DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – Teresópolis – Fone 33185656 Porto Alegre-RS

[www.finançasrs.com.gov.br](http://www.finançasrs.com.gov.br) – [darcyfcs@terra.com.br](mailto:darcyfcs@terra.com.br)

**Análise da Proposta Orçamentária para 2024**

Sumário

[**1.** **Comentários iniciais** 1](#_Toc147820431)

[**2.** **Uma síntese do período 2018-2022** 2](#_Toc147820432)

[**2.1. Receitas 2018-2022** 2](#_Toc147820433)

[**2.2. Despesas 2018-2022** 3](#_Toc147820434)

[**2.3. Previdência Social** 5](#_Toc147820435)

[**3.** **Proposta orçamentária - Apontamentos** 7](#_Toc147820436)

[**3.1.** **Dados globais** 7](#_Toc147820437)

[**3.2.** **Alguns comentários sobre a Proposta** 9](#_Toc147820438)

[**Receitas previstas** 9](#_Toc147820439)

[**Despesas fixadas** 13](#_Toc147820440)

[**Outras despesas correntes (ODC)** 14](#_Toc147820441)

[**3.3.** **Despesas decorrentes de vinculações** 17](#_Toc147820442)

[**3.3.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE** 17](#_Toc147820443)

[**3.3.2.** **Aplicações em Saúde Pública - ASPS** 18](#_Toc147820444)

[**4.** **Consideração finais** 19](#_Toc147820445)

1. **Comentários iniciais**

Este texto faz uma análise sintética da Proposta Orçamentária para 2024, começando com uma retrospectiva do período 2018-2022. Nessa análise foram tomados como base a Proposta, especialmente a Mensagem nela contida, e os dados dos RREOs. Os dados retrospectivos foram atualizados para 2022 pelo IPCA médio anual.

Este texto não contempla a análise por funções e por secretarias e órgãos e está dividida em três partes: Síntese do período 2018-2021, Dados Globais; e Proposta Orçamentária – Apontamentos.

1. **Uma síntese do período 2018-2022**

Inicialmente cabe destacar que, tendo em vista que a RCL estabelecida pela LRF é menor do que a receita corrente líquida efetiva, adotamos esta última, sob a sigla RCLe, que é mais representativa da realidade financeira.

A RCL-LRF serve às finalidades para a qual foi concebida (Relatório de Gestão Fiscal), mas distorce as informações em termos gerenciais. Por isso adotamos a RCLe. A diferença entre ambas é, em média, superior a R$ 3. bilhões, em torno de 6%. Isso distorce bastante as comparações dos comprometimentos calculados. Entretanto, seus incrementos anuais são semelhantes.

A Tabela 2.1 apresenta a comparação ente ambas, sendo o ano de 2021 uma exceção, que talvez decorra das operações da CEEE-D.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |  |
| Tabela 2.1 Critérios de cálculo da receita corrente líquida | | | |  |  |
|  |  |  |  |  |  |
| **DESCRIÇÃO** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** |
| RCL efetiva (1) | 40.468 | 43.667 | 46.021 | 53.915 | 54.098 |
| RCL /LRF (2) | 37.773 | 39.779 | 42.074 | 53.790 | 50.634 |
| Diferença | 2.695 | 3.888 | 3.947 | 125 | 3.464 |
| Diferença % | 6,7% | 8,9% | 8,6% | 0,2% | 6,4% |
| FONTE: Mensagem 2024 e RREOs. | |  |  |  |  |
| (1) Receitas correntes deduzidas das TCLM e ao Fundeb. | | | |  |  |
| (2) RCL da LRF, que não é exatamente a receita corrente líquida do Estado. | | | | | |

## **2.1. Receitas 2018-2022**

No período 2018-2022, as receitas correntes cresceram 5,5%, sendo 5% das receitas próprias e 7,4% das de transferências. E as receitas de capital aumentaram 45,3%.

Quando comparadas como o ano imediatamente anterior, as receitas correntes **decresceram 8,2**. As receitas próprias foram as que mais **caíram, 9,2%.** Já as transferências **caíram 4%.**

A queda das receitas correntes próprias deve-se principalmente a três fatores: i) base de comparação mais alta em 2021, devido às operações da CEEE-D; ii) grande seca, que assolou nosso Estado, gerando uma queda de 45,6% na produção agropecuária; iii) redução das alíquotas de ICMS, decorrente das leis complementares federais n° 192/2022 e 194/2022. Esta última reduziu as alíquotas dos combustíveis, energia e telefonia, de 25% para 17% (alíquota geral). Já a LC 192/2022 criou uma alíquota única AD-REM para os combustíveis (Tabela 2.1).

