

Análise da Proposta Orçamentária para 2022

Sumário

Considerações iniciais	2
1. Receitas previstas e despesas fixadas para o exercício	2
2. Comparativo entre receitas e despesas nas propostas 2021 e 2022.....	4
2.1. Comparação entre receitas previstas para 2021 e as realizadas no 1º semestre do ano	6
2.2. Comparação entre as despesas fixadas para o exercício se 2021 e as realizadas no primeiro semestre do ano.....	8
3. Despesa com pessoal e previdenciária em 2020: informações irreais.....	8
3.1. Déficit previdenciário reduzido também pelo o excesso de contribuição patronal.....	10
3.2. Quadros de pessoal e as vantagens temporais ocultas.....	13
4) Dívida do Estado e o Regime de Recuperação Fiscal (RRF).....	15
5) Outros Poderes.....	16
5.1. Poderes e as despesas com pessoal questionáveis	19
6) Principais vinculações constitucionais	20
6.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino _MDE.....	20
6.2. Aplicação em Ações e Serviços da Saúde Pública	21
7) Resultado financeiro do exercício	22
SÍNTESE FINAL.....	24
CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS	29
ANEXO.....	30

Considerações iniciais

Este texto analisa a Proposta Orçamentária para 2022, apenas em seus aspectos globais e econômicos. Não aborda certos procedimentos contábeis da sua execução. No entanto, analisa alguns fatos passados que servem para embasar o presente e o futuro.

As comparações, quando em relação à receita, são feitas com a receita corrente líquida efetiva (RCL_e), ou seja, a receita corrente deduzida das transferências constitucionais e legais aos municípios e das perdas do Fundeb. É a parcela da receita que, efetivamente, pertence ao Estado. Aliás, esse é o critério adotado para considerar a receita corrente, atualmente. A receita corrente líquida para efeito da lei de responsabilidade fiscal, pelas exclusões que contém, não é o parâmetro ideal para comparações, porque deduz itens de receita com os quais é custeada parte da despesa. É o caso da dedução da parcela recebida do Fundeb, quando com ela são pagas despesas da Educação. Isso leva a indicadores irreais e bem acima do efetivo comprometimento da receita. Dessa forma, a soma dos comprometimentos que deve ser limitado em 100%, vai muito além.

1. Receitas previstas e despesas fixadas para o exercício

A Tabela 1.1 apresenta o total das receitas previstas para 2022, num montante de 65,7 bilhões, mas quando se retiram as transferências internas (a maioria para o RPPS), restam R\$ 50,1 bilhões. Deve ser destacado que as receitas correntes estão consideradas pelo líquido (68,3%), já que delas foram excluídas as deduções para o Fundeb e as transferências constitucionais e legais aos municípios, que, de fato, não pertencem ao Estado, que é apenas um repassador desses valores.

Na elaboração da Proposta foram considerados um crescimento do PIB de 2,09%, com uma variação do IPCA de 3,75% e da Taxa Selic, de 7%, o que será comentado adiante.

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com – darcyfc@terra.com.br

Tabela 1.1. Receitas previstas para 2022

TIPO DE ADMINISTRAÇÃO	RECEITAS	RECEITAS DE	TOTAL	DEDUÇÕES
	CORRENTES	CAPITAL	RECEITAS	REC.CORRENTE
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	61.226.483.068	1.348.416.317	62.574.899.385	100,0%
(-) Dedução do FUNDEB	-7.447.779.158	0	-7.447.779.158	-11,9%
(-) Dedução CL a municípios	-12.375.499.485		-12.375.499.485	-19,8%
Líquido Administração Direta	41.403.204.425	1.348.416.317	42.751.620.742	68,3%
AUTARQUIAS	22.902.228.791	9.612.580	22.911.841.371	
FUNDAÇÕES	72.506.885	220.026	72.726.911	
TOTAL GERAL	64.377.940.101	1.358.248.923	65.736.189.024	
Receitas intraorçamentárias			15.641.160.124	
RECEITAS SEM A INTRAORÇAMENTÁRIAS			50.095.028.900	

FONTE: PLOA 2022 - Mensagem

No tocante à despesa com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras, a Proposta para 2022 terá a correção de 3,75%, com alterações decorrentes de créditos suplementares e especiais até 30/04/2021. Para 2022 acabam as vedações estabelecidas pela Lei complementar federal nº 173/2020, que impediam aumentos da despesa com pessoal. Os aumentos agora podem ocorrer, de conformidade com o que dispõe os artigos 19, 42 e 43 da Lei estadual nº 15.668, de 27/07/21 (LDO). No entanto, a partir de maio de 2022 começam as vedações impostas pela lei de responsabilidade fiscal e as do período eleitoral, seis meses anteriores ao pleito.

A Tabela 1.2. traz as despesas fixadas na ordem de R\$ 68,9 bilhões que, descontadas das transferências internas (a maioria para o RPPS) ficam em R\$ 53,3 bilhões, resultando num déficit orçamentário de R\$ 3,169 bilhões, adiante comentado.

Tabela 1.2. Despesas fixadas para 2022

ESPECIFICAÇÃO	DESPESAS	DESPESAS	RESERVA	TOTAL
	CORRENTES	DE CAPITAL	CONTINGÊNCIA	DESPESA
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	42.456.147.434	3.437.299.154	839.066.052	46.732.512.640
AUTARQUIAS	20.090.081.887	745.771.550	433.331.116	21.269.184.553
FUNDAÇÕES	853.731.554	49.616.795		903.348.349
	63.399.960.875	4.232.687.499	1.272.397.168	68.905.045.542
DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS				15.641.160.124
TOTAL DESPESAS SEM INTRAORÇAMENTÁRIAS				53.263.885.418

FONTE: PLOA 2022 - Mensagem.

2. Comparativo entre receitas e despesas nas propostas 2021 e 2022

As receitas previstas para 2022, constam da Tabela 2.1, que, sem as transferências internas, foram estimadas com um acréscimo nominal de 16,9% e real de 12,9%, sendo a inflação (IPCA) considerada a Proposta de 3,75%. As Receitas Correntes estão estimadas com 14,8% e 11,4%, respectivamente; Da mesma forma, as Receitas de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, com 17,6% e 13,6%.

Entendemos que, as Receitas Correntes para 2022, embora com alto percentual de acréscimo sobre a Proposta anterior, estão subestimadas, pelas razões citadas no item 2.1.

Tabela 2.1. Receitas previstas nas propostas orçamentárias para 2021 e 2022

Especificação	PLOA 2021	PLOA 2022	Variação		C. real 3,50%
			Valores	Em %	
RECEITAS CORRENTES	42.435.664	48.736.780	6.301.116	14,8%	11,0%
Impostos, taxas e contribuição melhoria	43.907.783	51.633.412	7.725.629	17,6%	13,6%
ICMS TOTAL	34.529.000	42.526.624	7.997.624	23,2%	19,0%
IPVA TOTAL	3.277.000	3.494.300	217.300	6,6%	3,0%
IRRF	3.424.559	3.672.020	247.461	7,2%	3,6%
Demais impostos e taxas	2.677.224	1.940.468	-736.756	-27,5%	-30,0%
Receitas de contribuições	4.524.439	4.888.505	364.066	8,0%	4,4%
Receitas patrimoniais	677.562	858.082	180.520	26,6%	22,4%
Receitas agro., industrial e Serviços	505.836	624.641	118.805	23,5%	19,3%
Transferências correntes	8.833.294	10.012.952	1.179.658	13,4%	9,5%
Cota-parte FPE	2.147.537	2.400.000	252.463	11,8%	8,0%
Cota-parte IPI Estados exportadores	525.154	554.964	29.810	5,7%	2,1%
Lei Kandir e Auxílio à Exportação	301.000	266.212	-34.788	-11,6%	-14,5%
Salário Educação	338.107	343.627	5.520	1,6%	-1,8%
Fundeb	4.339.687	5.000.000	660.313	15,2%	11,3%
Gestão Plena do SUS	942.750	990.000	47.250	5,0%	1,5%
Demais transferências correntes	239.059	458.149	219.090	91,6%	85,2%
Outras receitas correntes	542.057	540.967	-1.090	-0,2%	-3,6%
Deduções para o Fundeb	- 6.240.822	- 7.447.779	-1.206.957	19,3%	15,3%
Deduções transferências a municípios	- 10.314.485	- 12.374.000	-2.059.515	20,0%	15,9%
RECEITAS DE CAPITAL	429.715	1.358.249	928.534	216,1%	205,4%
Operações de crédito	28.893	99.606	70.713	244,7%	233,1%
Outras receitas de capital	400.822	1.258.643	857.821	214,0%	203,4%

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com – darcyfcs@terra.com.br

Total receitas sem as intraorçamentárias	42.865.379	50.095.029	7.229.650	16,9%	12,9%
Receitas intraorçamentárias	15.957.561	15.641.160	-316.401	-2,0%	-5,3%
Total receitas	58.822.940	65.736.189	6.913.249	11,8%	8,0%
RCLe	42.435.664	48.736.780	6.301.116	14,8%	

FONTE: Proposta orçamentária para 2022 - Mensagem.

