferências internas. Em termos percentuais, as despesas correntes alcançam 93,6%%, as de capital apenas 4,6% e reserva orçamentária (que irá para pessoal), 1,8%

Especificação	Despesas correntes	Despesas de capital	Reserva orçamentária	Total da despesa
Administração Direta	42.653.130.157	1.745.195.425	636.254.078	45.034.579.660
Autarquias	15.780.871.357	589.735.496	285.669.061	16.656.275.914
Fundações	1.020.421.146	28.154.663	-	1.048.575.809
Despesas totais	59.454.422.660	2.363.085.584	921.923.139	62.739.431.383
Transf.intraorçamentária (*)	11.334.571.388	-	-	11.334.571.388
Total sem duplicidades	48.119.851.272	2.363.085.584	921.923.139	51.404.859.995
Em percentagem do total	93,6%	4,6%	1,8%	100,0%

Fonte: Proposta Orçamentária para 2017.

(*) Dupla contagem das transferências intragovernamentais.

Nas despesas de capital, R\$ 884.420 mil são destinados à amortização da dívida, valor que foi muito reduzido na negociação feita, tratada adiante. Já R\$ 1.478.665 mil serão destinados a investimentos tratados no item seguinte.

4. Receitas e despesas nas propostas 2016 e 2017

A Tabela 4.1 mostra um cenário um tanto irreal em termos de comparação, porque confronta duas propostas orçamentárias, a do ano corrente e a do

exercício vindouro. Ela informa que a receita total reduzirá 2,2% em termos nominais e 7,7% em termos reais, sendo a inflação esperada de 6%.

Ocorre que a proposta para o ano atual não se realizará na íntegra, conforme vemos nas tabelas do próximo item (5).

Tabela 4.1. Demonstrativos analíticos das receitas previstas, 2016 e 2017 (*)				
Em 1.000,00 correntes.				
			Fator IPCA	1,06
Especificação	PLOA 2016	PLOA 2017	Variação	
			Nominal	Real (2)
RECEITAS CORRENTES	51.482.484	50.358.106	-2,2%	-7,7%
Tributária	37.825.791	38.543.723	1,9%	-3,9%
ICMS	31.043.729	31.689.322	2,1%	-3,7%
IPVA	2.628.797	2.619.761	-0,3%	-6,0%
IRRF	2.083.866	2.201.354	5,6%	-0,3%
ITCD e ITBI	458.160	381.700	-16,7%	-21,4%
Taxas e serviços	1.611.239	1.651.586	2,5%	-3,3%
Contribuições	3.094.634	2.972.466	-3,9%	-9,4%
Patrimonial	896.193	874.957	-2,4%	-7,9%
Demais compens. financ. (1)	4.621.261	2.971.888	-35,7%	-39,3%
Demais correntes	1.630.437	1.760.022	7,9%	1,8%
Transferências (4)	4.723.991	4.517.971	-4,4%	-9,8%
FPE	1.988.451	1.906.391	-4,1%	-9,6%
IPI Exportação	584.818	503.062	-14,0%	-18,8%
CIDE	105.898	98.241	-7,2%	-12,5%
LC 87/96 e Fom. às exportações	259.160	272.666	5,2%	-0,7%
Salário Educação	377.810	484.275	28,2%	20,9%
SUS	1.049.212	748.483	-28,7%	-32,7%
Demais	358.642	504.853	40,8%	32,8%
Fundeb	-1.309.823	-1.282.921	-2,1%	-7,6%
A receber	4.317.502	4.369.890	1,2%	-4,5%
A transferir	-5.627.325	-5.652.811	0,5%	-5,2%
RECEITAS DE CAPITAL	1.066.225	1.046.754	-1,8%	-7,4%
Operações de crédito	659.671	717.161	8,7%	2,6%
Alienação de bens	11.610	8.674	-25,3%	-29,5%
Transferências de capital	334.173	280.006	-16,2%	-21,0%
Amortização empréstimos	60.771	40.913	-32,7%	-36,5%
TOTAL 1	52.548.709	51.404.860	-2,2%	-7,7%
Total intraorçamentárias	11.037.099	11.334.571	2,7%	-3,1%
TOTAL 2	63.585.808	62.739.431	-1,3%	-6,9%
RCL (2)	37.458.442	37.880.672	1,1%	-4,6%
Demais compens. financeiras *	4.621.261	2.971.888	-35,7%	-39,3%
Rec. correntes s/ as fictícias	46.861.223	47.386.218	1,1%	-4,6%
Rec. totais sem as fictícias	47.927.448	48.432.972	1,1%	-4,7%

Fonte: Propostas orçamentárias de 2016 e 2017. (1) Déficit do exercício.

Ela contém um item de receita denominado “outras compensações financeiras”, que correspondem aos déficits previstos para os exercícios citados, na ordem de R\$ 4,621 bilhões e R\$ 2,972 bilhões, respectivamente.

Sobre o déficit previsto para 2017, cabe considerar que ele foi bastante reduzido em função do desconto obtido na negociação da dívida, na ordem de R\$ 2 bilhões.

O déficit previsto para 2016 também será muito menor, tendo em vista também o desconto na dívida em torno de R\$ 2,3 bilhões e a receita obtida pela cessão feita ao Banrisul do direito de manter as contas-correntes dos servidores, na ordem de R\$ 1,25 bilhão. Segundo cálculos da Secretaria do Planejamento, o déficit para 2016 deve ficar entre R\$ 1 bilhão e R\$ 1,5 bilhão.

Deve ser destacado, no entanto, que este déficit não contempla os juros dos depósitos judiciais, em torno de R\$ 1 bilhão e os recursos da cessão das contas, referida. Foi destinado ao pagamento de despesa do exercício anterior (13º salário), que há estava empenhada. Assim sendo, o exercício corrente recebeu a receita, mas a despesa fora lançada no exercício de 2015 pelo regime de competência.

Assim sendo, o déficit do exercício corrente, não fossem essas operações, ficaria em torno de R\$ 4,5 a 5 bilhões, de acordo com a previsão original.

Já a tabela 4.2 apresenta a despesa com uma previsão de crescimento nominal negativo de -2,2% e real de -7,7%, também sobre a previsão do ano anterior. A despesa com pessoal está prevista com 2,6% nominais sobre a proposta anterior, compensada, em parte, pela reserva de contingência, com um incremento nominal de 9,8% sobre a mesma dotação orçamentária do ano anterior.

Tab. 4.2. Principais agregados de despesa para 2016 e 2017				
Em R\$ 1.000,00 correntes				
			Fator IPCA	1,06
ESPECIFICAÇÃO	PLOA 2016	PLOA 2017	Variação	
			Nominal	Real (**)
Pessoal e enc.sociais	26.480.983	27.182.126	2,6%	-3,2%
Reserva de contingência	839.600	921.923	9,8%	3,6%
Outras despesas correntes	19.356.408	19.682.954	1,7%	-4,1%
Transferências CL Municípios	9.402.781,0	9.505.546,0	1,1%	-4,6%
Gestão plena do SUS	1.049.212,0	748.483,0	-28,7%	-32,7%
Demais (ODC)	8.904.415,0	9.428.925,0	5,9%	-0,1%
Serviço da dívida	4.138.956,0	2.139.192,0	-48,3%	-51,2%
Investimentos sentido amplo	1.732.762,0	1.478.665,0	-14,7%	-19,5%
Total sem intraorçamentárias	52.548.709,0	51.404.860,0	-2,2%	-7,7%
Despesas intraorçamentárias	11.037.098,0	11.334.571,0	2,7%	-3,1%
Total	63.585.807,0	62.739.431,0	-1,3%	-6,9%
Fonte: Propostas orçamentárias 2016 E 2017				

4.1. Investimentos e margem para investir

Os investimentos estão previstos em R\$ 1,479 bilhão, correspondendo a 3,9% da RCL. Se, ainda, retirarmos as operações de crédito e as transferências de capital, resta um líquido de apenas R\$ 481 milhões ou 1,3% da RCL, como investimentos com recursos próprios (Tabela 4.3). E esses recursos próprios só podem ser buscados no caixa único ou nos depósitos judiciais, porque a margem para investir é altamente negativa, conforme tratado a seguir.

