



GOVERNO DO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL

Mensagem

à

Assembleia Legislativa

JOSÉ IVO SARTORI
GOVERNADOR

PORTO ALEGRE
2015

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

GOVERNADOR DO ESTADO

José Ivo Sartori

VICE-GOVERNADOR DO ESTADO

José Paulo Cairolí

CHEFE DO GABINETE DO GOVERNADOR

João Carlos Mocellin

SECRETÁRIO-CHEFE DA CASA CIVIL

Márcio Biolchi

CHEFE DA CASA MILITAR

Alexandre Martins de Lima

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Euzébio Fernando Ruschel

SECRETÁRIO DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Cristiano Roberto Tatsch

SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Fábio de Oliveira Branco

SECRETÁRIO-GERAL DE GOVERNO

Carlos Antonio Búrigo

COORDENADOR DE COMUNICAÇÃO

Cleber Benvegnú

GABINETE DE POLÍTICAS SOCIAIS

Maria Helena Sartori

SECRETÁRIO DA EDUCAÇÃO

Carlos Eduardo Vieira da Cunha

SECRETÁRIO DA SAÚDE

João Gabbardo dos Reis

SECRETÁRIO DA CULTURA

Victor Hugo Alves da Silva

SECRETÁRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Wantuir Jacini

SECRETÁRIO DA FAZENDA

Giovani Feltes

SECRETÁRIO DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E DOS RECURSOS HUMANOS

Eduardo Rafael Vieira Oliveira

SECRETÁRIO DOS TRANSPORTES E MOBILIDADE

Pedro Bandarra Westphalen

SECRETÁRIO DE OBRAS, SANEAMENTO E HABITAÇÃO

Gerson Burmann

SECRETÁRIO DA JUSTIÇA E DOS DIREITOS HUMANOS

César Luís de Araújo Faccioli

SECRETÁRIO DO TRABALHO E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Volmir José Miki Breier

SECRETÁRIO DE TURISMO, ESPORTE E LAZER

Juvir Costella

SECRETÁRIA DO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Ana Maria Pelinni

SECRETÁRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA

Ernani Polo

SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO RURAL E COOPERATIVISMO

Tarcisio José Minetto

SECRETÁRIO DE MINAS E ENERGIA

Lucas Bello Redecker

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	05
SITUAÇÃO ECONÔMICA.....	09
DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RS.....	25
SITUAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS.....	39
DIRETRIZES DO PLANO DE GOVERNO PARA O QUADRIÊNIO 2015-2018....	103

APRESENTAÇÃO

Obedecendo o estabelecido na Constituição Estadual, estamos apresentando Mensagem à Assembleia, conforme artigo 82, inciso IX, "expor, em mensagem que remeterá à Assembleia Legislativa por ocasião da abertura da sessão anual, a situação do Estado e os Planos de Governo".

A disposição do governo é de manter um ambiente propício a relações de respeito e fraternidade com o parlamento e com as forças políticas nele representadas. Um ambiente baseado na transparência, na simplicidade e na verdade. Um ambiente de parceria, de diálogo permanente com os demais poderes, com as entidades da sociedade civil, com entidades de classe, enfim, com todos os gaúchos e gaúchas. O que nos move a todos é o Rio Grande, por isso esse ambiente deve ser mantido permanentemente.

O Rio Grande do Sul e o Brasil encontram-se em um momento de transição para um novo ciclo. É necessário que o Rio Grande do Sul recupere a posição de destaque na vida nacional, tanto na economia quanto em qualidade de vida. Um momento de encontro entre o Estado do passado com o do futuro, que vamos construir. Reconhecer objetivamente os problemas é o primeiro passo para o progresso, para não se conformar com a estagnação e evitar falsas soluções que podem ser confortáveis no curto prazo, mas enganosas. Devemos enfrentar as dificuldades somando forças e dividindo responsabilidades, a partir de um pacto com a verdade para se fazer o que precisa ser feito.