Já, as despesas estão fixadas com um incremento de 4,5%, sendo o maior crescimento para os investimentos, na ordem de 90%. Há uma grande expansão nas Outras Despesas Correntes (ODC), de 11,3%, cujas causas não foram identificadas.

Para a despesa com pessoal, está previsto um incremento de R\$ 484 milhões, ou 1,5%. Aparentemente, esse acréscimo será insuficiente, porque há um represamento de reajustes desde 2014 para as diversas categorias de servidores, com destaque especial, para a quadro do magistério. No entanto, a despesa com pessoal deve ser bem menor do que a prevista no orçamento, porque a comparação é com o orçamento de 2021, que está com um grau de realização em junho de 93%.

A propósito, há uma previsão de 31,3% de aumento do piso nacional do magistério, se não for alterado o critério de reajuste. No entanto, com a implantação do novo plano de carreira estadual, muitos professores ficaram ganhando acima do valor estabelecido por ele, não devendo, por isso, receber integralmente esse reajuste.

Segundo estimativa da Secretaria da Fazenda, se aplicado o percentual citado, o reflexo na folha seria de R\$ 1,3 bilhão, semelhante ao valor da reserva orçamentária, que é de R\$ 1,27 bilhão. No entanto, além da folha do magistério, existem as demais folhas, cujos beneficiários deverão fazer muitas reivindicações no próximo ano (Tabela 2.2).

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com – darcyfcs@terra.com.br

Tabela 2.2. Despesas fixadas nas propostas de 2021 e 2022

ESPECIFICAÇÃO	PLOA 2021	PLOA 2022	R\$ 1.000,00	
			Variação	
			Valores	Em %
Pessoal e encargos sociais	31.832.117	32.316.171	484.054	1,5%
Reserva orçamentária	1.766.436	1.272.397	- 494.039	-28,0%
Outras despesas correntes	11.685.055	13.005.460	1.320.405	11,3%
Serviço da dívida	4.544.139	4.524.191	- 19.948	-0,4%
Investimentos sentido amplo	1.130.406	2.145.666	1.015.260	89,8%
Total sem intraorçamentárias	50.958.153,0	53.263.885,0	2.305.732	4,5%
Despesas intraorçamentárias	15.957.561	15.641.160	- 316.401	-2,0%
Total	66.915.714,0	68.905.045,0	1.989.331	3,0%
Pessoal + res. contingência	33.598.553	33.588.568	- 9.985	0,0%
Resultado orçamentário	-8.092.774	-3.168.856	4.923.918	-60,8%
Em % da RCLe	-19,1%	-6,5%		

FONTE: Proposta orçamentária para 2022 - Mensagem.

A Tabela 2.3 apresenta os investimentos previstos para 2021 e 2022, na ordem de R\$ 2.145.666 mil, correspondendo a 4,4% da RCLe, sendo a parcela com recursos próprios de R\$ 1.802.676 mil, ou 3,7% da RCLe.

Tabela 1.3. Investimentos previstos para 2021 e 2022

Em R\$ 1.000,00

Descrição	PLOA 2021	PLOA 2022	Em % da RCLe	
			2021	2022
1. Investimentos totais	1.130.406	2.145.666	2,7%	4,4%
Financiamento:			0,0%	0,0%
2. Operações de crédito	28.893	99.606	0,1%	0,2%
3. Transferências de capital	191.153	243.384	0,5%	0,5%
4. Investimentos c/Rec. próprios (1-2-3)	910.360	1.802.676	2,1%	3,7%
5. RCLe	42.435.664	48.736.780	100,0%	100,0%

FONTE: Proposta orçamentária para 2022 - Mensagem.

2.1. Comparação entre receitas previstas para 2021 e as realizadas no 1º semestre do ano

A arrecadação do primeiro semestre de 2021, descontando-se o efeito da majoração das alíquotas do ICMS, que cessa em dezembro do corrente,

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com – darcyfcs@terra.com.br

correspondeu a R\$ 24,3 bilhões que, multiplicada por dois¹, atinge R\$ 48,6 bilhões. Se acrescentarmos o crescimento esperado do PIB, de 2,5%, e a inflação, de 3,75% (que deve ser maior), chegamos a R\$ 51,7 bilhões. Como estão previstos R\$ 48,7 bilhões, há uma subestimativa de R\$ 3 bilhões. Além disso, em 2022 ocorrerá o efeito da arrecadação do ICMS, proveniente da CEEE (R\$ 1,2 bilhão), que em 2021 ocorreu no segundo semestre, depois do período considerado para comparação. (Ver Anexo 1, no final).

Além disso, ingressaram e deverão ingressar mais recursos de privatizações, mas por serem receitas não recorrentes, devem ser reservadas a despesas com essa característica, como investimentos.

Tabela 2.4. Receitas previstas para 2021 e realizadas no 1º semestre

Em R\$ 1.000,00

RECEITAS	Previsão 2021	Realizado		
		1º sem.2021	R/P	GR % (*)
RECEITAS CORRENTES (Exceto intra)	42.435.663	25.434.899	59,9%	119,9
Impostos, taxas e contrib. melhoria	28.061.239	16.437.594	58,6%	117,2
Contribuições	4.524.439	1.702.023	37,6%	75,2
Patrimonial	677.562	615.183	90,8%	181,6
Agropecuária, Industrial e Serviços	505.836	225.984	44,7%	89,4
Transferências	8.124.530	4.990.047	61,4%	122,8
Outras receitas correntes	542.057	1.464.068	270,1%	540,2
RECEITAS DE CAPITAL	429.714,0	101.646,0	23,7%	47,3
Operações de Crédito	28.893,0	31.848,0	110,2%	220,5
Alienação de Bens	11.222,0	25.417,0	226,5%	453,0
Amortização de Empréstimos	55.966,0	3.780,0	6,8%	13,5
Transferências de capital	333.633,0	40.528,0	12,1%	24,3
Demais receitas de capital		73,0	0,0%	-
TOTAL SEM AS INTRA	42.865.377	25.536.545	59,6%	119,1
REC.COR.INTRAORÇAMENTÁRIAS	15.957.561	7.688.077	48,2%	96,4
TOTAL RECEITAS	58.822.938	33.224.622	56,5%	113,0

Em 2020 a receita corrente passou a ser considerada pelo líquido das transferências.

FONTE: RREO 3º bimestre de 2021.

¹ Nos últimos dez anos, 2010-2019, a arrecadação do ICMS., principal item de receita, no segundo semestre foi, em média, 52% da anual. Ver anexo 2.

2.2. Comparação entre as despesas fixadas para o exercício se 2021 e as realizadas no primeiro semestre do ano

Pela Tabela 2.5 vemos que a realização de despesa no primeiro semestre de 2021 indica que a despesa do exercício, mantida a tendência, será menor que a fixada. Somente os investimentos tem um grau de realização maior, de 123,9%. Isso, conjugado com a realização a maior da receita, gerou um superávit de R\$ 2,757 bilhões, quando o déficit previsto para o exercício era de R\$ 8,1 bilhões.

Tabela 2.5. Despesas previstas para 2021 e realizadas no 1º semestre

Em R\$ 1.000,00

DESPESAS	Previsão 2021	Realizado		R/P	GR % (*)
		1º sem.2021			
Pessoal e Encargos Sociais (*)	31.832.117	14.780.742		46,4%	92,9
Outras Despesas Correntes	11.685.055	5.108.653		43,7%	87,4
Investimentos amplo	1.130.406	700.213		61,9%	123,9
Serviço da dívida	4.544.139	1.900.491		41,8%	83,6
Reserva de contingência	1.766.436	-		0,0%	-
TOTAL	50.958.153	22.490.099		44,1%	88,3
RESULTADO SEM AS INTRA	-8.092.776	3.046.446			
DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS	15.957.561	7.976.820		50,0%	100,0
RESULTADO COM AS INTRA	-8.092.776	2.757.703			

FONTE: RREO 3º bimestre de 2021.

Serviço da dívida: pago 473.447 Não pago 1.427.044
(Proposta orçamentária 2022/Execução orçamentária 2021).

3. Despesa com pessoal e previdenciária em 2020: informações irreais

A Tabela 3.1. apresenta uma redução nominal na despesa com pessoal de R\$ 673,4 milhões ou 2,16%. Na realidade, é praticamente impossível ocorrer redução nominal da despesa com pessoal, enquanto as aposentadorias estiverem amparadas por integralidade e paridade, porque, se reduzem os servidores ativos, aumentam os inativos, mesmo estando congeladas as vantagens temporais. É claro que ocorrem mortes e outros desligamentos, mas numa dimensão bem menor. O que ocorreu no caso foi uma redução de R\$ 1,023 bilhão nas sentenças judiciais, com pagamento de precatórios que fazem parte da despesa com pessoal, mediante compensação com créditos em dívida ativa,

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com – darcyfcs@terra.com.br

na ordem de R\$ 629,3 milhões. Neste último caso, houve uma redução da saída de caixa, mas não da despesa com pessoal. Houve um aumento de receita, mas não redução de despesa.