Os investimentos com operações de crédito só poderão ser realizados se existir aprovação até 2014, porque a partir de 2015 o limite de 200% da RCL está extrapolado, conforme tratado adiante, no item 9.

Tabela 4.3. Investimentos previstos para 2016 e 2017				
Em R\$ 1.000,00				
Descrição	PLOA 2016	PLOA 2017	Em % da RCL	
			2016	2017
1. Investimentos totais	1.732.762	1.478.665	4,6%	3,9%
Financiamento:				
2. Operações de crédito	659.671	717.161	1,8%	1,9%
3. Transferências de capital	334.173	280.006	0,9%	0,7%
4. Rec.próprios (1-2-3)	738.918	481.498	2,0%	1,3%
5. RCL (ajustada)	37.458.442	37.880.672	100,0%	100,0%

Fonte: Proposta OrçamentáriaS 2016 e 2017.

A margem para investir do Estado desde 1999 foi quase sempre negativa, ficando positiva apenas no período 2008-2011, sendo nesse último ano de apenas 1%, porque já estava em grande queda (gráfico 4.1).

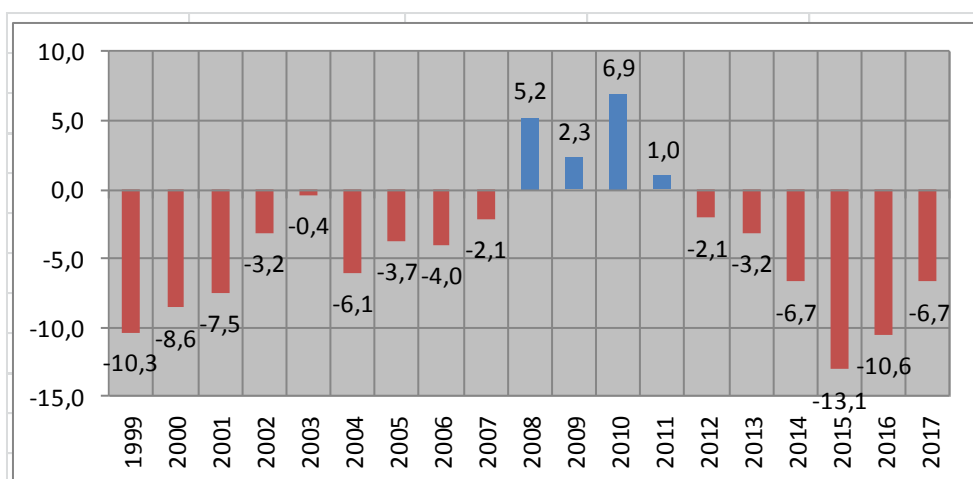


Gráfico 4.1. Margem para investir, 1999-2017

Fonte: Balanços dos Estado, 1999-2015 e propostas orçamentárias de 2016 e 2017.

Todos os investimentos foram realizados com recursos de operações de crédito, transferências federais e, principalmente, do caixa único ou dos depósitos judiciais.

5. Comparativo entre a reestimativa de 2016 e a proposta para 2017

A tabela 5.1 traz a reestimativa de receitas para 2016, de acordo com o grau de realização até agosto e outras considerações pertinentes. O grau de realização é calculado pela razão realizado/previsto/0,667. Este último número corresponde a realização proporcional até agosto, o oitavo mês do ano.

Assim, se o comportamento da receita se verificar de acordo com essa reestimativa, a receita corrente deve crescer nominalmente 5,8% em 2017 sobre 2016.

Já as receitas de capital cresceriam 387%, comparando com a realização provável de 2016, mas nada garante que em 2017 vão ingressar todas as operações de crédito previstas, nem as transferências de capital.

Por isso, é mais prudente esperar o crescimento dos 5,8% das receitas correntes. O principal fator desse crescimento é o ICMS, cujo incremento pelo aumento seletivo das alíquotas de 2015 já ocorreu, mas a economia deverá contribuir para uma melhora na arrecadação. É o que se espera, sendo, ainda, bem provável que o crescimento das receitas correntes seja até maior.

Tabela 5.1. Demonstrativo das receitas reestimadas para 2016 e previstas para 2017 (*)							
Em 1.000,00 correntes.							
						Fator IPCA	1,06
Especificação	PLOA 2016	Grau de realiz.	Reestimado 2016	PLOA 2017	Variação		
					Nominal	Real (2)	
RECEITAS CORRENTES	46.861.223	0,96	44.780.935	47.386.218	5,8%	-0,2%	
Tributária	37.825.791	0,96	36.400.056	38.543.723	5,9%	-0,1%	
ICMS	31.043.729	0,95	29.491.543	31.689.322	7,5%	1,4%	
IPVA	2.628.797	1,03	2.707.661	2.619.761	-3,2%	-8,7%	
IRRF	2.083.866	1,08	2.250.575	2.201.354	-2,2%	-7,7%	
ITCD e ITBI	458.160	0,74	339.038	381.700	12,6%	6,2%	
Taxas e serviços	1.611.239	1,00	1.611.239	1.651.586	2,5%	-3,3%	
Contribuições	3.094.634	0,95	2.939.902	2.972.466	1,1%	-4,6%	
Patrimonial	896.193	1,00	896.193	874.957	-2,4%	-7,9%	
Demais compens. financ. (1)	-		-	-	-	-5,7%	
Demais correntes	1.630.437	1,00	1.630.437	1.760.022	7,9%	1,8%	
Transferências (4)	4.723.991		4.158.679	4.517.971	8,6%	2,5%	
FPE	1.988.451	0,94	1.869.144	1.906.391	2,0%	-3,8%	
IPI Exportação	584.818	0,65	380.132	503.062	32,3%	24,8%	
CIDE	105.898	1,00	105.898	98.241	-7,2%	-12,5%	
LC 87/96 e Fom. às exportações	259.160	1,00	259.160	272.666	5,2%	-0,7%	
Salário Educação	377.810	1,00	377.810	484.275	28,2%	20,9%	
SUS	1.049.212	0,77	807.893	748.483	-7,4%	-12,6%	
Demais	358.642	1,00	358.642	504.853	40,8%	32,8%	
Fundeb	-1.309.823		-1.244.332	-1.282.921	3,1%	-2,7%	
A receber	4.317.502	0,95	4.101.627	4.369.890	6,5%	0,5%	
A transferir	-5.627.325	0,95	-5.345.959	-5.652.811	5,7%	-0,2%	
RECEITAS DE CAPITAL	1.066.225	0,20	214.988	1.046.754	386,9%	359,3%	
Operações de crédito	659.671	0,14	92.354	717.161	676,5%	632,6%	
Alienação de bens	11.610	1,77	20.550	8.674	-57,8%	-60,2%	
Transferências de capital	334.173	0,16	53.468	280.006	423,7%	394,0%	
Amortização empréstimos	60.771	0,80	48.617	40.913	-15,8%	-20,6%	
TOTAL 1	47.927.448		44.995.924	48.432.972	7,6%		
Total intraorçamentárias	11.037.099		11.037.099	11.334.571	2,7%	-3,1%	
TOTAL 2	58.964.547		56.033.023	59.767.543	6,7%	0,6%	
RCL (2)	37.458.442		35.754.266	37.880.672	5,9%	0,0%	
Excluídas receitas pra cobrir dé R\$ 4.621.261 (2016) e R\$ 2.971.888 (2017).							
Fonte: Propostas orçamentárias de 2016 e 2017.							