O ICMS, o maior item de arrecadação, **caiu 4,8% nominais ou 12,8% reais em 2022 (Tabela 2.2).**

As **receitas de capital cresceram 45,3%** no período. As **alienações de bens cresceram 89,5%** no período 2018-2022. A queda de **31,9**% em 2022 deveu-se à alta realização do ano anterior. Todos os dados referidos neste item estão em valores constantes.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Tabela 2.2. Receitas realizadas líquidas das transferências aos municípios e ao Fundeb, 2018-2022 | | | | | | | |
| Em R$ milhões constantes de 2022 pelo IPCA. | | |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| RECEITAS CORRENTES | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | **2022/2018** | **2022/2021** |
| RECEITAS CORRENTES | 51.278 | 53.341 | 54.466 | 58.918 | 54.098 | 5,5% | -8,2% |
| Receita próprias | 41.164 | 43.320 | 41.312 | 47.609 | 43.236 | 5,0% | -9,2% |
| Transferências. correntes | 10.114 | 10.021 | 13.155 | 11.309 | 10.862 | 7,4% | -4,0% |
| RECEITAS DE CAPITAL | 1.716 | 1.026 | 1.249 | 3.233 | 2.493 | 45,3% | -22,9% |
| Operações de crédito | 342 | 234 | 29 | 46 | 96 | -72,1% | 109,0% |
| Alienação de Bens | 1.080 | 696 | 957 | 3.003 | 2.046 | 89,5% | -31,9% |
| Demais receitas | 294 | 95 | 263 | 184 | 351 | 19,7% | 91,0% |
| TOTAL RECEITAS | 52.994 | 54.367 | 55.715 | 62.151 | 56.591 | 6,8% | -8,9% |
| FONTE: RREOS. |  |  |  |  |  |  |  |

## **2.2. Despesas 2018-2022**

As despesas com pessoal, que haviam caído 10,6% no período 2018-2022, baixaram a queda para -2,7 no último ano. A relação com a RCLe subiu de 52,8% para 61,2%, não só porque caíram as despesas, mas, principalmente, pela queda do denominador, a receita em 2022, pelas razões expostas no item anterior.

As **outras despesas correntes (ODC) aumentaram 13,1% no período 2018-2022, sendo 4,5% em 2022**, constituindo-se no agregado de maior crescimento, conforme vemos na Proposta para o exercício de 2024, adiante.

Os investimentos aumentaram 69,5% no período e 43,8% em 2022 sobre 2021, quando ajustados. Deve ser mencionado que eles foram favorecidos pela grande realização de receita de alienação de bens, trata no item anterior.

**Serviço da dívida**

O serviço da dívida está considerado pelo total devido, que foi empenhado, mesmo que a maior parte não tenha sido paga, em decorrência de medida liminar em julho de 2017. Em 22/6/2022 foi homologado pelo Presidente da República o Plano de Recuperação Fiscal (RRF) com vigência ente 01/07/2022 e 31/12/2030, com valor escalonado para pagamento das prestações numa progressão aritmética de razão 1/9 por ano do valor integral da prestação de cada ano, assim: (Pagamentos =1/9, 2/9, 3/9......8/9, 1) A partir da vigência do RRF, os valores realizados passaram a ser pagos. Estima-se que a preços de 2022, as parcelas não pagas entre 2019 e 2022 seja cerca de R$ 16 bilhões.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| bela 2.3. Despesas realizadas e consolidadas do Estado, 2018-2022 | | | | | |  |  |
| Em R$ milhões constantes de 2022, pelo IPCA. | | |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  | |
| **Descrição** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2022-2018** | **2022-2021** |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| Pessoal e encargos sociais | 37.019 | 38.063 | 36.082 | 34.013 | 33.085 | -10,6% | -2,7% |
| Outras despesas correntes | 13.764 | 13.779 | 14.261 | 14.888 | 15.564 | 13,1% | 4,5% |
| Serviço da dívida | 5.031 | 5.299 | 5.136 | 4.788 | 857 | -83,0% | -82,1% |
| Investimentos amplos | 2.219 | 1.134 | 1.148 | 6.019 | 3.760 | 69,5% | -37,5% |
| (-) Capitalização CEEEE-D | - | - | - | 3.404 | - |  |  |
| Investimentos ajustados | 2.219 | 1.134 | 1.148 | 2.615 | 3.760 | 69,5% | 43,8% |
| **Total** | 58.032 | 58.274 | 56.628 | 59.708 | 53.266 | -8,2% | -10,8% |
| **Resultado orçamentário** | - 5.038 | - 3.908 | - 913 | 2.443 | 3.325 | -166,0% | 36,1% |
| Em % da Receita corrente líquida das transferências | | | |  |  |  |  |
| Pessoal e encargos sociais | 57,0% | 58,4% | 56,0% | 52,8% | 61,2% |  |  |
| Outras despesas correntes | 26,8% | 25,8% | 26,2% | 25,3% | 28,8% |  |  |
| Total | 83,8% | 84,2% | 82,2% | 78,1% | 89,9% |  |  |
| **FONTE: Proposta 2024 - Mensagem.** | | **Cálculos próprios** | |  |  |  |  |

## **2.3. Previdência Social**

A Tabela 2.4 trata da evolução o déficit previdenciário desde 2004, ano seguinte à reforma de 2003.

Nesta análise fiquemos com a situação a partir de 2018, quando se observa que o déficit previdenciário caiu de 14.757 milhões para 9.296 milhões em 2022, uma queda de 37% em termos reais.