Diga-se de passagem, que a redução de sentenças judiciais não se trata de um *continuum*, porque necessariamente não ocorrerá nos outros anos, como pode ocorrer até em valor maior. A despesa permanente que são ativos, inativos e pensionistas propiciaram um aumento nominal líquido de R\$ 128,7 milhões (390,6+74,3-336,2 = 128,7), conforme Tabela 3.1.

Tabela 3.1. Despesa com pessoal em 2019 e 2020

Pessoal e encargos	%	Em R\$ milhões.			
		2020	2020	2019	Varição
				absoluta	Var. %
Inativos	45,28%	13.803,7	13.413,1	390,6	2,91%
Ativos	36,90%	11.249,6	11.585,8	(336,2)	-2,90%
Pensionistas	11,21%	3.419,0	3.344,7	74,3	2,22%
Sentenças judiciais	2,68%	818,4	1.841,6	(1.023,2)	-55,56%
Indeniz.e ressarcimentos	2,37%	723,3	518,2	205,1	39,58%
Patronal celetistas	1,52%	464,8	437,3	27,5	6,29%
Patronal RS Prev.	0,03%	8,0	10,7	(2,7)	-25,23%
Outros benefícios previdenciários	0,00%	-	8,9	(8,9)	-100,00%
TOTAL	100,00%	30.486,9	31.160,3	(673,4)	-2,16%

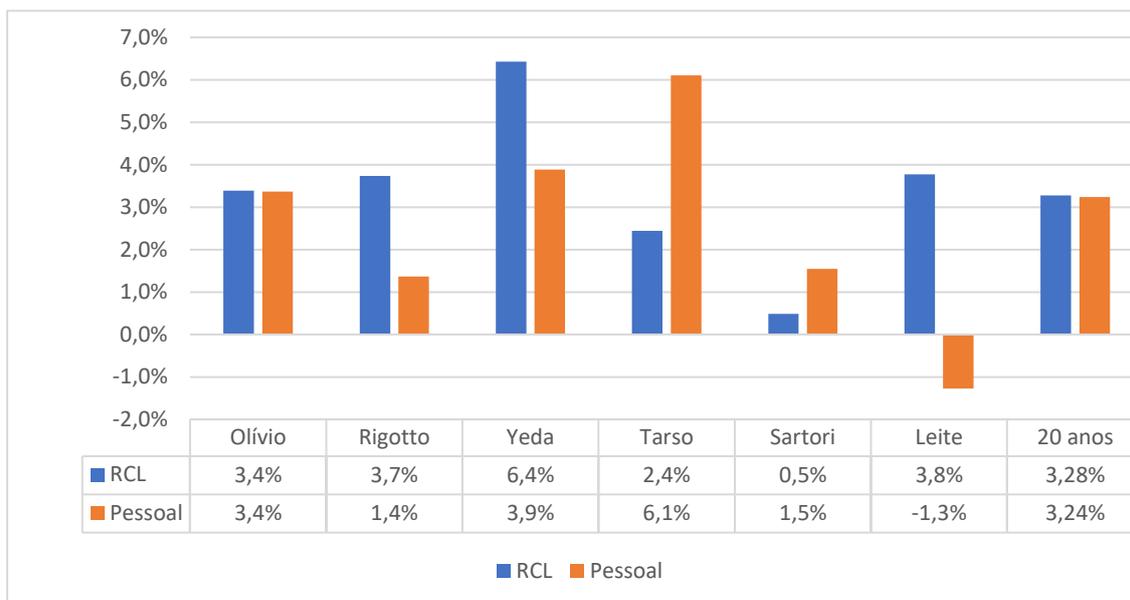
FONTE: Balanço do Estado de 2020, p.43.

Isso não quer dizer que não houve uma grande **redução real** de despesa total com pessoal, o que não ocorreu em todos os governos desde o primeiro ano tomado para a comparação (1999). Em todos os governos houve crescimento real da despesa com pessoal, exceto no atual governo, que ocorreu um decréscimo real de 1,3% (Gráfico 3.1.)

Vemos no mesmo gráfico que nos últimos 20 anos (1999-2018), mesmo que alguns governos, a RCL tenha crescido mais do que a despesa com pessoal, em todo o período, o crescimento de ambos foi igual. Isso prova que o Estado não tinha como sair dos déficits, se a principal despesa crescia igual à receita. Era como um carro patinando, sempre o mesmo lugar.

No atual governo, além das reformas feitas, cujo efeito será no médio e no longo prazo, houve o congelamento imposto pela Lei federal nº 173/2020, até o final do corrente exercício, congelamento esse que foi condição para a ajuda federal a estados e municípios, para o enfrentamento da pandemia.

Gráfico 3.1. Crescimento real da despesa com pessoal e da RCL, 1999-2020



FONTE: Dados brutos RREOs e balanços do Estado.

NOTA: O governador Sartori pagou durante quatro anos os altos reajustes concedidos pelo Governo Tarso.

3.1. Déficit previdenciário reduzido também pelo o excesso de contribuição patronal

Segundo os documentos oficiais do governo do Estado o déficit previdenciário nominal decresceu de R\$ 12,047 bilhões para R\$ 9,939 bilhões, num total de R\$ 2,108 bilhões. Em nosso entendimento, SMJ, a redução efetiva foi de 470 bilhões, porque R\$ 1,638 bilhões decorre do crescimento da contribuição patronal, que é foi um dispêndio do próprio Estado. O fato de a contribuição patronal ser estabelecida em lei e podendo ser uma a duas vezes a contribuição dos servidores, não exime o Estado da obrigação de pagamento.

Destacamos, ainda, que a razão entre a contribuição patronal e a dos servidores passou de 1,7 em 2019 para 2 em 2020, sem nenhuma razão

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com – darcyfcs@terra.com.br

aparente. A reforma da previdência aumentou as contribuições dos servidores, mas não a patronal. Sabemos que a lei permite que essa razão pode ser 1 por 1, limitada a 1 por 2.

O fato de ser legal adotar a razão 1 por 2, isso não muda o responsável pela contribuição, que continua sendo o Estado.

O que importa, na prática, é quanto o Estado tem que despender para pagar os encargos previdenciários, não interessando que seja a título de contribuição patronal ou de déficit propriamente dito. O déficit apurado foi R\$ 9,9 bilhões, mas a necessidade de financiamento da previdência foi R\$ 14,6 bilhões, porque ao primeiro deve ser acrescida a contribuição patronal, na ordem de R\$ 4,657 bilhões (Tabela 3.2 e 3.3).

Tabela 3.2. Resultado previdenciário efetivo em 2020

R\$ 1.000,00							
Ano	Contrib. servidores	Receitas			Despesas	Resultado *	Razão 3/1
		efetivas	Patronal				
	1	2	3	4	4= (2+3-4)		
2019	1.745.142	1.846.631	3.019.153	16.913.443	(12.047.659)	1,7	
2020	2.316.785	2.433.268	4.657.656	17.030.071	(9.939.147)	2,0	
	571.643	586.637	1.638.503	116.628	2.108.512	2,9	
			(-) Contribuição patronal		1.638.503		
			Redução efetiva		470.009		

FONTE: RREO 6° bimestres dos anos em causa.

Essa constatação não quer dizer que não tenha havido uma enorme redução no déficit ou na necessidade de recursos na previdência. Esta última, que crescera a uma média de 5,1% ao ano entre 2004 e 2019, em 2020 decresceu 8,7%, tudo em termos reais (Tabela 3.3). Uma das causas dessa mudança de comportamento foi a redução da despesa em 4,8%, quando tinha crescido 4,9%, em média, no período citado.

No entanto, a grande modificação que houve foi nas **receitas**, formadas por 95% pela contribuição **dos servidores**, num crescimento real de 27,7% em 2020, em relação ao exercício anterior, e, principalmente, da contribuição

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com – darcyfcs@terra.com.br

patronal, na razão de 49,5%, um percentual muito superior, o que vem ao encontro da constatação feita nos parágrafos anteriores.

Embora as mudanças na previdência tenham sido fundamentais para a redução do déficit, especialmente no médio e longo prazo, a grande redução ocorrida em 2020 deveu-se principalmente ao aumento da contribuição dos servidores, e de modo especial, a dos aposentados que ganham abaixo do teto do Regime Geral, atualmente em R\$ 6.433,57. Estes, que antes eram tributados somente nos ganhos acima desse valor, passaram a ser tributados nos ganhos acima de um salário mínimo, em alíquotas que vão de 9% a 14%. Essa política parece confirmar o seguinte pensamento de Maquiavel:

Um príncipe não pode praticar todas aquelas coisas pelas as quais os homens são considerados bons, uma vez que, frequentemente, é obrigado, para manter o Estado, a agir contra a fé, contra a caridade, contra a humanidade, contra a religião.