A tabela 5.2 traz a comparação entre a reestimativa da despesa para 2016 e a proposta para 2017. As despesas deverão crescer 9,4% nominalmente ou 3,2% reais. A despesa com pessoal deverá crescer nominalmente 6,13%, porque absorverá toda a receita de contingência.

O déficit de 2016 deverá ficar em torno de 1,3 bilhão. Segundo a Secretaria do Planejamento, deve ficar entre R\$ 1 bilhão e R\$ 1,5 bilhão, mas se não fosse o desconto sobre a dívida e a cessão das contas ao Bannisul, referidas no item anterior, ficaria entre R\$ 4,5 bilhões e R\$ 5 bilhões.

Tab. 5.2. Principais agregados de despesa para 2016 e 2017							
Em R\$ 1.000,00 correntes							
						Fator IPCA	1,06
ESPECIFICAÇÃO	PLOA 2016	Grau de realiz.	Reesti- mado 2016	PLOA 2017	Variação		
					Nominal	Real	
Pessoal e enc.sociais	26.480.983	1,00	26.480.983	27.182.126	2,6%	-3,2%	
Reserva de contingência	839.600	-	-	921.923	-	-5,7%	
Outras despesas correntes	19.356.408		18.334.563	19.682.954	7,4%	1,3%	
Transferências CL Municípios	9.402.781,0	0,96	9.026.670	9.505.546,0	5,3%	-0,7%	
Gestão plena do SUS	1.049.212,0	0,77	807.893	748.483,0	-7,4%	-12,6%	
Demais (ODC)	8.904.415,0	1,00	8.500.000	9.428.925,0	10,9%	4,6%	
Serviço da dívida	4.138.956,0	0,40	1.650.000	2.139.192,0	29,6%	22,3%	
Investimentos sentido amplo	1.732.762,0	0,30	519.829	1.478.665,0	184,5%	168,4%	
Total sem intraorçamentárias	52.548.709,0		46.985.374,6	51.404.860,0	9,4%	3,2%	
Despesas intraorçamentárias	11.037.098,0	1,0	11.037.098	11.334.571,0	2,7%	-3,1%	
Total	63.585.807,0		58.022.472,6	62.739.431,0	8,1%	2,0%	
Receitas - despesas			-1.989.450	-2.971.888			
Ajuste rec.patrimonial			695.807	0			
Déficit provável			-1.293.643	-2.971.888			

Fonte: Propostas orçamentárias 2016 e reestimativa própria e Proposta 2017.

Em 2017, o déficit previsto de R\$ 2,972 bilhões deve ficar em torno desse valor. Deve ser considerado que houve um desconto em torno de R\$ 2 bilhões no pagamento da dívida, o que o elevaria para cerca de R\$ 5 bilhões.

5.1. Reestimativa da despesa com pessoal

Na tabela 5.3 constata-se que os reajustes da segurança pública mais, um crescimento vegetativo de 2% e os reajustes dos outros Poderes, considerando ativos, inativos e pensionistas, consumirão toda a reserva de contingência, que, ainda, será insuficiente em torno de R\$ 560 milhões. Os primeiros porque tem lei autorizando e os últimos, porque exigem o reajuste anual dos salários, que, embora legal, o Estado não tem condições de pagá-lo.

Então, não há dotação para reajustes de nenhuma categoria de servidores, inclusive o magistério, cujo último reajuste foi a partir de novembro/2014, estando sempre na iminência de greve.

Tabela 5.3. Reestimativa da despesa com pessoal para 2017		
Descrição	Acréscimos nominais - %	Valores R\$ 1.000,00
Segurança pública: 32% x 15%	4,8%	
Outros Poderes: 20% x 7%	1,4%	
Crescimento vegetativo	2,0%	
Subtotal	8,2%	
Aumento previsto Proposta	2,6%	
A complementar	5,6%	
Reflexo na proposta: 26.480.983 x 5,6%		1.482.935
(-) Reserva de contingência		921.923
Valor alocado a menor		561.012
Fonte: Cálculo próprio com base em dados da tabela 3.2.		

Se estiver correta minha previsão, o crescimento da despesa com pessoal irá além da reserva de contingência, acima citado, em R\$ 560 milhões. Nesse caso, o valor total para 2017 seria R\$ 28.665 milhões (27.182 + 1483), o que corresponderia a 8,2% sobre o valor reestimado para 2016.

5.2. Despesas com pessoal na Segurança

O governo passado foi pródigo na concessão de reajustes salariais, o que fez de forma generalizada, mas com destaque para as áreas da Segurança e da Educação. A esta última ele concedeu o maior reajuste em novembro/2014 (13,72%), que se refletiu em 2015.

Ocorre que na Educação não foram concedidos mais reajustes em 2015 e em 2016 e não há previsão para 2017. Já na Segurança, há leis que asseguram percentuais semestrais, que acumulados, atingem ou ultrapassam 20% ao ano e vão até novembro/ 2018, muito superiores ao do crescimento da receita que, em 2015, por exemplo, foi de 4,2%.

Diga-se de passagem, que os reajustes foram justos e, ainda aprovados por unanimidade pela Assembleia Legislativa. O problema está possibilidade financeira do Estado, que já não existia na ocasião de sua concessão e se agravou com a crise, posteriormente.

E o mais grave é que os maiores reajustes, embora concedidos para as categorias mais necessitadas, são as que mais pesam na despesa

previdenciária. Por isso urge uma reforma da previdência, até para poder pagar melhor os professores.

5.2.1. Uma bomba relógio

A continuar a atual tendência, no decorrer de 2018, a folha de pagamento da Segurança Pública será a maior do Estado.

A folha de pagamento da Educação, embora com a média salarial mais baixa, é a que sempre apresentou a maior participação na folha total. Em dezembro/2010 representava 34% da folha estadual, indo para 35% em junho/2016, segundo o boletim de pessoal da Secretaria da Fazenda. Embora este boletim se refira à Administração Direta, o maior dispêndio da Administração Indireta é com as pensões que se refletem mais ou menos proporcional entre as folhas de todos os órgãos.

Já a folha da Segurança representava em dezembro/2012 24% da folha total, subindo para 31% em junho/2016, devendo alcançar ou superar 32% em dezembro do corrente.

Em decorrência, a folha da Segurança que, no período 2010-2014, correspondia a 71% da folha da Educação, passou para 78% em dezembro/2015 e 88% em junho/2016, segundo a mesma fonte.

Por outro lado, a relação da folha inativos/ativos, que era de 0,9 em dezembro/2010, passou para 0,94 em dezembro/2014, 1,04 em dezembro/2015 e 1,23 em junho/2016, devendo alcançar ou ultrapassar 1,30 em dezembro/2016.

A tabela 5.4 mostra que a folha da Segurança (ativos e inativos) vem crescendo mais de R\$ 1 bilhão por ano, devendo crescer R\$ 1,35 bilhão em 2018, em decorrência principalmente dos altos **reajustes continuados**, da **precocidade das aposentadorias**, que implica necessidade de reposição de novos policiais. Com isso, folha da Segurança deverá superar a da Educação em 2018.