Acontece que **déficit é receita menos benefícios** **previdenciários** (aposentadorias, pensões e outros itens). E a receita é composta por **contribuição dos segurados** mais a **contribuição patronal.** Esta última**, assim com os benefícios são encargos do Estado.** Somando-se ambos, tem-se a **Necessidade de Financiamento, que baixou de R$ 18.242 milhões em 2018 para 14.983 milhões em 2022, ou 17,8%.**

O valor do déficit em relação ao dispêndio total depende também da classificação contábil entre **contribuição patronal e complementação para pagamento do déficit**. Se a primeira é aumentada em detrimento da segunda, o déficit é reduzido, embora a necessidade de financiamento não se altere. Por isso, o déficit isoladamente não é um bom indicador da situação financeira.

Em relação à receita corrente líquida efetiva \_ RCLe, o déficit cresceu continuadamente até 2018, quando alcançou 29,2%, passando a cair daí em diante, até alcançar 17,2% em 2022.

O mesmo pode ser dito da **necessidade financiamento**, que alcançou um máximo de 36,1% em 2018, para cair daí em diante, culminando com 27,7% em 2022.

Esse desempenho se deve às reformas feitas nos quadros de pessoal e a na Previdência e também à grande contenção da folha de pagamento.

Tanto as reformas da Previdência como a dos quadros de pessoal, lentamente, continuarão surtindo efeitos ao longo dos anos.

|  |  |
| --- | --- |
| Tabela 2.4. Déficit previdenciário e necessidade de financiamento do Plano Financeiro da Previdência Pública do RS | |
| Em R$ milhões constantes pelo IPCA de 2022. |  |



Gráfico 2.1. Déficit e necessidade de financiamento do Plano Financeiro da Previdência Pública do RS, 2004-2022, em % da RCLe

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

A contribuição previdenciária é escalonada de 7,5% a 22%, sendo a contribuição efetiva de16,78%, com incidência para inativos e pensionistas a partir de uma salário-mínimo. A partir de 19/08/2016 entrou em vigor o Regime de Previdência Complementar, opcional, para as remunerações que excederem ao teto do INSS. E a contribuição no caso é igualitária, de 7,5% para Estado e servidor. O RGP é em contribuição definida, recebendo o aposentando o que estiver na conta, porque é personalizada. O único encargo do Estado é a contribuição de que faz mensalmente.

1. **Proposta orçamentária - Apontamentos**
   1. **Dados globais**

A Tabela 3.1 traz as receitas previstas para o exercício, deduzidas das transferências aos municípios e ao Fundeb.

Nas receitas correntes estão também somadas as parcelas recebidas do **Fundeb** e deduzida das transferências feitas a ele, na ordem de 20% da maioria das receitas tributárias e de transferências.

No total, serão remetidos R$ 8.782.9 milhões e recebidos R$ 6158,3 milhões, gerando **“perdas” na ordem de R$ 2.624,6 milhões**. Essas perdem tendem a aumentar em decorrência do aumento da receita que é natural e da queda do número de matrículas, que vem ocorrendo.

Segundo a Mensagem, p.85, em valores correntes, entre 2012 e 2022, as perdas totalizaram R$ 17 bilhões. Na realidade, essas **perdas** não são propriamente perdas, porque todos esses recursos são aplicados na educação dos municípios do próprio Estado do RS. São perdas para o Tesouro estadual.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Tabela 3.1. Proposta orçamentária para 2024 - dados globais | |  |  |
| RECEITAS |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  | **RECEITAS** | **RECEITAS DE** | **TOTAL** |
| **ÓRGÃOS DO ESTADO** | **CORRENTES \*** | **CAPITAL** | **RECEITAS** |
|  |  |  |  |
| **ADMINSTRAÇÃO DIRETA** | 74.424.171.659 | 2.898.574.165 | 77.322.745.824 |
| TCLM - Transferências aos municípios | -14.653.491.405 |  | - 14.653.491.405 |
| FUNDEB | -8.782.925.578 |  | - 8.782.925.578 |
| **SEM AS TCLM E FUNDEB** | 50.987.754.676 |  | 50.987.754.676 |
| AUTARQUIAS | 26.343.495.661 | 3.468.926 | 26.346.964.587 |
| FUNDAÇÕES | 114.787.350 | 130.773,00 | 114.918.123 |
| **TOTAL RECEITAS** | **77.446.037.687** | **2.902.173.864** | **80.348.211.551** |
| DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO |  |  | 2.686.091.224 |
| **TOTAL** |  |  | **83.034.302.775** |
| FONTE: Projeto de lei n° 429/2023. | (\*) Contém transferências internas | | 17.229.808.310 |