Tabela 3.3. Resultados previdenciários - plano financeiro

Valores em R\$ 1.000,00 constantes pelo IPCA.

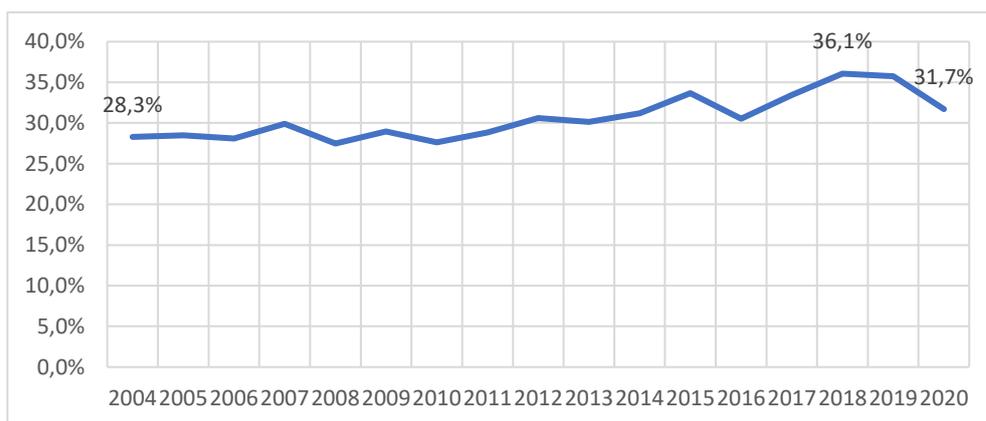
ANO	Receitas	Contribuição patronal	Despesas	Resultado	Necessidade de recursos
	A	B	C	D = A + B - C	E=D+B
2004	1.167.701	2.335.402	8.729.283	(5.226.180)	(7.561.582)
2005	1.087.915	2.175.830	9.212.170	(5.948.425)	(8.124.255)
2006	1.156.084	2.312.167	9.485.874	(6.017.623)	(8.329.790)
2007	1.241.885	2.483.770	10.314.089	(6.588.433)	(9.072.204)
2008	1.189.873	2.379.746	10.528.244	(6.958.625)	(9.338.371)
2009	1.212.222	2.424.444	10.995.423	(7.358.756)	(9.783.200)
2010	1.286.032	2.181.920	11.792.709	(8.324.758)	(10.506.678)
2011	1.538.980	2.374.021	12.377.573	(8.464.571)	(10.838.592)
2012	1.402.583	2.282.102	13.168.793	(9.484.108)	(11.766.210)
2013	1.867.817	2.827.718	14.110.703	(9.415.168)	(12.242.886)
2014	1.925.367	3.199.800	15.000.196	(9.875.029)	(13.074.829)
2015	1.722.016	2.979.272	15.279.641	(10.578.353)	(13.557.625)
2016	2.670.875	2.799.295	15.769.860	(10.299.690)	(13.098.985)
2017	2.484.707	2.361.810	16.569.538	(11.723.021)	(14.084.831)
2018	1.960.123	2.944.637	17.373.166	(12.468.406)	(15.413.043)
2019	1.905.941	3.116.121	17.889.223	(12.867.161)	(15.983.283)
2020	2.433.268	4.657.656	17.030.071	(9.939.147)	(14.596.803)
2004-19	3,3%	1,9%	4,9%	6,2%	5,1%
2019-20	27,7%	49,5%	-4,8%	-22,8%	-8,7%

Fonte: Pareceres Prévios do TCE, até 2011. Após: RREO's.

Essa citação não quer dizer que sou contra as reformas feitas que eram necessárias, mais do que isso, indispensáveis, apenas de que houve um exagero em provocar tão expressivo aumento de contribuição para um grande contingente de servidores _exatamente os de menores ganhos _ que estavam há vários anos com salários congelados.

O Gráfico 3.2 mostra o comportamento da necessidade de recursos na previdência entre 2004 e 2020, em função da RCLe, quando verificamos uma linha ascendente até 2018, quando alcançou 36,1%, descendo para 31,7% em 2020.

Gráfico 3.2. Necessidade de recursos na previdência em % da RCLe



Fonte: Pareceres Prévios do TCE, até 2011. Após: RREO's.

3.2. Quadros de pessoal e as vantagens temporais ocultas

O governo atual extinguiu as vantagens pessoais temporais que, junto com as projeções na carreira e as reposições de servidores, tornavam o crescimento vegetativo da folha igual ou até superior, em muitos casos, ao crescimento real da receita, o que inviabilizava qualquer ajuste fiscal.

O Poder Legislativo tem uma função muito importante de agora em diante, que é impedir que possíveis quadros de pessoal futuros anulem os efeitos das

medidas por ele aprovadas, mediante progressões nas carreiras que provoquem aumentos iguais ou maiores que as vantagens que foram extintas.

Um exemplo disso foi no caso da implantação dos subsídios na Segurança Pública, com enormes dispersões entre as classes, chegando a 4 vezes no caso do investigador e 2,7 no agente penitenciário. Quando a isso se acresce o período de inatividade, o incremento médio anual sofre grande acréscimo, especialmente para categorias com benefício da aposentadoria integral.

Faço essa referência para realçar o fato de que a adoção dos subsídios acabou criando incrementos muito maiores do que aquele provocado pelas vantagens temporais que foram eliminadas (Tabela 3.5).

Tabela 3.5. Subsídios na Segurança Pública

CARGOS	VALORES	RAZÃO	MÉDIA
	Novembro /18	CLASSES	ANUAL 30 ANOS
INVESTIGADOR			
1ª classe	2.978,00		
7ª classe	12.000,00	4,03	4,8%
INSPETOR/ESCRIVÃO			
1ª classe	5.500,00		
4ª classe	12.000,00	2,18	2,6%
MONITOR PREVIDENCIÁRIO			
Classe A	8.500,00		
Classe E	16.500,00	1,94	2,2%
AGENTE PENITENCIÁRIO			
Classe A	5.500,00		
Classe E	15.000,00	2,73	3,4%

FONTE: Leis 14.073 e 14.188e 14.189, todas de 2012.

A referência a esse fato praticado em 2012 serve de alerta quando da aprovação de futuros quadros de pessoal. Recentemente foi aprovado o Plano de Carreira dos Servidores dos Judiciário (Tabela 3.6), e, ao que parece, não houve excesso de vantagens, a menos que haja alguma gratificação oculta de valor expressivo, ou se voltarem as vantagens temporais, como avanços e adicionais, que foram eliminadas recentemente.

Tabela 3.6. Quadros de pessoal e respectivos padrões remuneratórios

CARGOS	PADRÃO REMUN.	INICIAL E FINAL	RAZÃO último/1º	TX.ANUAL 30 ANOS *
ANALISTA DO PODER JUDICIÁRIO	A1	7.352,93		
	C17	13.770,01	1,87	2,1%
TÉCNICO DO PODER JUDICIÁRIO	A1	3.860,28		
	C17	7.226,40	1,87	2,1%
OFICIAL DE JUSTIÇA ESTADUAL	A1	6.361,94		
	C17	10.431,73	1,64	1,7%
ANALISTA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	A1	9.676,90		
	C9	13.770,01	1,42	1,2%
TÉCNICO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	A1	4.712,55		
	C15	7.226,40	1,53	1,4%
AGENTE DE POLÍCIA JUDICIAL	A1	3.730,28		
	C17	7.095,39	1,90	2,2%

FONTE: Projeto de Lei nº 147/2021 - Poder Judiciário.

(*) Um tempo razoável, diante das diversas variáveis que envolvem as aposentadorias.

4) Dívida do Estado e o Regime de Recuperação Fiscal (RRF)

Segundo levantamento feito junto aos resultados resumidos da execução orçamentária (RREOs) e a Proposta Orçamentária para 2022, em valores não atualizados, o Estado deixou de pagar entre 2015 e 2018 R\$ 4,5 bilhões e não pagou e deixará de pagar entre 2019 e 2022 R\$ 14,4 bilhões no período 2019-2022, totalizando R\$ 18,9 bilhões (Tabela 4.1).

O não pagamento dessas prestações é muito cômodo para o Estado, porque junto com outros fatores citados, vem possibilitando o pagamento da folha em dia. O problema é que essas parcelas não pagas estão sendo acrescidas ao saldo devedor, tornando a dívida cada vez maior.

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que é a possibilidade oferecida pelo Governo Federal acabará se tornando inviável, porque as prestações ficarão acima das possibilidades do Estado.