Tabela 5.4. Projeção da despesa com pessoal na Educação e na Segurança Pública, 2014 - 2018						
Em milhões correntes.						
Exercícios	Segurança			Crescim. período	Educação	
	Despesa ativos	Inativo/ativo (*)	Pessoal total		Pessoal total	Educação/Segurança
2010	1.336	0,90	2.538		4.121	61,6%
2014	2.300	0,94	4.462	1.924	6.784	65,8%
2015	2.583	1,04	5.269	807	7.569	69,6%
2016	2.900	1,23	6.467	1.198	7.740	83,6%
2017	3.267	1,30	7.514	1.047	8.022	93,7%
2018**			8.867	1.353	8.503	104,3%
Cresc. nominal da folha 2015-2018			4.405			
Fonte: Segurança: Execução da despesa e Boletim de pessoal/Fazenda.						
Educação: Execução orçamentária 2010-2015; 2016, média mais 1%.						
2017 - Propostas orçamentárias e Boletim de pessoal (inat/ativo).						
2018: Projeção 6% para a Educação e 18% para a Segurança.						

A folha total da Segurança (ativos e inativos) deverá crescer R\$ 4,4 bilhões no acumulado de 2015 a 2018, quase o dobro nominalmente do valor verificado em 2014.

Todo reajuste salarial de acordo com a legislação em vigor para a maioria dos servidores reflete nos inativos e nas pensões. E isso não é diferente na Segurança Pública, quando as pensões dela oriundas devem superar R\$ 1,1 bilhão em 2018. Embora com incrementos anuais decrescentes, o valor a ser despendido com pensões em 2018 será R\$ 600 milhões superior ao verificado em 2014. (Tabela 5.5).

Diante disso, quando se somam ativos, inativos e pensionistas, o incremento da despesa no período 2015-2018 deverá ficar em torno de R\$ 5 bilhões em relação ao valor apurado em 2014, tudo causado pelos reajustes concedidos no governo passado e o crescimento vegetativo da folha, que é muito alto no setor, em decorrência da precocidade das aposentadorias.

Tabela 5.5. Reflexo dos reajustes da Segurança nas pensões					
Pública, 2014 - 2018		Em milhões correntes.			
Ano	Pensão/ Inativos total	Inativos Segurança	Estimativa pensões Segurança	Incremento período	Incremento acumulado a/c 2015
2010	0,30	1.202	361		
2014	0,26	2.162	562	201	
2015	0,25	2.686	672	109	109
2016	0,24	3.567	856	185	294
2017	0,24	4.247	1.019	163	457
2018**	0,23	5.012	1.153	133	591

Fonte: Segurança: Execução da despesa e Boletim de pessoal/Fazenda.
Educação: Execução orçamentária 2010-2015, 2016, média mais 1%.
2016-2017 - Propostas orçamentárias e Boletim de pessoal (inat/ativo).
2018: Projeção 6% para a Educação e 18% para a Segurança.

Se o governo atual conseguir honrar esses reajustes com a Segurança até o seu final, o que só pode ser feito com a participação de **receitas extras**, a menos que a economia volte a crescer em percentuais acima da média histórica, o Estado será **ingovernável a partir de 2019**, pelas seguintes razões:

- 1) A dimensão da **folha da Segurança**, conforme descrito, junto com o crescimento dos inativos e dos reajustes dos demais Poderes, que são abrem mão deles, elevarão a folha de pagamento do Estado a patamares insustentáveis.
- 2) A precocidade das aposentadorias continuará obrigando o Estado a pagar gratificações de permanência ou admitir novos servidores, quando as finanças continuam altamente deficitárias.
- 3) O serviço da dívida, embora num percentual menor, em torno de 11% da receita líquida real (8% a 9% da RCL), voltará a pesar na despesa estadual, porque o Estado é deficitário mesmo com investimentos zero e sem o serviço da dívida. Dito de outra forma, somente a soma de pessoal e outras despesas correntes (ODC) supera 100% da RCL.

- 4) O magistério, que tem os salários mais baixos, não recebeu reajuste em 2015 e 2016 e não há dotação para isso na proposta para 2017. Isso ficará insustentável para o governo.
- 5) A majoração das alíquotas do ICMS perderá a validade. Mesmo havendo renovação, isso não garante por si governabilidade financeira do Estado.
- 6) Os planos de previdência em capitalização, duas principais medidas estruturais, especialmente o Fundoprev, não poderão ser mantidos, por absoluta falta de recursos. Isso significa aumentar a folha dos servidores entrantes em 26,5% (13,25% da contribuição dos servidores que será recolhida ao Fundo e 13,25% da contribuição patronal)
- 7) Os reajustes em causa só puderam ser honrados pelas medidas conjunturais referidas adiante, no item 6, que geraram **recursos extras**. Mas esses recursos estarão cada vez mais esgotados.
- 8) A lei de responsabilidade estadual, que poderia por um freio nesse crescimento, abre uma exceção (colocada por emendas parlamentares) para os reajustes concedidos anteriormente, que produzirão efeito até 2018.
- 9) A reforma da previdência, se aprovada, ao retardar as idades mínimas para aposentadoria, reduzirá sensivelmente o crescimento vegetativo da folha, mas isso vai se verificar gradativamente, não tendo efeito imediato.
- 10) Além disso, torna-se impossível manter o reduzido nível de investimentos, com estradas em péssimas condições e uma enorme carência de vagas no sistema prisional. Parcerias público-privadas podem ajudar nesse sentido.

5.3. Esgotamento dos recursos extras

O governo estadual, mesmo pagando os salários parceladamente, só está conseguindo honrar os reajustes referidos no item anterior, porque tomou uma série de medidas, que estão esgotadas, como:

- a) Aumento das alíquotas do ICMS, que terão que ser mantidas em 2019.
- b) Aumento do limite de saque dos depósitos judiciais, de 85% para 95%.
- c) Mudança do limite das RPVs de 40 para 10 salários mínimos.
- d) Recebimento de R\$ 302 milhões da GM.
- e) Financiamento do 13º pelo Banrisul e a consequente cessão do direito de manutenção das contas correntes dos servidores por dez anos. O financiamento foi apontado pelo TCE-RS e uma nova operação o Estado terá dificuldade para honrá-la.
- f) Desconto do serviço da dívida no acordo com a União: R\$ 2,3 bilhões (2016); R\$ 2,12 bilhões (2017) e 243,3 milhões (2018).
- g) Corte de despesas de custeio e investimentos que, se for mantido por muito tempo, acabará sucateando mais o Estado.

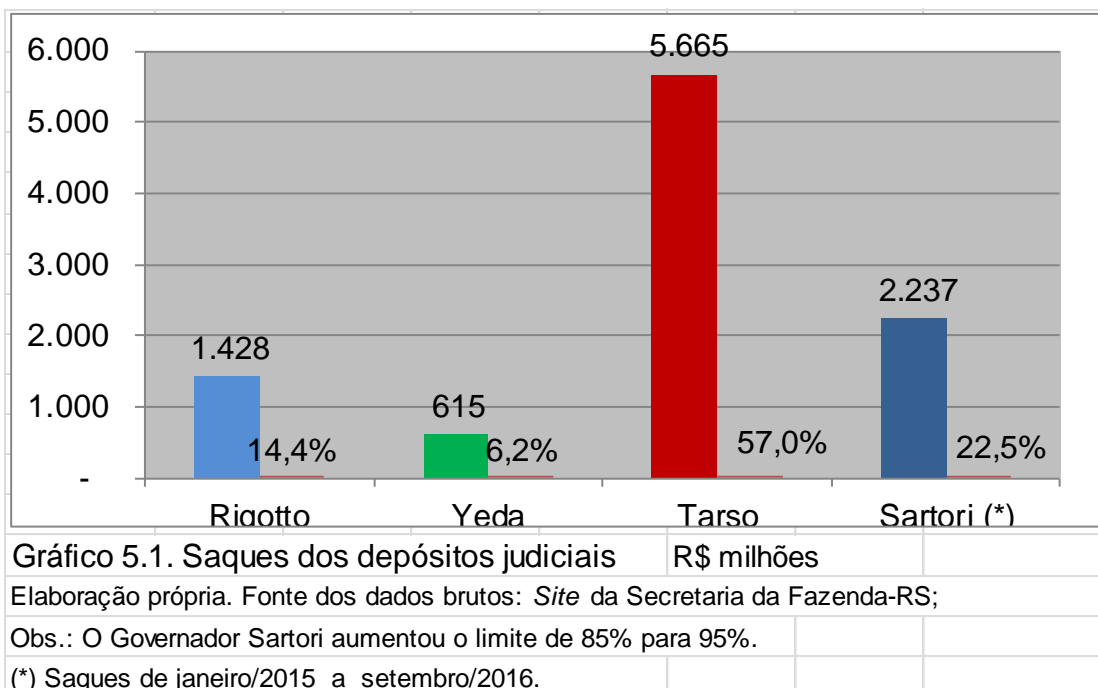
Repetindo: Se o Estado conseguir receita extra para honrar esses reajustes até 2018, a partir de 2019 a folha de pagamento será insustentável para as finanças estaduais. Para isso, só haverá duas saídas: grande crescimento econômico, o que é improvável, e inflação alta, que ajudará resolver a situação de forma perversa.