A Tabela 3.2 apresenta as despesas para o exercício, onde estamos contidos R$ 17.228.808.310 de transferências entre órgãos, adiante tratadas.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Tabela 3.2. Proposta orçamentária para 2024 - dados globais | | |  |  |
| DESPESAS |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |
|  | **DESPESAS** | **DESPESAS** | **RESERVAS ORÇAM.** | **TOTAL** |
| **ÓRGÃOS DO ESTADO** | **CORRENTES \*** | **CAPITAL** | **E PREVIDENCIÁRIAS** | **DESPESAS** |
| ADMINSTRAÇÃO DIRETA | 54.444.891.713 | 2.652.442.693 | 996.684.591 | 58.094.018.997 |
| AUTARQUIAS | 22.842.587.105 | 283.687.587 | 695.125.263 | 23.821.399.955 |
| FUNDAÇÕES | 1.104.863.340 | 14.020.483,00 | - | 1.118.883.823 |
| **TOTAL DESPESAS** | **78.392.342.158** | **2.950.150.763** | **1.691.809.854** | **83.034.302.775** |
| FONTE: Projeto de Lei n° 429/2023. | | (\*) Contém transferências internas | | 17.229.808.310 |

A Tabela 3.3 contém as transferências que são duplas contagens, porque elas aparecem nos órgãos remetentes, como meras transferências e também no destino, onde a aplicação é realizada. Se não fizermos esta exclusão, a despesa é contada duas vezes.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 1.3. Transferências intraorçamentárias incluídas nas receitas correntes | |  |
| Duplas contagens |  |  |
|  |  |  |
| **DESCRIÇÃO** | **VALOR** | **%** |
| IPE - Saúde contribuição patronal -FAZ/RS | 985.957.049 | 5,7% |
| IPE - Previdência - contribuição patronal RPPS/RS |  | 0,0% |
| Regime de repartição simples | 6.329.674.686 | 36,7% |
| Contribuição para cobertura do déficit |  | 0,0% |
| p/ o sistema de repartição simples RPPS/RS | 9.630.240.764 | 55,9% |
| Contribuição Contrib. Patronal FUNDOPREV/MILITAR | 170.028.271 | 1,0% |
| Contribuição para cobertura de déficit do |  | 0,0% |
| FUNDOPREV E FUNDOPREV/MILITAR | 76.699.344 | 0,4% |
| Demais operações intraorçamentárias | 37.208.196 | 0,2% |
| **TOTAL** | **17.229.808.310** | **100%** |
| FONTE: Projeto de Lei n° 429/2023. |  |  |

* 1. **Alguns comentários sobre a Proposta**

### **Receitas previstas**

Em relação ao orçamento de 2023, a Proposta de 2024, prevê receitas superiores na ordem de R$ 10,019,5 milhões, 14,5% nominais ou 8,7% reais. As receitas correntes estão previstas com 13,6% nominais ou 8,1% reais.

Para o ICMS está sendo esperado um crescimento nominal de 10,6% e para o IPVA, 20,3% Para as receitas patrimoniais estão esperados 48,7% ou 41,5% reais de crescimento. Sem uma análise profunda, parece-nos uma previsão muito exagerada para alguns itens. No entanto, na soma dos itens, a comparação entre previsão se explica em grande parte, conforme adiante. Outro fator que deve facilitar o atingimento das previsões é a possibilidade de o PIB ser bem maior do que o previsto, já que a Proposta considerou um crescimento de apenas 1,48% (Tabela 3.2).

Comportamento semelhante é esperado das transferências correntes, com crescimento de 47,8% nominais ou 40,7% reais. A relação dos componentes das transferências, assim como das demais receitas está na Tabela 3.2.

As receitas de capital estão previstas em R$ 2.538,9 milhões ou 696,9% nominais. A causa está numa **operação de crédito na ordem de R$ 2.478,3 milhões, a ser efetuada com o BID, para** **pagamento dos precatórios**, que estavam em R$ 16.480 milhões no final de 2022. Para pagamento de precatórios existe, ainda, uma vinculação orçamentária de 1,5% da RCL.



Sem desconsiderar o direito que tem os credores por precatórios, é triste que tenhamos que aplicar recursos de operações de crédito no pagamento de nessas finalidades. Recursos de operações de crédito devem usados em investimentos.



Devemos considerar que a previsão orçamentária do ano não será necessariamente igual à realização.

A Tabela 3.3 confronta a realização com a previsão para o corrente exercício, até o mês de junho, com as receitas correntes atingindo 55,4% acima da previsão. Seguindo a tendência, pode alcançar no final do exercício 10,8% de crescimento nominal, que explica em grande parte o grande crescimento da receita esperado para 2024.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Tabela 3.3. Receitas previstas e despesas fixadas para 2023 e RRE0 junho/2023 – Em R$ milhões. | | | | |
|  | | |  |  |
|  |  | **REALIZADO** | | | | **ÍNDICE** |
| **ESPECIFICAÇÃO** | **PLOA 2022** | **ATÉ 06/2023** | | | | **REALIZ.** |
| **RECEITAS** | **53.394,3** | **29.551,9** | | | | 55,3% |
| Receitas correntes | 53.030,1 | 29.388,8 | | | | 55,4% |
| Receitas de capital | 364,2 | 163,1 | | | | 44,8% |
| Transferências intraorçamentárias | - |  | | | |  |
| **DESPESAS** | **56.649,3** | **27.174,8** | | | | 48,0% |
| Pessoal e encargos sociais | 35.452,0 | 17.634,2 | | | | 49,7% |
| Reserva orçamentária | 1.512,0 | 0,0 | | | | 0,0% |
| Outras despesas correntes | 15.671,7 | 6.670,2 | | | | 42,5% |
| Serviço da dívida | 2.231,2 | 1.009,5 | | | | 45,2% |
| Investimentos sentido amplo | 1.752,5 | 1.860,9 | | | | 106,2% |
| **Resultado orçamentário** | **-3.255,0** | **2.377,1** | | | | -73,0% |
| **Resultado com as intraorçamentárias** |  | **2.160,0** | | | |  |
| FONTE: Proposta orçamentária para 2022 e RREO 06/2022. | |  | | | |  |
| NOTA: Desconsideras as transações intraorçamentárias. | |  | | | |  |