Essa dívida chegou a essa situação, devido principalmente aos **resíduos**, que eram parcelas excedentes ao valor das prestações que não eram pagas,

chegando a ultrapassar a 50% da prestação calculada em dois anos, perfazendo uma média de 28,2% entre 1998 e 2014. E isso nunca causou preocupação aos governos, que tudo que faziam para reduzir a prestação presente, sem olharem pra o saldo devedor que se avolumava.

Para entender melhor assunto, sugiro ler o capítulo 6 do livro “Dívida Pública e Previdência, citado na bibliografia, “Evolução da dívida gaúcha: uma visão histórica”. Ou o texto publicado no seguinte endereço: <https://financasrs.com.br/2021/10/01/divida-do-estado-do-rs-uma-visao-historica/>

Tabela 4.1. Dívida não paga, 2015 e 2022 em valores correntes

EXERC.	SERVIÇO DA DÍVIDA	SERVIÇO DÍVIDA PAGO	SERVIÇO DÍVIDA NÃO PAGO
2015	3.739.970.974	3.468.146.030	271.824.944
2016	1.744.010.288	1.701.973.433	42.036.855
2017	2.249.618.231	1.243.039.004	1.006.579.228
2018	3.970.480.829	771.996.671	3.198.484.158
Soma	11.704.080.322	7.185.155.137	4.518.925.185
2019	4.338.473.356	887.360.278	3.451.113.079
2020	4.559.705.826	868.809.260	3.690.896.566
2021p	4.544.138.994	946.893.388	3.597.245.606
2022p	4.524.191.313	904.838.263	3.619.353.050
Soma	17.966.509.489	3.607.901.189	14.358.608.301
Total	29.670.589.812	10.793.056.326	18.877.533.486

FONTE: RREOs 6º bimestre e proposta orçamentária para 2022.

NOTA: 2021 e 2022 valores pagos estimados.

(Proposta orçamentária para 2022/Dívida não paga).

5) Outros Poderes

A despesa dos Outros Poderes para 2022 está fixada em 8,771 bilhões, com um crescimento de 5,1% em relação ao exercício anterior (Tabela 5.1).

No atual governo houve um grande crescimento da despesa com pessoal e total dos outros Poderes e órgãos especiais. Na realidade, não foi um crescimento neste governo, mas decorrente da mudança de critério para lançamento das obrigações patronais, que passaram a ser apropriadas por competência, em 2019. Embora esse crescimento não se verificasse no atual

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com – darcyfcs@terra.com.br

governo, a despesa apresentada é a real, assim com a participação dos demais Poderes na RCL. Por ser uma mudança significativa, necessitaria buscar um melhor esclarecimento junto aos órgãos competentes, Secretaria ou do Planejamento.

Tabela 5.1. Despesas dos Poderes, 2010-2022p

R\$ 1.000,00.

Anos	Legislativo		Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública	Outros Poderes	Poder Executivo (*)	RCL
	Assembleia	TCE						
2010	605.244	456.359	3.364.094	1.018.327	236.071	5.680.095	31.053.747	38.059.300
2011	620.704	473.243	3.359.861	1.018.376	269.959	5.742.143	29.478.219	37.589.769
2012	638.423	524.112	3.401.318	1.081.172	291.156	5.936.182	31.175.026	38.426.802
2013	663.497	560.889	3.462.302	1.093.333	330.014	6.110.036	34.018.401	40.615.315
2014	713.738	607.556	3.759.432	1.146.687	338.257	6.565.670	36.712.412	41.912.412
Taxa anual	4,2%	7,4%	2,8%	3,0%	9,4%	3,7%	4,3%	2,4%
2015	676.924	568.347	3.317.120	1.131.980	398.022	6.092.393	35.917.524	40.254.033
2016	652.127	544.866	3.507.720	1.069.453	370.282	6.144.449	35.596.772	42.916.066
2017	633.763	560.572	3.472.434	1.104.257	396.252	6.167.277	36.684.034	42.148.095
2018	661.415	586.235	3.626.780	1.124.905	374.909	6.374.244	37.268.498	42.734.555
Taxa anual	-1,9%	-0,9%	-0,9%	-0,5%	2,6%	-0,7%	0,4%	0,5%
2019	802.482	818.728	4.455.904	1.312.145	484.370	7.873.629	36.888.115	44.718.871
2020	724.228	771.225	4.356.919	1.265.577	461.137	7.579.086	36.268.352	46.020.566
Taxa anual	4,6%	14,7%	9,6%	6,1%	10,9%	9,0%	-1,4%	3,8%
2021p	912.821	843.578	4.756.660	1.326.939	506.645	8.346.643	38.067.371	42.435.664
2022p	938.689	871.516	5.083.365	1.367.418	510.455	8.771.443	39.968.251	48.736.780
Taxa anual	13,8%	6,3%	8,0%	3,9%	5,2%	7,6%	5,0%	2,9%

(*) Excluída as transferências constitucionais e legais aos municípios e o serviço da dívida.

FONTE: Balanços dos Estados - despesa total e Despesa por Poder (outros Poderes).

A Tabela 5.2. mostra a participação dos demais Poderes e órgãos especiais desde 2010. Conforme referido houve um grande aumento da participação deles na RCL a partir de 2019, decorrente de mudança na escrituração.

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com – darcyfcs@terra.com.br

Tabela 5.2. Despesas dos Poderes em proporção da RCL, 2010-2022p

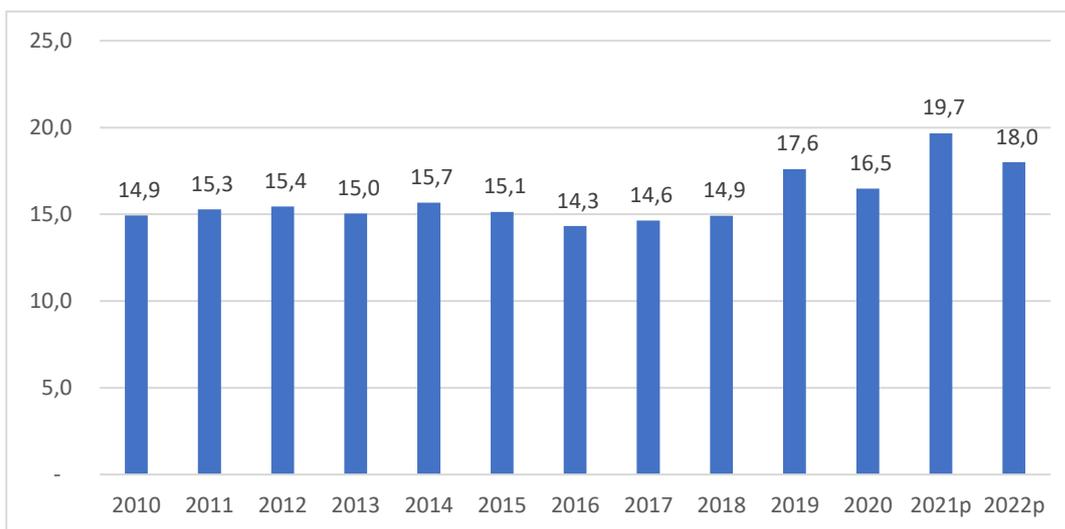
Anos	Legislativo		Poder Judiciário	Ministério Público	Defensoria Pública	Outros Poderes	Poder Executivo (*)	RCL
	Assembleia	TCE						
2010	1,6%	1,2%	8,8%	2,7%	0,6%	14,9%	81,6%	100,0%
2011	1,7%	1,3%	8,9%	2,7%	0,7%	15,3%	78,4%	100,0%
2012	1,7%	1,4%	8,9%	2,8%	0,8%	15,4%	81,1%	100,0%
2013	1,6%	1,4%	8,5%	2,7%	0,8%	15,0%	83,8%	100,0%
2014	1,7%	1,4%	9,0%	2,7%	0,8%	15,7%	87,6%	100,0%
2015	1,7%	1,4%	8,2%	2,8%	1,0%	15,1%	89,2%	100,0%
2016	1,5%	1,3%	8,2%	2,5%	0,9%	14,3%	82,9%	100,0%
2017	1,5%	1,3%	8,2%	2,6%	0,9%	14,6%	87,0%	100,0%
2018	1,5%	1,4%	8,5%	2,6%	0,9%	14,9%	87,2%	100,0%
2019	1,8%	1,8%	10,0%	2,9%	1,1%	17,6%	82,5%	100,0%
2020	1,6%	1,7%	9,5%	2,8%	1,0%	16,5%	78,8%	100,0%
2021p	2,2%	2,0%	11,2%	3,1%	1,2%	19,7%	89,7%	100,0%
2022p	1,9%	1,8%	10,4%	2,8%	1,0%	18,0%	82,0%	100,0%

(*) Excluída as transferências constitucionais e legais aos municípios e o serviço da dívida.

FONTE: Balanços dos Estados - despesa total e Despesa por Poder (outros Poderes).