5.3.1. Saques dos depósitos judiciais

O valor sacado dos depósitos judiciais foi o que permitiu ao governo passado pagar os reajustes concedidos, não só para a Segurança, mas para quase todo o funcionalismo, em percentuais que ultrapassavam em muito a capacidade financeira do Estado. Ele criou **despesas de caráter continuado** custeando com **receitas finitas**, contrariando um dos princípios basilares da responsabilidade fiscal e da lei que rege o assunto, a Lei Complementar nº 101/2000.

E o governo atual só está conseguindo pagar os citados reajustes pelo uso dos mesmos depósitos judiciais e das demais medidas citadas no item anterior.

O saque por governo está no gráfico 5.1. E o pior foi que as despesas continuam crescendo (cerca de 20% ao ano) e os recursos estão cada vez mais esgotados.



6. Despesa por Poder

O gráfico 6.1 mostra a evolução da despesa dos Poderes e órgãos especiais, nos anos 2003 a 2015, nos três últimos períodos governamentais completos e um ano do governo atual.

Os outros Poderes e órgãos especiais perderam participação na RCL entre 2003 e 2010, passando de 16,7% para 14,9%, subindo para 15,7% em 2014 e descendo para 15,1% em 2015. A queda maior no período 2007-2010 deveu-se ao aumento do numerador, a RCL. Pode se dizer que nos últimos anos a participação dos outros Poderes e órgãos especiais se manteve mais ou menos estável (Gráfico 6.1).

Isso não quer dizer que tenha havido pagamentos que não deveriam ter ocorrido, diante da crise financeira do Estado. Sobre isso, deve ser destacado que no período 2011-2014 foram pagos de **conversão para URV para Real R\$ 711 milhões**, sendo grande parte dos outros Poderes, segundo dados da Cage.. No total, o dispêndio do Estado com esse tipo de gastos alcançou R\$

2,6 bilhões em valores atualizados para 2015. Além disso, houve o pagamento do **auxílio moradia** no valor de **R\$ 503 milhões** (Zero Hora de 07/06/2015).

O Poder Executivo aumentou sua participação, especialmente a partir de 2011, elevando a despesa total (exceto o serviço da dívida) para além de 100%. O alto percentual de 2015 deve-se aos reajustes concedidos no governo passado, muito deles estendendo-se até 2018.

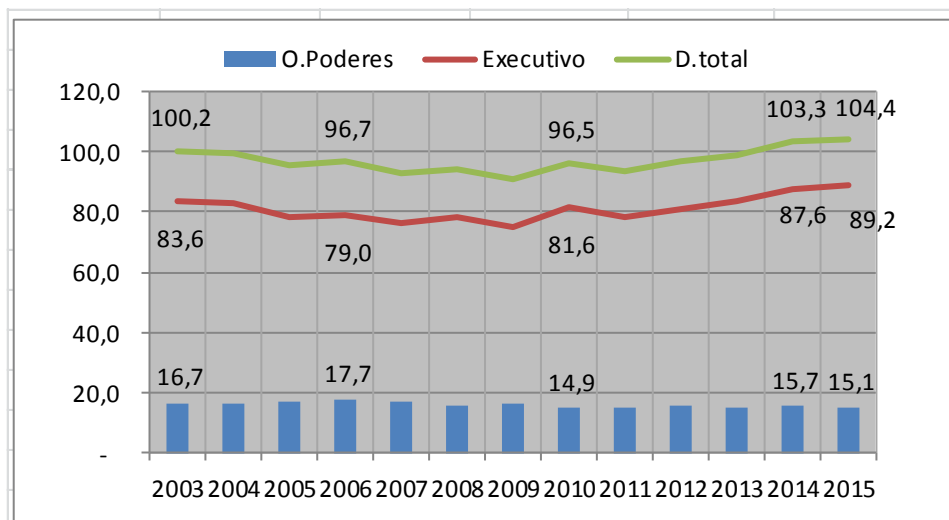


Gráfico 6.1. Despesas dos Poderes 2003-2015 em % da RCL (Exceto serviço da dívida)

Fonte: Dados brutos balanços do Estado do RS.

Se acrescentarmos à despesa total o **serviço da dívida**, que foi retirado para manter a uniformidade de critério na comparação entre os Poderes, o excedente de despesa sobre a RCL atinge 15% . Isso porque a relação serviço da dívida/RCL está acima de 10%, tendo sido reduzido em 2016 e 2017 devido ao desconto obtido quando da renegociação da dívida, conforme se observa no gráfico 6.2.

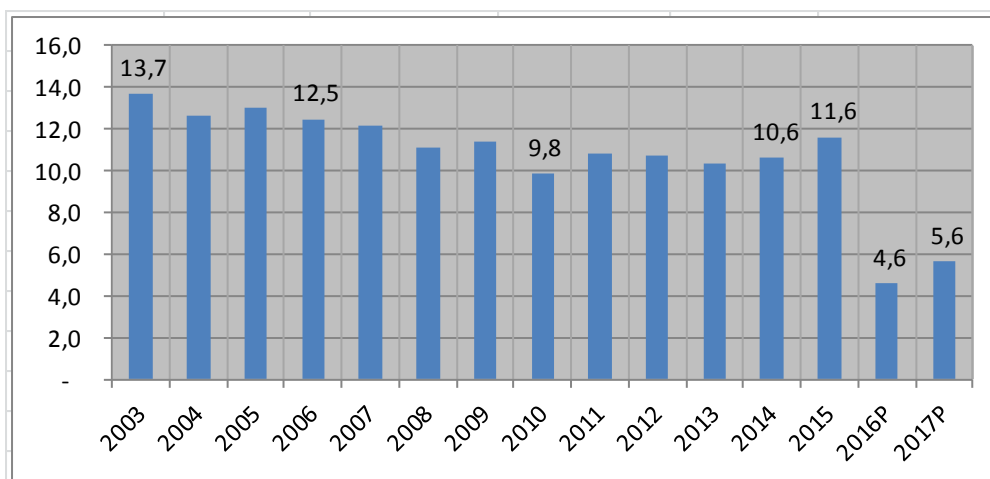


Gráfico 6.2. Serviço da dívida em % da RCL, 2003 a 2017 (*)

Fonte: Dados brutos dos balanços do Estado.

O ano 2016 é reestimativa e 2017 proposta orçamentária.