**Diferenças entre previsão orçamentária e realização**

Aliás**,** o histórico dos orçamentos governamentais tem apresentado um comportamento diferente ao longo dos últimos 4 anos e meio.

Em todos eles, conforme demonstrado na Tabela 3.4 os déficits previstos sempre foram bem menores na sua realização e até com a **ocorrência de superávits,**  na maioria dos anos. Em 2023, até agosto, já há uma diferença de R$ 10.094 milhões na realização sobre a previsão.

Tabela 3.4. Diferença entre o orçamento e a respectiva execução

Período: 2019-2022 – Valores em RS milhões.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | R$ milhões. |  |
|  | **RESULTADO ORÇAMENTÁRIO** | | | |
| **EXERC.** | **ORÇAMENTO** | **EXECUÇÃO** | **DIFERENÇA** | **DIF.%** |
| 2019 | -7.391 | -3.432 | 3.959 | -53,6% |
| 2020 | -5.278 | -597 | 4.681 | -88,7% |
| 2021 | -8.192 | 2.546 | 10.738 | -131,1% |
| 2022 | -3.169 | 3.340 | 6.509 | -205,4% |
| 2023\* | -3.755 | 6.339 | 10.094 | -268,8% |
| FONTE: Propostas orçamentárias e RREOs - Bal. Orçamentário | | | | |
| \* RREO agosto/23: Resultado orçamentário pela despesa liquidada. | | | | |

A maioria dos casos é decorrente de privatizações cuja ocorrência não constava das propostas orçamentárias. Mas não é só isso, porque ser fosse os resultados primários realizados seriam semelhantes à previsão, já que eles não incluem as receitas de alienação de bens,

O **Resultado primário** de 2023, por exemplo, apresenta uma previsão deficitária de R$ 2.250 milhões e, no entanto, até agosto, está com uma realização positiva de R$ 3.274,5 milhões, numa diferença de R$ 5.524,5 milhões.

### **Despesas fixadas**

As despesas, sem as transferências intraorçamentárias e também as orçamentárias, aos municípios e ao Fundeb foram fixadas em R$ 65.804,5 milhões, com um crescimento nominal de 15,1% sobre o exercício anterior e real de 9,6% (Tabela 3.5).

A maior dotação é para pessoal, com 8,5% de crescimento nominal e 3,3% reais. Quando se desconsidera os precatórios judiciais previstos, na ordem de R$ 2.041,3, ou 5,76%, o crescimento nominal da despesa com pessoal baixa para 2,7 ou -2% reais.

A grande expansão ocorre com as outras despesas correntes (ODC), na ordem de R$ 4.783,4 milhões, 30,5% nominais ou 24,2% reais, tratadas adiante.

Deve ser considerado, ainda, que essa dotação teve um grau de realização até junho de 2023, de 42,5% (85% no ano), o que torna a base de comparação menor, o que faz com que crescimento potencial para 2024 seja maior.

O serviço da dívida deverá crescer R$ 952,3, milhões, 42,7% nominais ou 35,8% reais, crescimento esse derivado das condições acordadas no RRF, que aumenta 1/9 as prestações até 2030. Sofre os efeitos também dos critérios de reajuste que precisam ser modificados.

Tabela 3.5. Despesas fixadas na PLOA 2023 e PLOA 2024

Em R$ milhões

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | **Variação** | | **Cresc.real** |
| **DESPESAS** | **PLOA 2023** | **PLOA 2024** | **Valores** | **Em %** | **5,06%** |
|  |  |  |  |  |  |
| Pessoal e encargos sociais | 35.452,0 | 38.463,0 | 3.011,0 | 8,5% | 3,3% |
| Reserva orçamentária | 2.012,6 | 1.691,8 | -320,8 | -15,9% | -20,0% |
| Outras despesas correntes | 15.701,6 | 20.485,0 | 4.783,4 | 30,5% | 24,2% |
| Serviço da dívida | 2.231,2 | 3.183,5 | 952,3 | 42,7% | 35,8% |
| Investimentos sentido amplo | 1.752,5 | 1.981,2 | 228,7 | 13,0% | 7,6% |
| TOTAL | **57.149,9** | **65.804,5** | **8.654,6** | **15,1%** | **9,6%** |
| Pessoal mais reserva orçamentária | 37.465 | 40.155 | 2.690 | 7,2% | 2,0% |
| FONTE: Proposta orçamentária para 2024 – Mensagem, p.19. | | |  |  |  |

Nota: Precatórios judiciais previstos R$ 2041,3 milhões, ou 5,76% da dotação do ano anterior.