O Gráfico 5.1 ilustra melhor a evolução citada, mostrando que os Poderes participam com 18% da RCL do Estado.

Gráfico 5.1. Despesa dos Outros Poderes em % da RCL



FONTE: Balanços dos Estados - despesa total e Despesa por Poder (outros Poderes).

5.1. Poderes e as despesas com pessoal questionáveis

A Tabela 5.3 traz um levantamento dos empenhos e pagamentos de despesas, no mínimo, questionáveis, como encargos de conversão de URV para Real, férias e licenças-prêmios em pecúnia, até juros para pessoal inativo, num total no biênio de R\$ 992,8 milhões e R\$ 366,7 milhões, respectivamente, praticado por todos os Poderes.

Em 2019, foram empenhados R\$ 303 milhões nessas finalidades, com pagamento de R\$ 78,8 milhões. Em 2020, foram empenhados R\$ 689,9 milhões e R\$ 288,0 milhões de pagamentos.

Salientamos que foi um levantamento dos principais casos observados na fonte dos dados, podendo sofrer acréscimos numa verificação acurada.

Tabela 5.3. Poderes e despesas com pessoal questionáveis

Órgãos/itens de despesa	2019		2020	
	Empenhado	Pago	Empenhado	Pago
Poder Judiciário				
Encargos Conversão URV para Real	137.311.892	10.053.717		
Férias abono pecuniário	23.549.139	23.549.139	12.939.934	12.939.934
Licença Prêmio em pecúnia			420.999.935	24.118.257
Pessoal inativo juros	30.280.273			
Ministério Público				
Férias abono pecuniário	12.739.020		14.414.185	14.414.185
LP convertida em pecúnia	54.023.908		44.334.464	44.334.464
Tribunal de Contas				
Licença Prêmio em pecúnia	19.606.822	19.606.822	1.269.042	1.269.042
Assembleia				
Licença Prêmio em pecúnia	25.452.982	25.452.982	2.918.563	2.839.350
Férias abono pecuniário			4.894.270	6.567
Poder Executivo				
Licença Prêmio em pecúnia			188.091.275	188.091.275
TOTAL	302.964.035	78.662.659	689.861.667	288.013.073
Total relativo aos dois anos			992.825.703	366.675.733

Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/FPE/FPE-DOT-DES-ENT.aspx>

6) Principais vinculações constitucionais

Minha posição pessoal é contrária a toda e qualquer vinculação da receita, porque ela nos leva a aplicar recursos não em função da necessidade, mas do que se arrecada. Age de forma cíclica, quando devia ser de forma anticíclica, visando amenizar as carências decorrentes da menor abundância de recursos. Se é para manter as vinculações, que elas sejam como proporção de outras despesas e não a receita.

Vinculações da receita são os maiores inimigos do equilíbrio orçamentário, porque sempre obrigam a gastar mais, mesmo que não seja necessário. São a produtividade invertida, dando a entender que fazer mais é despender mais recursos. Ser eficiente é gastar mais, não interessando a realização.

Na Saúde, por exemplo, se economia vai bem, quando as pessoas conseguem melhores ganhos para pagar um fundo de saúde, aí o Estado tem que aplicar mais recursos. Na crise, quando cai a massa salarial, aumentando a demanda por serviços públicos, o Estado fica obrigado a aplicar menos recursos, porque caiu a receita pública.

Mas como elas existem e são constitucionais, só nos resta cumpri-las. É o que passamos a analisar.

6.1. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino _MDE

A Constituição Federal determina aplicar 25% da receita líquida de impostos mais transferências – RLIT em MDE. A Constituição estadual manda aplicar 35%. Para o exercício de 2022 está prevista a aplicação de 27,80% da RLIT, superior ao que determina a Constituição Federal e inferior ao que determina a Constituição Estadual, aliás, o que não vem sendo cumprido desde 1999, quando foi aplicado 35%. Os sistemáticos déficits estaduais impediram o cumprimento dessa exigência.

Examinando a Tabela 6.1 vemos que dos 27,8% que deverão ser aplicados em MDE, 6,14% referem-se ao aporte ao Fundeb, restando para a educação básica estadual 21,66%. Se, de fato, R\$ 3 bilhões são despesas com inativos e pensionistas, isso corresponde a 7,52 da RLIT. Com isso, a aplicação efetiva na

educação básica estadual passa para 14,1%, pouco mais da metade dos 25% constitucionais.

O fato de o Fundeb ter se tornado uma disposição constitucional permanente e ser fundamental aos municípios não deixa de ser um fator de redução dos recursos a serem aplicados na educação pelo Estado. Em função disso, o governo do Estado não poderá deixar de cumprir o dispositivo que veda a inclusão dos inativos e pensionistas no cômputo do MDE, estabelecido pela Emenda Constitucional de 208, de 26/08/2020, mesmo que seja de forma escalonada.

Tabela 6.1. Recursos a serem aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino MDE - 2022 (Art.212 da Constituição Federal e art.202 da Constituição Estadual)

DESCRIÇÃO	VALOR	%
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (RLIT)	39.860.302.325	100,00%
APLICAÇÕES:		
1. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	8.504.593.808	21,34%
2. FUNDAÇÃO LIBERADO VIEIRA DA CUNHA	66.802.054	0,17%
3. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO	446.852	0,00%
4. ÓRGÃOS ESTADUAIS NÃO VINCULADOS À SEDUC	61.864.403	0,16%
5. APORTE DO ESTADO AO FUNDEB	2.447.779.158	6,14%
6. APLICAÇÃO EM MDE (1+2+3+4+5)	11.081.486.275	27,80%

FONTE: Proposta Orçamentária para 2022, Volume II, p. 165.

6.2. Aplicação em Ações e Serviços da Saúde Pública

A Emenda nº 29/2000 estabeleceu que os estados deverão aplicar em Ações e Serviços de Saúde Pública 12% da receita líquida de impostos e transferências (RLIT). A Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012, que regulou a referida emenda, em seu art.4º, o inciso III, veda a inclusão dos casos que não atendam ao princípio do acesso universal.

A Tabela 6.2 mostra que serão aplicados os 12% constitucionais, porém 1,76% (R\$ 701 milhões) se destina a assistência do IPERGS, que, SMJ, não pode ser incluído. No entanto, essa prática não é do atual governo. Todos os governos passados tiveram o mesmo procedimento. Os déficits altos e recorrentes levaram os governos a precarizarem os atendimentos à saúde, o que ficou evidente com a crise do coronavírus, quando foi constatada a aparelhagem

insuficiente dos hospitais e unidades de atendimento à saúde. Também é verdade que o Tribunal de Contas sempre aceitou esse procedimento, embora o Ministério Público de Contas tenha apontado esse fato em seus pareceres.

Tabela 6.2. Recursos a serem aplicados em Ações e Serviços de Saúde Pública (ASSP) no exercício de 2022

(Emenda Constitucional nº 29/2000, regulamentada pela LF 141, de 13/01/2012)

DESCRIÇÃO	VALOR	%
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (RLIT)	39.860.302.325,0	100,00%
APLICAÇÕES:		
1. Aplicações na Secretaria da Saúde	4.049.091.948	10,16%
2. Contribuição de Assist. Médica do Estado ao IPERGS	701.002.881	1,76%
3. Demais aplicações em Saúde	33.741.450	0,08%
4. Aplicações em ASSP	4.783.836.279	12,00%

FONTE: Proposta Orçamentária para 2022, Volume II, p. 169.

7) Resultado financeiro do exercício

A Proposta Orçamentária para 2022 prevê um **déficit orçamentário de R\$ 3,169 bilhões**, mas quando acrescido da reserva orçamentária (R\$1,272 bilhões) e da receita que foi subestimada em 3 bilhões (item 2.1), e deduzido do reajuste do magistério para atender à variação do piso nacional (R\$ 1,3 bilhões), resta um déficit inferior a R\$ 200 milhões. Deve ser considerado, ainda, que estão contidas na despesa fixada as prestações da dívida com a União, estimadas em 80% do valor do serviço da dívida constante do orçamento, em R\$ 3.600 milhões. Com isso, o resultado financeiro do exercício de 2022 deve ficar em torno de R\$ 3.400 milhões. Mas o não pagamento da dívida não é uma redução permanente, porque um dia terá que ser paga, com a adesão ao Regime de Recuperação Fiscal ou com a suspensão da liminar junto ao STF.

A reestimativa de receita feita neste texto não inclui a majoração das alíquotas cuja vigência acaba no final do corrente exercício, nem o aumento de arrecadação decorrente do ICMS que será recolhido pela CEEE.

Tabela 7.1. Resultado financeiro para 2022 ajustado

ITENS	1.000,00
1. Déficit orçamentário	-3.168.856
2. Reserva orçamentária	1.272.397
3. Reajuste o magistério	1.300.000
4. Subestimação da receita (líquida)	3.000.000
5. Resultado orçamentário ajustado (1+2-3+4)	-196.459

FONTE: Secretaria do Planejamento RS - Proposta Orçamentária 2021.