Pela tabela 4.2 observa-se que o Poder Executivo deverá manter em 2017 o mesmo percentual de comprometimento da RCL de 2015, quando se desconsidera o serviço da dívida. Isso se deve a dois fatores: o crescimento reduzido da arrecadação e os reajustes herdados do governo anterior.

Os demais Poderes também manterão o percentual de 2015, exceto o Poder Judiciário que passará de 8,2% para 9,1%. E no total da despesa, haverá aumento do comprometimento, de 104,4% para 105%. A única redução que existirá será a do serviço da dívida, que passará de 11,6% em 2015 para 5,6% em 2017.

A rigidez da despesa, decorrente da vinculação da receita, das indexações, do alto crescimento da despesa previdenciária e dos citados reajustes anteriormente concedidos **impedem a realização de um ajuste fiscal satisfatório**. Quanto aos outros Poderes, num contexto de baixo crescimento da receita, ao concederem reajustes (legais) a seus servidores, contribuem pouco para o ajuste.

7. Problema previdenciário

A tabela 6.1 mostra a despesa previdenciária estadual entre 2004 (primeiro ano que passou a vigorar a Emenda 41/2003) e 2015, tudo em valores constantes de 2015, de acordo com o IPCA.

A despesa total com previdência foi de R\$ 12,238 bilhões, que deduzido das contribuições dos servidores e da patronal, resta um **déficit de R\$ 8,378 bilhões**. O encargo do Estado, no entanto, a **insuficiência de recursos, é de R\$ 10,729 bilhões**, quando se inclui a contribuição patronal.

Anos	Contribuição servidores	Contribuição patronal (2x1)	Total contribuições	Despesa previdenciária	Resultado previdenciário	Insuficiência de recursos
2004	730.414	1.460.827	2.191.241	6.991.974	(4.800.734)	6.261.561
2005	803.396	1.606.793	2.410.189	7.378.757	(4.968.568)	6.575.360
2006	877.944	1.755.887	2.633.831	7.597.988	(4.964.157)	6.720.044
2007	946.627	1.893.254	2.839.880	8.261.371	(5.421.490)	7.314.744
2008	904.460	1.808.920	2.713.380	8.432.904	(5.719.524)	7.528.444
2009	926.737	1.853.474	2.780.211	8.807.105	(6.026.894)	7.880.368
2010	1.030.083	1.747.672	2.777.756	9.445.715	(6.667.959)	8.415.632
2011	1.232.691	1.901.542	3.134.233	9.914.178	(6.779.945)	8.681.487
2012	1.113.401	1.827.916	2.941.317	10.547.930	(7.606.613)	9.434.529
2013	1.496.082	2.264.943	3.761.026	11.302.380	(7.541.354)	9.806.297
2014	1.633.917	2.562.972	4.196.889	12.014.957	(7.818.068)	10.381.041
2015	1.509.502	2.350.707	3.860.209	12.238.596	(8.378.387)	10.729.094

Fonte: Elaboração própria com base em dados dos TCE-RS e RREO-RS em 2012 a 2015.

Já a tabela 8.2 apresenta a evolução relativa calculada sobre a tabela anterior, onde se observa o seguinte:

- a) A despesa previdenciária cresceu em todo o período 5,6%; no período 2011-2016, 6,2% e em 2015, 1,9%.
- b) O déficit previdenciário apresentou os índices 5%, 4,1% e 7,2%, respectivamente.
- c) A insuficiência de recursos, os mesmos índices foram 5,2%, 5,4% e 3,4%, respectivamente.

Nos mesmos períodos citados, a **RCL**, que é parte da receita que, efetivamente, pertence ao Estado, **cresceu**:

- a) 2004-2015: 3,8%
- b) 2011-2014: 2,4%
- c) 2015: -4%.

É importante destacar que entre 2003-2011 ocorreu o chamado “boom das commodities”, em que houve **grande crescimento do PIB nacional e estadual** e, conseqüentemente, da arrecadação. Além disso, houve aumento do ICMS arrecadado como substituição tributária e a adoção da nota fiscal eletrônica.

Anos	Contribuição servidores	Contribuição patronal (2x1)	Total contribuições	Despesa previdenciária	Resultado previdenciário	Insuficiência de recursos
2004	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2005	110,0	110,0	110,0	105,5	103,5	105,0
2006	120,2	120,2	120,2	108,7	103,4	107,3
2007	129,6	129,6	129,6	118,2	112,9	116,8
2008	123,8	123,8	123,8	120,6	119,1	120,2
2009	126,9	126,9	126,9	126,0	125,5	125,9
2010	141,0	119,6	126,8	135,1	138,9	134,4
2011	168,8	130,2	143,0	141,8	141,2	138,6
2012	152,4	125,1	134,2	150,9	158,4	150,7
2013	204,8	155,0	171,6	161,6	157,1	156,6
2014	223,7	175,4	191,5	171,8	162,9	165,8
2015	206,7	160,9	176,2	175,0	174,5	171,3
2004/15	8,4%	5,8%	6,7%	5,6%	5,0%	5,2%
2014/10	12,2%	10,0%	10,9%	6,2%	4,1%	5,4%
2014/15	-7,6%	-8,3%	-8,0%	1,9%	7,2%	3,4%
Fonte: Cálculos próprios com base na tabela 6.1.						
A partir de 2004, quando começam os efeitos da Emenda 41/2003.						

A tabela 6.3, em milhões correntes, mostra a relação ano a ano, de 2004 a 2017, da despesa previdenciária (bruta) e a RCL. Os dois últimos anos são previsões, estando a de 2017 insuficientes, conforme tratado no item 5.1.

Salientamos que as últimas reformas alteraram essa sistemática, trocando a aposentadoria integral para a média.

Mas essas mudanças só são aplicadas aos que ingressarem após 2004 ou aos que ingressaram antes e que não preencham no momento da aposentadoria certas condições, como vinte anos de serviço público, dez na carreira e cinco no cargo, condições do art. 6º da Emenda 41/2003, entre outras da Emenda 47/2005. .

Tabela 6.3. Despesa previdenciária bruta, 2002-2017				
Em R\$ 1.000,00 correntes.				
Anos	Despesa bruta	RCL	Desp.bruta/RCL	Observ.
2004	3.760.548	11.502.501	32,7%	
2005	4.241.197	13.116.849	32,3%	
2006	4.549.920	14.198.652	32,0%	
2007	5.127.307	15.164.522	33,8%	
2008	5.530.971	17.835.098	31,0%	
2009	6.058.755	18.604.352	32,6%	
2010	6.825.500	22.028.335	31,0%	
2011	7.639.449	23.200.440	32,9%	
2012	8.566.990	24.943.835	34,3%	
2013	9.749.277	28.061.674	34,7%	
2014	11.019.874	30.790.610	35,8%	
2015	12.238.596	32.242.643	38,0%	
2016p	13.745.043	35.754.266	38,4%	Proposta
2017p	14.007.605	37.880.672	37,0%	Proposta
Fonte: Até 2015 dados realizados TCE e RREOs			p=programado	
2016-2017 - Propostas orçamentárias.				

O grande problema é que as aposentadorias são muito precoces, ao ponto de 87% dos servidores se aposentarem com 25 ou 30 anos de contribuição, com predominância deste último tempo. Desses, a metade se aposenta com idade mínima de 50 anos e ¼ sem essa exigência.

Se não for alterado isso, não há solução para a educação, para a segurança e muito menos para as finanças estaduais.

Sem alterar as idades mínimas e o tempo de contribuição não há equilíbrio no sistema previdenciário estadual, nem no regime de capitalização, a menos que a alíquota de contribuição fosse fixada em patamares insustentáveis.