### **Outras despesas correntes (ODC)**

Diante do grande crescimento das ODC, de 36,8% nominais e 30,2% reais, em relação ao orçamento do ano anterior, construímos as tabelas 3.6 e 3.7, com as dotações de ODC nas secretarias e órgãos.

,

Na Administração Direta, as ODC estão fixadas com um crescimento de 41,8% nominais ou 35% reais sobre o ano anterior. Os maiores crescimentos estão nos Encargos Gerais do Estado (adiante especificado); na Secretaria de Segurança (+73,8%) e Educação (+62,6%), conforme constante da tabela.

Tabela 3.6.

Tabela 3.6. Dotações em ODC por secretarias e órgãos



Nas Autarquias o crescimento foi de 23,6% nominais ou 17,6% reais e nas Fundações, mais 31,7% e 25,3%, respectivamente.

A Tabela 3.7 traz as dotações de ODC dos Encargos Gerais do Estado, num total de R$ 2.758,7 milhões, de cujo valor, R$ 1.534,3 milhões ou 55,6% destinam-se a **precatórios judiciais.** Outra grande destinação, R$ 654 milhões ou 23,7% são canalizados aos encargos dos depósitos judiciais.

A propósito, um fator positivo no período 2019-2022 foi a **redução de R$** **6.493 milhões nos saques do caixa único** e de **R$ 168 milhões** **nos depósitos judiciais**, invertendo uma tendência de altos saques no período governamentais precedentes. O período 2019-2022, no entanto, foi favorecido pelo não foi pagamento da dívida e pela ocorrência de várias privatizações.

Conforme já visto, estão previstos R$ 2.580,3 milhões de operações, cuja origem foi um empréstimo junto ao BID, para aplicar integralmente em precatórios judiciais. Como R$ 1534,3 estão nos Encargos Gerais do Estado. O valor total de precatórios deve se aproximar de R$ 3.500 milhões, com a aplicação de 1,5% da RCL que vinculado a essa finalidade.

Tabela 3.7. Dotações em ODC nos Encargos Gerais do Estado



**Diferenças entre a Mensagem e a Proposta – Volume 1**

1. As ODC atingem R$ 21.477 milhões na Proposta -Volume 1 e na Mensagem, R$ 20.485 milhões, o que corresponde a R$ 992 milhões, a menos nesta última.
2. Já na Mensagem consta como reserva orçamentária R$ 1.691,8 milhões e no Volume 1 da Proposta R$ 906,3 milhões, numa diferença de R$ 785,5 milhões a mais, nas reservas.
3. A diferença entre as diferenças ( R$ 992 milhões e R$ 785,5 milhões) , na ordem de R$ 206,5 milhões decorre das dotações das reservas nas Autarquias e Fundações, já que a Proposta - Volume 1 destaca somente as da Administração Direta.
   1. **Despesas decorrentes de vinculações**

AS duas principais vinculações da receita são com a Educação (MDE) e a Saúde. As transferências aos municípios são destinações da receita, em que o Estado é um mero repassador.

**3.3.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE**

O governo ao aplicar 31,87% da RLIT em 2024 pretende aplicar mais que nos exercícios de 2021 (25,77%) e 2022 (27,89%). Em valores correntes, foram aplicados em 2021 R$ 11.614,8 milhões e em 2023 R$ 12.030,5 milhões. A aplicação em 2024 deverá ser 15.210,3 milhões, ou 26,4% a mais (Tabela 3.3.1).

Os investimentos deverão aumentar de R$ 116 milhões em 2023 para 515, milhões em 2024, num crescimento nominal de 344% (LOAS 2023 e 2024, Volume 1). As ODC deverão crescer nominalmente 62,6% em 2024 sobre 2023, conforme as propostas orçamentárias, mas grande parte desse aumento dever ser para o pagamento de precatórios judiciais.

**Inativos e pensionistas no MDE**

Deve ser salientado que a Emenda Constitucional n° 108/2020 vedou a utilização dos recursos da educação, estabelecidos no art. 212 da Constituição Federal (25% da RLIT) e outros no pagamento de inativos e pensionistas.

Isso é coerente, porque o pessoal inativo e pensionista não está dedicado à educação, no entanto o Estado não tem as mínimas condições de cumprir esse dispositivo, uma vez que a despesa com eles corresponde a mais de 61% da folha da Secretaria. Se o Estado não usar esse recurso no MDE, com que recursos irá pagá-los? Isso é fruto de decisões irresponsáveis do passado que hoje cobram a conta.

Supondo que o Estado pudesse cumprir esse dispositivo **mediante um grande aumento de salário.** Pela integralidade e paridade, com o que estão beneficiados quase todos os professores, já que ingressaram antes de dezembro de 2003, quando viessem se aposentar, e os atuais aposentados receberiam esse aumento. A Emenda ficaria pior que o soneto.