NOTA: Na despesa estão contidas as prestações da dívida com a União, estimadas em R\$ 3. 600 milhões, gerando um superavit financeiro em torno de R\$ 3.400 milhões.

Há também a receita do Fundo Previdenciário, em torno de R\$ 2 bilhões, e as decorrentes de privatizações, que, por serem receitas não recorrentes, não devem ser usadas em despesas permanentes. Aliás, a lei de responsabilidade fiscal veda esse procedimento, mas que não foi observado em governos passados, que transferiram despesa para os governos seguintes sem que houvesse receita para honrá-la. Posteriormente, foi editada da lei de responsabilidade fiscal estadual que criou mecanismos impeditivos dessa prática, ainda mais fortes.

No entanto, nem tudo são flores para o Estado, porque certamente haverá reivindicações salariais de todas as categorias de servidores, sendo a principal a do magistério, já considerada no cálculo da Tabela 7.1, porque essa e outras categorias não recebem reajuste desde 2014, salvo os completos, no caso do magistério, para impedir que as remunerações ficassem abaixo do piso nacional. Salientamos, todavia, que a dotação orçamentária para pessoal será superior ao gasto efetivo, gerando uma margem para possíveis reajustes.

Além do mais, o Estado não poderá mais considerar a despesa com inativos e pensionistas no computo da despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) que, segundo a Secretaria da Fazenda, implicaria num aumento de despesa de R\$ 3 bilhões anuais. A imprensa noticiou que esse dispositivo não será cumprido por interpretação da Procuradoria Geral do Estado (PGE), mas há implicações nisso. Este assunto foi tratado no exame

das vinculações constitucionais, no item 6 deste trabalho. No link abaixo, <https://financasrs.com.br/wp-content/uploads/2021/09/2021-08-31.-Passivos-do-Estado-do-RS.pdf> ele também é abordado, assim como os **precatórios judiciais**, que devem ser pagos integralmente até 2029.

SÍNTESE FINAL

1. A Proposta Orçamentária pra 2022 apresenta uma receita total, líquida das transferências internas e das destinadas aos municípios e ao Fundeb, de R\$ 50,095 bilhões; e uma despesa, também sem as transferências citadas, de R\$ 53,264 bilhões, restando um déficit orçamentário de R\$ 3,169 bilhões.
2. Esse déficit deve ser visto com ressalvas, porque inclui R\$ 1,272 bilhões de reserva orçamentária e, ainda, R\$ 3.620 bilhões de dívida com a União (estimada), que não deverá ser paga. Assim sendo, em termos financeiros, será um superávit de R\$ 1,723 milhões (Tabela 6.1).
3. As Receita Correntes estão estimadas com um incremento nominal de 14,8% sobre o Orçamento do ano anterior. No entanto, até junho do corrente, foi realizado 60% do previsto, o que equivale a um grau de realização de 120%.
4. Diante disso e com base no disposto nos cálculos do Anexo 1, acreditamos que as Receitas Correntes estão subestimadas em R\$ 3 bilhões, sem considerar o ICMS da CEEE, conforme projeções constantes do Anexo 1.
5. A despesa com pessoal está fixada com um incremento de R\$ 484 milhões, ou 1,5%. Se aprovado 31,3% para o piso nacional do magistério, deve provocar um acréscimo na folha do magistério de 1,3 bilhão, segundo a Secretaria da Fazenda. Por outro lado, há uma reserva orçamentária de valor semelhante. Deverão ocorrer muitas reivindicações salariais em 2022, que poderão ser amenizadas pelas vedações legais para atendimento delas na maioria do ano. No entanto,

a dotação para 2022 traz oculta uma margem bem maior que a constante da Proposta

6. Os investimentos estão previstos em R\$ 2,1 bilhões, sendo R\$ 1,8 com recursos próprios, 3,7% da RCL, o dobro do valor orçado para o exercício anterior.
7. A redução nominal de R\$ 673,4 milhões na despesa com pessoal decorre de redução nas sentenças judiciais, parte com compensação de precatórios com dívida ativa. Na realidade, os itens permanentes (ativos, inativos e pensionistas) aumentaram em R\$ 128,7 milhões (item 3).
8. No entanto, quando se analisa os últimos 20 anos, o crescimento real anual foi de 3,3%, enquanto em 2020 houve um inédito decréscimo de despesa (-5,2%), grande parte decorrente do congelamento provocado pela LC 173/2020 e parte pelas reformas, cujo efeito maior se dará com o decorrer dos anos.
9. Da mesma forma, foi a redução nominal do déficit previdenciário de R\$ 12 bilhões para R\$ 9,9, correspondendo a R\$ 2,1 bilhões. Na realidade a redução nominal foi de 470 milhões, porque R\$ 1.638 bilhões decorre de aumento da contribuição patronal, que é desembolso a cargo do Estado. No entanto, observa-se que desde 2004 a necessidade de recursos na previdência, que crescera a uma taxa anual de 5,1%, decresceu 8,7% em 2020. A necessidade de recursos é a diferença entre a despesa previdenciária e a contribuição dos servidores.
10. Na redução nominal de 22,8% no déficit previdenciário em 2020 sobre 2019, 4,8% foi redução da despesa previdenciária, os demais componentes foram um crescimento de 27,7% na contribuição dos servidores e de 49,5% na contribuição patronal. Esta última, que era considerada 1,7 vezes a contribuição dos servidores, passou para 2 vezes.
11. No tocante à contribuição previdenciária dos servidores, parte do aumento deve-se à contribuição dos inativos que passou a haver para os valores acima de um salário mínimo, quando antes era acima do teto do INSS (R\$ 6.433,57). Isso foi muito pesado para os servidores inativos de menor remuneração, que há anos não recebem reajustes.

12. Mas houve uma grande redução do déficit e da necessidade de recursos, de 8,7% em 2020, quando ao longo de 15 anos (2004-2019) crescera 5,1% (Tabela 3.3).
13. Um especial cuidado deve ser dispensado às alterações de quadro de pessoal que poderão substituir as vantagens temporais que foram eliminadas, por progressões exageradas na carreira, como houve nos quadros da Segurança em 2012. No quadro de pessoal do Poder Judiciário, aprovado recentemente, aparentemente não houve isso.
14. Deixaram ou deixarão (2021/2022) de serem pagos na dívida estadual com a União R\$ 19 bilhões entre 2015 e 2022, sendo R\$ 14,4 bilhões somente no atual governo.
15. O fato acima aumentará muito a prestação quando da adesão ao Regime de Recuperação Fiscal. Este provocará um alívio nos primeiros anos. A partir de 2030 as prestações ficarão altas, o que exigirá crescimento econômico, como reflexo positivo na arrecadação para sua sustentabilidade, aliado a uma contenção de despesa, o que, aliás, é exigência legal para a adesão ao RRF.
16. Os Outros Poderes tiveram um grande salto na participação na RCLe, de 14,9% em 2018 para 18% em 2022p, depois de 19,7% em 2019p. A causa foi a mudança de critério na contabilização, que transferiu para cada órgão a despesa que lhe era pertinente, segundo fui informado. Uma explicação melhor sobre esse fato de ser buscada junto ao governo.
17. Os Poderes e órgãos especiais estão pagando ou simplesmente empenhando despesa a título de licenças-prêmios e férias em dinheiro, num total aproximado de R\$ 992,8 milhões (empenhos) e R\$ 366,7 milhões (pagamentos), nos anos de 2019 e 2020.
18. Finalizando, podemos dizer que o déficit previsto de R\$ 3,2 bilhões, quando ajustado conforme Tabela 7.1 apresenta um valor muito menor, inferior a R\$ 200 milhões. E quando acrescido do valor da dívida com a União, que não deverá ser paga no exercício, forma um resultado financeiro de certa de R\$ 3,4 bilhões, embora isso não seja uma situação permanente. Por outro lado, devem ocorrer muitas reivindicações salariais. Há, ainda, a vedação trazida pela Emenda Constitucional 208/2020 que impede a inclusão dos inativos e pensionistas no cálculo da

MDE, e o pagamento de precatórios até 2029, num total de R\$ 15,3 bilhões, que corresponde a cerca de R\$ 2 bilhões por ano. Se não houver nenhum evento inesperado a receita deverá crescer, no mínimo, R\$ 3 bilhões, além do considerado na Proposta Orçamentária para o exercício. O governo dispõe ainda dos recursos do Fundo Previdenciário que foram tornados de livre utilização, aproximadamente, de R\$ 2 bilhões, mas que não deve ser usado para despesas permanentes.

19. As aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) estão previstas em 27,8% (CF: 25% e CE:35%). Retirando os recursos líquidos do Fundeb transferidos aos municípios e os inativos e pensionistas, restam 14,1% para destinar à educação pública estadual (Item 6.1).