O Rio Grande do Sul tem uma economia e sociedade vigorosas e diversificadas, baseadas na nossa capacidade de trabalho, no dinamismo das diversas atividades e setores da economia e na busca de qualidade de vida satisfatória para todos. Já estamos nos dedicando a alcançar melhorias em todas as dimensões da vida econômica e social, melhorar todos os indicadores de desenvolvimento. Se houve queda no padrão de desempenho ou qualidade em algum setor da economia, região do Estado ou indicador de qualidade de vida, devemos evitar o derrotismo, inovar e trabalhar para afirmar um Estado que dá certo.

Porém, nesse caminho entre o passado e o futuro, é necessário reconhecer que o setor público se distanciou da sociedade. Enquanto o povo gaúcho é vibrante e inovador, o governo tornou-se distante, burocrático, lento e defasado, apesar do empenho e capacidade do funcionalismo público. Para contrapor a perda de qualidade e excelência do setor público gaúcho, é fundamental que as ações dos diversos

agentes e órgãos do governo tenham o foco no cidadão, em especial na atenção com aqueles que mais precisam. O ciclo em que o governo atuava em função de seus próprios interesses se esgotou.

É necessário iniciar uma mudança ampla, profunda e duradoura de modernização em todos os processos da gestão de governo. Sair da teoria e olhar o serviço público com uma lupa, em busca de mais eficiência. Precisamos melhorar os indicadores em todas as áreas e termos os serviços públicos da melhor qualidade que já tivemos. Devemos concentrar nossa atenção para melhorar os serviços prestados diretamente ao cidadão, como nos postos de saúde, no policiamento, nas escolas, nos serviços de saneamento básico, eletricidade, etc. Em síntese, precisamos de um Estado simples e eficiente naquilo em que ele é mais importante para a população.

O reconhecimento da crise estrutural das finanças estaduais e o correto enfrentamento desse tema é um ponto fundamental deste momento de transição no Rio Grande do Sul. Os déficits fiscais, o engessamento do Orçamento Estadual em virtude do comprometimento prévio de receitas, o descompasso entre o crescimento da despesa e receita pública e a ampliação da dívida são problemas recorrentes. E essa situação ainda é agravada pelo baixo crescimento econômico nacional. Para amenizar o impacto dessa crise nas atribuições do Estado, é necessário enfrentar a questão nos dois lados: da despesa e da receita.

Já estamos reduzindo gastos, sem dúvida. Mas estamos reduzindo gastos pela exclusão dos gastos supérfluos, desnecessários, para investir nos gastos que diretamente valorizam as pessoas. É necessário superar o pensamento arcaico de que é sustentável gastar mais do que se arrecada. Não se pode ter uma gestão fiscal que comprometa as gerações futuras. Devemos também trabalhar pelo aumento da produtividade dos serviços públicos - elevar a qualidade do gasto é direcioná-lo à elevação de qualidade de vida da população.

Do lado da receita, desenvolveremos estratégias de fortalecer o crescimento econômico para que a arrecadação cresça pela ampliação do número de contribuintes e pela base de cálculo e não pelo aumento da carga tributária. Nesse sentido, a eficiência na gestão da arrecadação tributária é essencial. É indispensável também construir um novo pacto federativo, em especial na relação com a União, de forma que a participação dos estados na repartição das receitas seja ampliada.

O governo será parceiro da iniciativa privada para criar um ambiente propício e amigável ao empreendedorismo, fortalecer o tecido empresarial existente e diversificá-lo ainda mais, através de instrumentos de atração de empresas, além de estimular processos que aumentem a capacidade de absorver e criar alta tecnologia e

maior valor aos produtos. É necessário reverter a situação de assistir ao enfraquecimento de alguns setores e regiões e ficar de fora de ciclos de investimento nacional, como o recente ciclo de investimentos no setor automotivo.