O Estado está assim procedendo amparado pelo Parecer n° 18.790/2021 da PGE que, por mais forçado que seja na sua interpretação da lei, é a salvação do erário. Os que insistem no cumprimento da citada Emenda Constitucional não entendem das finanças do Estado, ou se entendem, estão praticando o discurso fácil e inconsequente, dando vida às irresponsabilidades do passado que geraram toda essa situação. A lei se cumpre sempre, mas precisa condições materiais.

* + 1. Manutenção e Desenvolvimento da Educação – MDE

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Descrição** | **R$ 1.000,00** | **%** |
| RLIT | 47.733.601 | 100,0% |
| **Aplicações:** |  |  |
| na Secretaria da Educação | 12.103.587 | 25,4% |
| em órgão vinculado - FETLSVC | 79.158 | 0,2% |
| no Conselho Estadual educação à SEDUC | 637 | 0,0% |
| em órgãos estaduais não vinculado à SEDUC | 402.334 | 0,8% |
| Aporte do Estado ao FUNDEB | 2.624.626 | 5,5% |
| **Aplicações em MDE** | **15.210.342** | **31,9%** |
| FONTE: Proposta 2024 - Volume 2. |  |  |

* + 1. **Aplicações em Saúde Pública - ASPS**

As dotações para Saúde, na ordem de 12% da RLIT, estão em consonância com as aplicações em 2021 (12,19%) e 2022 (12,16%).

A lei complementar nº 141/2012 determina a aplicação de 12% da RLIT em ações e serviços de saúde pública o que aparentemente está sendo cumprido, mas exclui do conjunto das despesas passíveis dessa finalidade as contribuições que não tiverem caráter universal, como é o caso da contribuição para a assistência médica do IPERGS, embora o TCE tenha aceitado esse procedimento, sempre sem a concordância do Ministério Público de Contas.

Por convicção, sou contra a qualquer vinculação de receita, por medir realizações pelo gasto, invertendo o conceito de produtividade, que é o inverso do custo. Além disso, é pró-cíclica. Quando a economia vai vem que as pessoas tem mais condições de buscar o atendimento privado, aí o governo é obrigado a aplicar mais em saúde, ocorrendo o contrário quando a economia vai mal.

Além de tudo, enquanto não acabarmos com as vinculações da receita e com muitas indexações, não sairemos do déficit, porque a todo incremento de receita, ocorre um crescimento do gasto. É como um carro patinando, sempre no mesmo lugar. O Estado fez reformas para corrigir isso, na previdência, nos quadros de pessoal, mas permanecem as vinculações em causa, que são determinadas pela Constituição Federal.

No entanto, a legislação atual determina o cumprimento dessa vinculação. Por isso estou apontando esse fato.

Tabela 3.3.2. Aplicações em Serviços de Saúde Pública - ASPS

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
| **Descrição** | **R$ 1.000,00** | **%** |
| RLIT | 47.733.601 | 100,0% |
| Aplicações na Secretaria da Saúde | 4.732.556 | 9,9% |
| Contribuição Assistência Médica do IPERGS | 962.422 | 2,0% |
| Demais aplicações em Saúde | 33.784 | 0,1% |
| Aplicações em ações de Saúde Pública | 5.728.763 | 12,0% |
| FONTE: Proposta 2024 - Volume 2. |  |  |

# **Consideração finais**

No período 2018-2022, as receitas correntes cresceram 5,5%, sendo 5% das receitas próprias e 7,4% das de transferências. E as receitas de capital aumentaram 45,3%. No entanto, quando comparadas como o ano imediatamente anterior, as receitas correntes **decresceram 8,2**. As receitas **próprias** foram as que mais **caíram, 9,2%.** Já as transferências **caíram 4%.**

A queda das receitas correntes próprias em 2022 deve-se principalmente a três fatores: redução das alíquotas do ICMS; grande seca que reduziu em 46% a produção agropecuária; e base alta do ano anterior, devido às operações de venda da CEEE. O ICMS, o maior item de arrecadação, **caiu 4,8% nominais ou 12,8% reais em 2022.**

As **receitas de capital cresceram 45,3%** no período. As **alienações de bens cresceram 89,5%** no período 2018-2022. A queda de **31,9**% em 2022 deveu-se à alta realização do ano anterior. Todos os dados referidos neste item estão em valores constantes.

**Resultado ajustado**

O déficit previsto no orçamento, pelo menos, financeiramente não ocorrerá. Será positivo de R$ 665 milhões, porque existe uma reserva orçamentária de R$ 1.691,8 milhões e o montante de investimentos poderá ser feito com os recursos de privatizações já realizados Tabela 4.1)

|  |  |
| --- | --- |
| Tabela 4.1. Resultado orçamentário ajustado e sem investimentos\* | |
|  |  |
| Descrição | Milhões |
| Resultado orçamentário previsto | -2.686,1 |
| Reserva orçamentária | 1.691,8 |
| Investimentos | 1.981,2 |
| (-) Receitas de capital exceto operações crédito | -321,9 |
| **Resultado orçamentário exceto investimentos** | **665,0** |
| (\*) O Estado tem recursos de privatização para aplicar em investimentos | |
| FONTE: Proposta Orçamentária - Mensagem. |  |

Além disso, as receitas tenderão a crescer, mesmo que sua previsão orçamentária tenha sido, aparentemente, exagerada. As razões que levam acreditar nesse fato são as expostas no item 3, tais como uma realização bem superior à previsão até junho 2023 e a possibilidade de um PIB muito maior que o previsto, de 1,48%.