8. Principais vinculações constitucionais

Diversas são as vinculações da receita, como a distribuição da receita aos municípios (desconto automático), os precatórios judiciais e as RPVs, o serviço da dívida intralimite (o que deixou de ser no último acordo), as transferências

líquidas para o Fundeb (que estão dentro da MDE). Destacaremos neste texto apenas as principais, que são a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e serviço da saúde pública (SSP)

8.1. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

Em MDE o limite federal é 25% da RLIT, mas n RS a Constituição estabelece 35%, o que não vem sendo aplicado. Para aplicar 35% em educação e as demais vinculações conforme determina a constituição, diante do montante das demais despesas, que são rígidas, o total de gastos supera 15% da RCL.

O atual desequilíbrio do Estado deve-se ao fato de o governo passado ter quase cumprido as vinculações, o que seria desejável. Mas, para isso, tinha reduzir a demais despesas não decorrentes das vinculações. Mas procedeu ao contrário, aumentando-as, sendo grande parte até 2018.

Para 2017, o percentual a ser aplicado é de 30,55% da RLIT, incluindo aí **inativos em valor muito superior aos ativos**, fator esse que é um dos principais responsáveis pelos baixos salários dos professores.

Em R\$ milhões					
ANO	MDE	Varição	RLIT-%	Pessoal	Varição
2014	8.116		32,80	6.784	
2015	8.843		33,68	7.569	11,6%
2016	9.328	5,5%	30,82	7.740	2,3%
2017	9.381	0,6%	30,55	8.022	3,6%

Fonte: 2014 e 2015: RREOs e Execução da despesa/Fazenda.
 2016 e 2017: Propostas orçamentárias (MDE).
 Pessoal Educação: Média até agosto acrescida de 1%.

A quantidade de inativos no magistério é tal que quando se converte em horas-aula a relação inativo/ativo atinge 1,84. Essa relação fica menor, em 1,42, no total devido à grande quantidade de contratos emergenciais, em que todos são ativos (Tabela 8.2).

8.2. Horas trabalhadas medidas pela carga horária dos professores em julho/2016								
Quadro	Ativos			Inativos			Inativo/ativo	
	Quant.	Horas totais	Média	Quant.	Horas totais	Média	Quant.	C.horária
Carreira	51.967	1.350.133	26,0	84.651	2.487.584	29,4	1,6	1,84
Contratados	18.286	562.039	30,7	-	-	-	-	-
Q.único	216	5.880	27,2	9.373	231.640	24,7	43,4	39,4
Totais	70.469	1.918.052	27,2	94.024	2.719.224	28,9	1,3	1,42

Fonte: Dados brutos Secretaria de Educação. Cálculos próprios.

Quanto se toma o valor da despesa, então essa relação é muito maior, porque a remuneração da inatividade é muito maior que a da atividade, devendo ir para uma relação muito superior a 2/1. E ainda devem ser consideradas as pensões.

8.2. Serviços de saúde pública

Segundo as propostas, a aplicação em saúde prevista para 2016 e 2017 é de 12% da RLIT. No entanto, quando se retiram a contribuição ao IPERS, Inativos da Secretaria da Saúde e Hospital da Brigada Militar, que não pode incluídas, segundo a nova regulamentação, a aplicação baixa para 10% da RLIT.

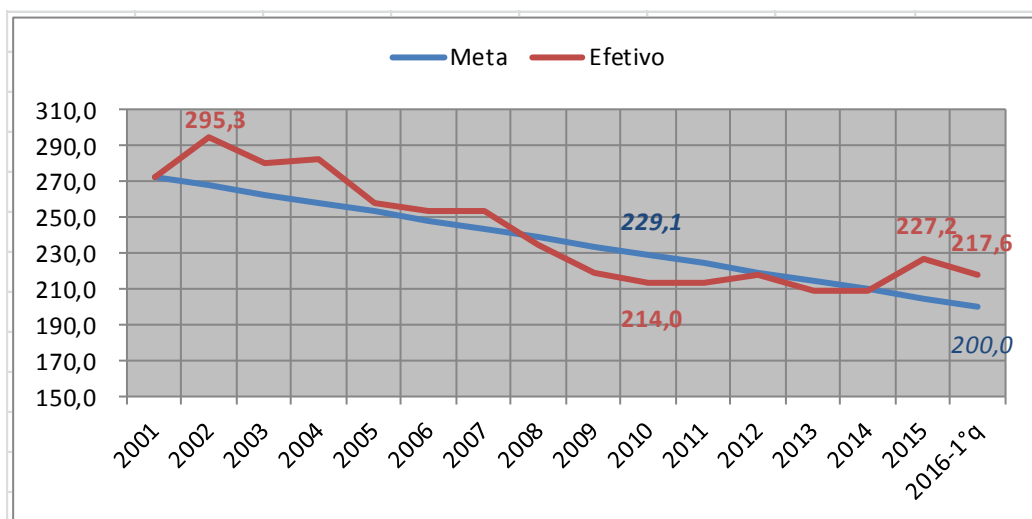
A bem da verdade é que por esse critério, incluindo os itens que não são mais permitidos, foram aplicados 8,96% em 2013 e 9,66% em 2014.

Na realidade, se o Estado for cumprir todas as vinculações constitucionais na atual estrutura de despesa, o gasto total supera em muito a RCL, podendo atingir 115%. Por isso, para cumprir as vinculações tem que reduzir as demais despesas, o que não foi feito (Tabela 8.3).

Tabela 8.3. Aplicações em saúde em 2016 e 2017, cfe. Propostas		
Descrição	2016	2017
Aplicações, segundo Proposta	3.631.859.882	3.684.454.064
Em % da RLIT	12,0%	12,0%
Inclusões contra a LC 141/2012		
a) IPERGS - saúde	577.222.004	575.484.181
b) Inativos da Secretaria da Saúde	-	-
c) Hospital da Brigada Militar	30.762.000	30.837.000
Subtotal	607.984.004	606.321.181
Valor de acordo com a LC 141/2012	3.023.875.878	3.078.132.883
Valor faltante cfe. LC 141/2012	607.984.004	606.321.181
RLIT	30.265.492.667	30.703.783.869
Em relação à RLIT (*)	10,0%	10,0%
Fonte: Proposta Orçamentária para 2016 e 2017.		
(*) Por este critério foi aplicado 8,96% em 2013 e 9,66% em 2014.		

9. Grau de endividamento

O grau de endividamento no primeiro quadrimestre de 2016 foi de 217,6 da RCL, o que demonstra a impossibilidade da obtenção de novos empréstimos.



Fonte: TCE, Relatórios da Dívida Sefa e RGF

Gráf. 9.1. Endividamento estadual: meta e efetivo (DCL/RCL)

A linha azul mostra o limite de endividamento e a vermelha o endividamento efetivo. No 1º quadrimestre de 2016 o limite é de 200% da RCL, mas o

endividamento efetivo estava em 217,6%, o que impede o Estado a tomar qualquer empréstimo. No final de 2010 havia uma margem de 15% da RCL, o que permitiu ao governo passado a fazer uma série de operações de crédito. Se essa margem existisse atualmente, o montante de operações de crédito que poderia ser contraído seria na ordem de R\$ 4,5 bilhões.

10. Renegociação de junho de 2016

Esta renegociação envolveu a mudança do indexador para IPCA e a redução da taxa de juros para 4%, ambas a partir de janeiro de 2013, já garantidas por lei.

Além disso, foram incluídos a dilatação do prazo até 2048 e o parcelamento em 24 prestações a partir de julho corrente do valor não pago em decorrência de liminar, de aproximadamente R\$ 875 milhões.

Para o novo cálculo foram somados o principal mais os resíduos da dívida. Isso reduzirá a prestação a partir de 2019, para algo em torno de 11% da RLR, inicialmente, mas que decrescerá gradativamente, para 10% em 2022 e para menos de 5% em 2048, crescendo a receita 3% reais. O mais importante na negociação é que não se formarão mais resíduos, zerando, por isso, o saldo devedor no final do prazo contratual.