Fundamental é, também, melhorar a infraestrutura econômica para dar o suporte necessário à produção. Aproveitar os potenciais dos diversos modais de transporte e logística, construir novos arranjos institucionais para ampliarmos os investimentos nas diversas áreas como transportes, energia e saneamento básico. É fundamental a integração no esforço nacional de fortalecimento de cadeias de maior potencial no mercado internacional, como a dos produtos do agronegócio ou da cadeia do petróleo e gás.

As dimensões regional e urbana do desenvolvimento são estratégicas para que haja melhores condições de enfrentar gargalos à produção econômica e à melhoria da qualidade de vida, reduzindo desigualdades entre as regiões. É necessário aproveitar a cultura de administração regionalizada que temos e trabalhar no aproveitamento das oportunidades e potenciais regionais, tornando os mecanismos de consulta e diálogo em instrumentos de desenvolvimento sustentável.

É necessário enfrentar o desafio da expansão e da qualificação dos serviços públicos básicos e da maximização da inclusão social. O sistema estadual de ensino é a maior das instituições do setor público estadual, e a educação é a variável mais potente para garantir oportunidades aos cidadãos em uma sociedade democrática aberta ao êxito individual e coletivo. Construir um ambiente de cooperação entre os atores envolvidos com o tema – governo e comunidade escolar – é importante para superar o desempenho ainda insatisfatório da aprendizagem.

A prestação de serviços básicos de saúde é uma das atribuições mais importantes do Estado. O fortalecimento do SUS é meta comum aos entes federados brasileiros. A descentralização das ações de saúde, através da regionalização e municipalização, é um objetivo central. A ampliação da atenção básica, a garantia do acesso a consultas e exames, a atenção à infância e à maternidade são aspectos importantes de uma gestão de saúde eficiente. A ampliação da coleta e tratamento de esgoto sanitário é elemento-chave tanto da política social quanto da questão ambiental no Estado.

O desafio da segurança está incluído nas questões centrais do Rio Grande do Sul e de seu setor público. O aumento da criminalidade e da sensação de insegurança devem ser enfrentados, assim como os temas da violência doméstica, segurança no ambiente escolar, acidentalidade e mortes no trânsito, entre outros. A recomposição

dos serviços públicos de segurança deve ser orientada por três diretrizes básicas: investimentos, transparência e participação.

Os diversos temas que fazem parte de uma sociedade contemporânea – com a questão ambiental, da diversidade cultural e dos direitos humanos – serão tratados com a devida atenção pelas políticas estaduais e serão detalhados na parte final desta Mensagem. Cumprindo o dispositivo constitucional, essa Mensagem ao Parlamento gaúcho está estruturada da seguinte maneira: no Capítulo 1, a seguir, é exposto um panorama da situação econômica do Estado, considerando as peculiaridades de suas regiões, as circunstâncias econômicas mundiais e nacionais, bem como o desempenho das exportações gaúchas. No Capítulo seguinte, é retratada a situação das finanças públicas do Estado. Por último, são apresentadas as Diretrizes do Plano de Governo para o período 2015-2018.

JOSÉ IVO SARTORI

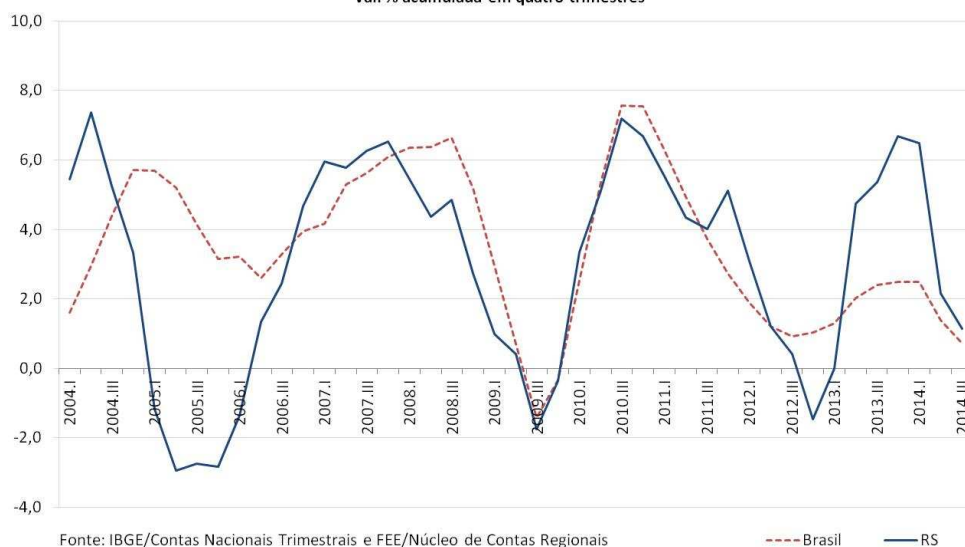
Governador do Estado do Rio Grande do Sul