20. Nas aplicações em saúde, seguindo uma prática de todos os governos anteriores e com o beneplácito do Tribunal de Contas, foram consideradas as transferências ao IPERGS (701 milhões), o que torna a aplicação efetiva em 10,24%. Deve ser destacado que alta participação da despesa em relação à receita líquida torna difícil o cumprimento de todas as determinações constitucionais e legais. As reformas feitas recentemente poderão, com o decorrer do tempo, gerar uma folga maior para o atendimento dessas determinações.

Porto Alegre, 11 de outubro de 2021.

CONCLUSÃO

A Proposta Orçamentária para 2022 apresenta um déficit orçamentário de R\$ 3,169 bilhões que, acrescido da reserva orçamentária de R\$ 1,272 bilhões e das receitas orçamentárias que foram subestimadas, na ordem de R\$ 3 bilhões e deduzido do reajuste do magistério de 1,3 bilhão, resulta num déficit de R\$ 196 milhões. Considerando que a dívida com a União não deverá ser paga no exercício em causa, estimada em R\$ 3,6 bilhões, tem-se um superávit financeiro de aproximadamente R\$ 3,4 bilhões.

Mas essa suspensão de pagamento da dívida não é permanente, porque, a menos que haja um plano B, a dívida deverá ser paga ou refinanciada pelo Regime de Recuperação Fiscal, porque essa suspensão de pagamento já acresceu a seu saldo devedor R\$ 19 bilhões.

Embora as receitas correntes tenham sido estimadas com 14,8% de acréscimo nominal, esse acréscimo é calculado sobre a Proposta Orçamentária anterior, cuja previsão ficará muito aquém da realização. A previsão da Proposta para 2022 é igual à realização provável e ajustada de 2021. Por isso, a reestimamos em R\$ 3 bilhões a mais (6,3%).

Em 2022 haverá muitas reivindicações salariais, sendo a maior a do magistério (R\$ 1,3 bilhões), que é igual à reserva orçamentária. As demais poderão ser cobertas com o próprio orçamento, cuja dotação de pessoal está superestimada.

Há, no entanto, a vedação de considerar os inativos e pensionistas no cálculo da MDE, com reflexo de R\$ 3 bilhões, e possibilidade de ter que pagar os precatórios judiciais (15,3 bilhões), até 2029, o que corresponde a quase R\$ 2 bilhões por ano.

Quanto à vedação citada no caso do MDE, mesmo que a PGE, desobrigue o Estado, conforme noticiado, as transferências ao Fundeb e a alta participação de inativos e pensionistas reduzem a pouco mais da metade do valor constitucional o valor efetivamente aplicado na educação estadual.

Já na Saúde, embora sucessivos governos tenham incluído nos 12% as transferências ao IPERGS (1,76% ou R\$ 701 milhões em 2022), nada garante que, depois das carências detectadas no tratamento da pandemia em curso, o governo do Estado não tenha que rever esse critério.

Decorrentes do congelamento da LC 173/2020, da ajuda federal, de um crescimento inédito da arrecadação do ICMS, do não pagamento da dívida e das reformas da previdência e dos quadros de pessoal, o Estado só não saiu da crise devido aos passivos que possui. Mas isso tem muito da bolha que ocorreu em todos os estados.

As reformas continuarão surtindo seus efeitos com o decorrer do tempo. Mas a garantia do sucesso das políticas fiscais depende de governos sérios (não populistas) e de crescimento econômico. Precisam repassar a inflação integral aos servidores, sem a concessão de reajustes reais abusivos.

REFERÊNCIAS

GOVERNO DO ESTADO DO RS.

Secretaria do Planejamento. Propostas Orçamentárias para 2021 e 2022.

Secretaria da Fazenda. Balanços do Estados e *site* sefazrs.gov.br.

SANTOS, Darcy F.C.dos Santos e CALAZANS, Roberto Balau.

Dívida Pública e Previdência Social. Disponível em

<https://www.amazon.com.br/>

Site: www.financasrs.com.br

LEGISLAÇÃO:

Lei Complementa Federal nº 141, de 13/01/2012 – Regulamenta aplicação em saúde pública (Emenda 29/2000).

Lei Complementar Federal nº 173/2020. Regulamenta o enfrentamento do coronavírus

Emenda Constitucional nº 103/2019. Reforma da previdência em nível federal.

Emenda Constitucional Estadual nº 78, de 4/2/2020. Idem em nível estadual

Lei estadual nº 15.429, de 22/12/2019 trata do RPPS do Estado do RS.

Emenda Constitucional nº 208, de 26/8/2020. Trata das aplicações de recursos em educação e

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – CEP 91.720.330

www.financasrs.com – darcyfc@terra.com.br**ANEXO****Tabela 1. Estimativa do efeito das alíquotas majoradas do ICMS no 1º semestre de 2021**

Arrecadação janeiro-junho/2021

21.156 milhões.

R\$ milhões

ARRECADÇÃO JAN-JUNHO 21	DISTRIBUIÇÃO ARRECADÇÃO	VALOR PARCIAL	REDUTORES ALÍQUOTAS	VALOR COM ALIQ.NORMAIS
"BLUE-CHIPS"	0,34	7.193	0,83	5.994
DEMAIS ITENS	0,66	13.963	0,97	13.575
VALOR TOTAL		21.156		19.569
Arrecadação bruta JAN-JUNO 21				21.156
Menor arrecadação bruta				1.587
Transferências constitucionais e legais aos municípios				397
LÍQUIDO 1				1.190
FUNDEB - 20%				238
RETORNO FUNDEB (68,4% em 2020)				163
LÍQUIDO 2				1.115
RECEITA CORRENTE JANEIRO-JUNHO 2021				25.435
(-) EFEITO DA MAJORAÇÃO DAS ALÍQUOTAS JANEIRO-JUNHO 2021 AJUSTADO				1.115
PROJEÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE 2021 (X 2) - I				24.320
PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 2022 - II				48.640
PROJEÇÃO PARA 2022 CORRIGIDA (III = I + IPCA (3,75%) + PIB (2,5%))				48.737
PREVISÃO SUBESTIMADA DA RECEITA CORRENTE PARA 2022 (III-II)				2.989
Arredondamento				3.000

FONTE: Cálculos próprios.

Redutores: Blue-chips: $25/30 = 0,83$. Demais: $17,5/18 = 0,97$

NOTA: Não foi considerado o efeito do ICMS proveniente da CEEE, nem que a razão histórica entre o segundo e o primeiro semestre é 2,08 e foi considerada "2". Essas duas circunstâncias perfazem outros R\$ 3 bilhões.

Tabela 2. Comportamento da arrecadação mensal do ICMS, período 2010-2019

Meses	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Média
janeiro	8,6%	8,5%	8,7%	8,4%	8,5%	8,7%	8,2%	9,1%	9,0%	7,6%	8,5%
fevereiro	6,4%	7,4%	6,6%	7,6%	7,9%	7,7%	8,3%	7,6%	7,3%	7,9%	7,5%
março	8,0%	7,5%	8,3%	7,1%	7,6%	7,6%	8,1%	7,7%	7,1%	7,8%	7,7%
abril	8,6%	8,4%	8,4%	8,3%	8,2%	8,6%	8,7%	9,0%	7,9%	8,4%	8,4%
maio	8,2%	7,9%	8,0%	8,3%	7,9%	8,2%	8,3%	7,9%	7,7%	8,0%	8,0%
junho	7,8%	7,8%	7,9%	8,1%	8,1%	8,1%	7,8%	8,3%	7,1%	7,8%	7,9%
1º semestre	47,7%	47,5%	47,7%	47,8%	48,3%	48,9%	49,4%	49,7%	46,1%	47,4%	48,1%
julho	8,2%	8,1%	8,4%	8,1%	7,2%	7,8%	8,2%	7,9%	8,4%	7,9%	8,0%
agosto	9,6%	8,6%	7,5%	8,4%	8,2%	7,9%	8,2%	8,2%	8,3%	8,1%	8,3%
setembro	8,7%	8,4%	8,1%	8,5%	8,9%	9,3%	8,5%	8,5%	9,0%	8,2%	8,6%
outubro	8,4%	8,8%	8,8%	8,8%	8,6%	8,5%	8,4%	8,3%	8,4%	8,1%	8,5%
novembro	8,9%	9,2%	10,1%	9,5%	9,2%	8,8%	8,6%	8,8%	8,7%	9,4%	9,1%
dezembro	8,7%	9,3%	9,3%	8,9%	9,7%	8,8%	8,8%	8,6%	11,0%	10,9%	9,4%
2º semestre	52,3%	52,5%	52,3%	52,2%	51,7%	51,1%	50,6%	50,3%	53,9%	52,6%	51,9%
Razão 2º/1º sem.	1,10	1,11	1,09	1,09	1,07	1,04	1,02	1,01	1,17	1,11	1,08

FONTE: Cálculos próprios com base nos dados do site da Secretaria da Fazenda.