Considerando-se a receita corrente líquida (RCL), que é a parte da receita que, efetivamente, pertence ao Estado, o comprometimento será de 8% em 2019, 7% em 2020 e pouco mais de 3% em 2048.

Por tudo isso, a renegociação pode não ter sido a ideal, mas representa um alívio imediato e também no médio e longo prazo.

Mas, o grande problema do Estado é o gasto alto e crescente com previdência e os altos reajustes salariais concedidos pelo governo anterior até 2018, que colocarão a folha de pagamento num patamar insustentável.

As medidas tomadas pelo atual governo terão efeito no médio e longo prazo, assim como a reforma da previdência que virá. O grande impasse é no curto prazo, com o esgotamento das receitas extras.

O Gráfico 10.1 mostra a evolução provável do serviço da dívida, considerando um crescimento da receita de 3% ao ano.

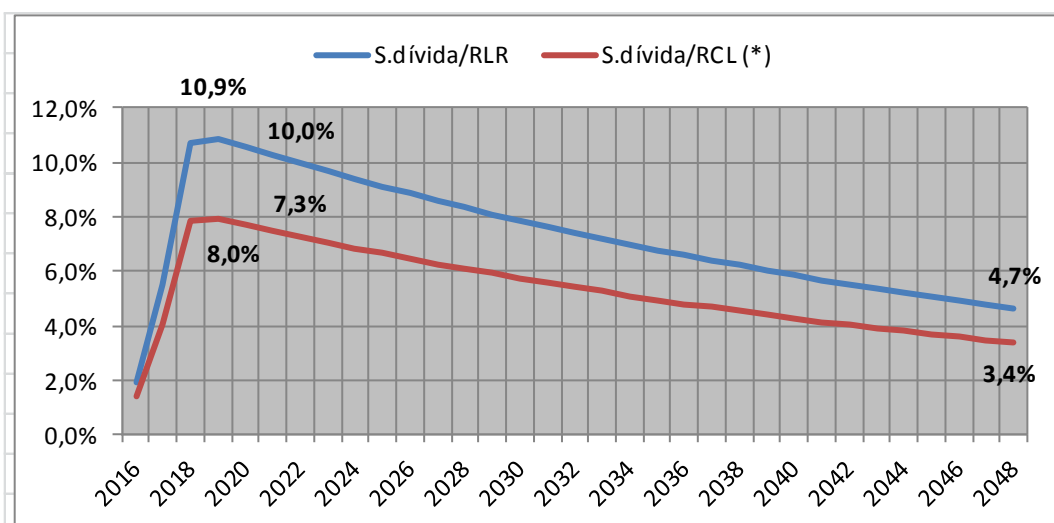


Gráfico 10.1. Serviço da dívida em % da RLR e da RCL com o acordo de junho de 2016

Fonte: Cálculo próprio com base em dados oficiais e da imprensa.

(*) RCL gerencial. Receita líquida que pertence ao Estado.

Conclusão

A proposta orçamentária para o exercício de 2017 apresenta um déficit de R\$ 3 bilhões, em valores redondos. E como agravante, a dotação para investimentos com recursos próprios alcança tão somente R\$ 481 milhões, ou 1,3% da RCL. E esses recursos próprios só podem ser do caixa único ou dos depósitos judiciais (se assim podem ser considerados), porque a margem para investir prevista é de -7% da RCL.

Se desconsiderarmos o desconto de R\$ 2 bilhões, obtido na renegociação da dívida para o próximo ano, o déficit seria de R\$ 5 bilhões. Além disso, a despesa com pessoal prevê um incremento de apenas 2,6%, totalmente insuficientes para honrar os reajustes da Segurança, dos demais Poderes e para um crescimento vegetativo mínimo de 2%, para cujo atendimento será utilizada toda a reserva de contingência e, ainda, faltarão em torno de R\$ 500 milhões.

Na prática, o déficit estaria em R\$ 5,5 bilhões, igual ao do início do governo atual em 2015. A diferença está no desconto da dívida. O crescimento vegetativo da folha e os altos reajustes salariais concedidos anteriormente,

mesmo com o grande ajuste fiscal que está sendo feito, impedem a redução do déficit.

Deve ser considerado, ainda, que não há dotação para reajuste do pessoal do Poder Executivo, a começar pelo magistério, cujo último reajuste (13,72%) vigorou a partir de novembro de 2014. O reajuste da folha da Educação, de R\$ 8 bilhões anuais, mesmo que seja só pelo índice de inflação, produzirá repercussão significativa na despesa estadual.

O Estado tem quatro grandes problemas: a previdência, a dívida, os altos reajustes concedidos no governo passado, muitos deles prologando-se até novembro de 2018 e a recessão econômica que reduz a arrecadação.

A taxa de crescimento **real** da despesa previdenciária, se considerarmos o período 2004-2015 foi uma vez e meia a da RCL e se tomarmos os quatro anos do governo passado foi mais de 2,5 vezes (6,2% para 2,4%). Em 2012 caiu para 1,9%, mas receita ficou em -4%.

Na dívida foi obtido grande desconto em 2016 e 2017, mas a partir de 2019, volta ao pagamento integral, embora em torno de dois pontos percentuais a menos, decrescente com o passar do tempo e sem vinculação com a receita, o que é muito bom.

Mas o maior problema recente foi a concessão de reajustes salariais com destaque para a Segurança, em percentuais muito acima daquele previsto para a receita, criando **despesa de caráter continuado**, utilizando para pagamento **receita finita**. O governo passado utilizou para isso os depósitos judiciais e até recursos de operações de crédito, que não existem mais. Esses reajustes foram na sua maioria **justos, mas incompatíveis** com as finanças estaduais.

O valor da folha da Segurança, considerando ativos, inativos e pensionistas, deverá alcançar em 2018 o dobro do valor de 2014, num incremento de R\$ 5 bilhões, devendo superar a da Educação, que sempre foi a maior do Estado. E aqui reside um grande impasse. O governo só conseguirá honrar esses reajustes à custa de grande arrocho nos demais servidores do Executivo, inclusive do magistério, e de **receita extras**.

Ocorre que em 2019 a folha de pagamento estará insustentável, os descontos da dívida cessarão e, ainda, necessitará renovar o reajuste das alíquotas do ICMS. Não haverá mais aumento de limite dos depósitos judiciais, nem cessão de contas correntes, nem alteração nas RPs.

Uma reforma da previdência, ao aumentar as idades mínimas para aposentadoria, pode ajudar na redução do crescimento vegetativo da folha, mas isso se processará gradualmente. Da mesma forma, a lei de responsabilidade fiscal estadual terá efeitos a médio e longo prazo, mas foi em parte prejudicada pelas exceções nelas contidas (introduzidas por emendas parlamentares) e pela resistência dos demais Poderes.

Diante de tudo isso, só um crescimento econômico acima dos padrões verificados historicamente ou a volta da inflação, que é uma solução perversa, evitará o grande colapso.

Concluindo, podemos dizer que, se o governo atual conseguir receitas extras (que estão cada vez mais escassas), poderá honrar os reajustes até seu final. No entanto, a folha de pagamentos ficará insustentável, quando cessarem definitivamente essas receitas. E aí, finalmente, seremos aí a Grécia do Brasil.

Referências bibliográficas

Proposta orçamentária para 2016

Proposta orçamentária para 2017

Balanços do Estado do RS de diversos exercícios

Resultados Resumidos da Execução Orçamentária de diversos exercícios

Lei Complementar 148/2014

Projeto de Lei Complementar 54/2016