Além disso, nos últimos anos, ocorrem costumeiramente enormes **diferenças entre os resultados orçamentários e os previstos, geralmente enormes déficits, e sua realização**, sempre **com resultados positivos altos**. Parte decorre das privatizações que não estavam contempladas na previsão, mas parte tem outras origens. Uma prova disso, é que o resultado primário, que não inclui receitas de capital, também apresenta divergências.

Isso não quer dizer que a situação será tranquila no futuro, sem uma revisão no acordo da dívida, porque são muitas as oscilações climáticas do Estado, que influem marcantemente na arrecadação. Além disso, o fato de terem ficado para trás dez anos sem o pagamento das prestações da dívida, elevou excessivamente seu valor[[1]](#footnote-1).Também influem muito as decisões em nível federal, sem observar as peculiaridades regionais.

O crescimento da despesa com pessoal decorre mais dos **precatórios** que, quando desconsiderados, o crescimento nominal passa para apenas 2,7%, com um decréscimo real de 2%. Por isso, certamente haverá muitos movimentos reivindicatórios por reajuste salariais.

Em compensação as outras despesas correntes (ODC), estão dotadas com um crescimento nominal de R$ 4.783,4 milhões ou 30,5% sobre o orçamento passado, que , ainda, deve ter uma realização a menor. Retirando-se os precatórios (R$ 1.534 milhões), ainda resta um crescimento de R$ 3.249,4 milhões, 20,7% nominais ou 15% reais.

Voltando às discrepâncias tratadas, não é só o resultado orçamentário que apresenta divergências entre previsão e realização, porque o **resultado primário** previsto para o exercício de 2003, um déficit de 2.250 milhões, sua realização até agosto é positiva em **R$ 3.274,5,** **numa diferença de R$ 5.524,5 milhões** (RREO,4° bim./2023).

Para 2024, está previsto um **déficit primário de R$ 3.511,4 milhões**, que, pelas razões expostas, podemos duvidar de sua consistência. O que o torna maior é a previsão de pagamento de despesa primária com receita não primária, que é o caso do empréstimo do BID, para pagamento de precatórios.

**Precatórios judiciais**

Estão previstos R$ 2.041 bilhões de precatórios em despesa com pessoal e mais R$ 1.534,3 milhões em ODC – Outras despesas correntes. Isso dá em torno de R$ 3. 500 milhões, que devem ser pagos com recursos de uma operação de crédito junto ao BID, referida, de US$ 500 milhões, o equivalente a R$ 2.580 milhões; e com recursos próprios, já que 1,5% da RCL dever ser destinada para essa finalidade

**Previdência Social**

No período 2018-2022, como fatores positivos tem-se a redução do déficit da previdência, de 29,2% para 17,2% da RCLe, reduzindo a necessidade de financiamento, de 36,1% para 27,27%. Isso foi fruto das reformas e também da contenção da folha de pagamentos, necessária, mas com prejuízo para as categorias menos favorecidas do funcionalismo.

**SIAC e depósitos judiciais**

Outro fator positivo do período citado foi a reversão da tendência **de saques recorrentes no caixa único** e nos **depósitos judiciais**, com redução de **R$ 6.493 milhões e R$ 168 milhões**, respectivamente. Mesmo que parte da redução possa ter sido contábil, só o fato de cessar as retiradas foi uma vitória. Destacamos, por outro lado, que o Tesouro estadual no período foi favorecido pelo não pagamento da dívida e por privatizações.

**Manutenção do Ensino – MDE**

Conforme tratado em item próprio (3.3.1), somente a longo prazo, o Estado terá como cumprir o dispositivo constitucional estabelecido pela Emenda n° 108/2020, quando os servidores aposentados ou por se aposentar que tenham ingressado no Estado até 31/03/2003 fiquem reduzidos. Qualquer promessa em contrário é eleitoreira. Não adianta derrubar o Parecer n° 18.790/2021, da PGE, porque continuará faltando dinheiro para o cumprimento em causa. Isso é mais um exemplo das decisões tomadas em Brasília, sem considerar as peculiaridades locais, como foi o caso do piso nacional do magistério, pensão integral, redução das alíquotas do ICMS, entre outras.

Isso não nos isenta da culpa, porque no passado criamos benesses por decisões imediatistas, inconsequentes, esquecendo que os anos de passariam e a conta chegaria.

Porto Alegre, 30 de setembro de 2023.

1. Foram cinco anos decorrentes da liminar de 2017 e mais cinco da dilatação dos pagamentos do RRF. [↑](#footnote-ref-1)