SITUAÇÃO ECONÔMICA

A compreensão do processo recente de redução do ritmo de crescimento da economia brasileira deve ser o ponto de partida para a análise do desempenho da economia gaúcha no ano que passou, bem como para a sistematização dos principais desafios que se colocam para o ano de 2015. A economia do Rio Grande do Sul é uma das mais diversificadas do País, com profundas relações produtivas com os diversos setores da economia brasileira, de modo que o seu desempenho em geral acompanha os ciclos da economia nacional. As exceções, como pode ser observado no Gráfico 1, são os anos de estiagem ou de recuperação da safra. O crescimento moderado da economia gaúcha, em 2014, insere-se, assim, no contexto mais amplo de desaceleração da atividade produtiva no País.

Gráfico 1

Taxas de crescimento do PIB, RS e Brasil
Var. % acumulada em quatro trimestres



O menor ritmo de crescimento da economia brasileira no período recente resulta do esgotamento dos fenômenos externos e internos que condicionaram o ciclo de expansão alcançado no período 2004-2010. O País foi beneficiado, naquele período, pela aceleração do crescimento da economia mundial, pelo aumento da liquidez global e, principalmente, pela valorização dos preços e a ampliação da demanda mundial por *commodities*. A esse cenário somou-se, no plano interno, a adoção de medidas voltadas à expansão do crédito e do consumo, que se refletiram no aumento da produção e do emprego. Também contribuíram para esse processo as mudanças estruturais nos mercados de trabalho, com a crescente formalização, e de crédito, com aumento da bancarização e do acesso aos produtos financeiros. O equilíbrio

macroeconômico do período foi garantido pelo longo período de apreciação cambial, que permitiu conciliar o crescimento da demanda acima da produção, e dos salários acima da produtividade, com o controle da inflação, ainda que ao custo de redução da competitividade da indústria nacional e aumento da penetração das importações no atendimento da demanda interna.

Esse cenário começou a mudar após a crise financeira internacional de 2007-2009. A despeito do êxito das medidas adotadas pelo Governo para promover a reversão cíclica no imediato pós-crise, a partir de 2011 os condicionantes do ciclo anterior começaram a mostrar sinais de esgotamento, reduzindo-se as possibilidades de crescimento da economia brasileira. No plano internacional, ficou claro que a recuperação dos países desenvolvidos seria lenta e que os preços das *commodities*, ainda que estabilizados em um patamar elevado, não repetiriam o desempenho dos anos anteriores. No plano interno, o elevado comprometimento da renda das famílias com o serviço da dívida reduziu o potencial de expansão do consumo, ao mesmo tempo em que a proximidade do pleno emprego e a sobrecarga nas condições de infraestrutura adicionaram pressões de custos à economia. Estes, aliados à ampliação de incentivos monetários e fiscais à demanda, ampliaram os desequilíbrios internos e externos da economia brasileira.

A Recuperação da Economia Mundial e o “Novo Normal”

A recuperação da economia mundial verificada a partir de 2010 se caracterizou por ser lenta, instável e desigual. Em especial nos países desenvolvidos, as economias não recuperaram um ritmo de crescimento sustentado no pós-crise, o que tem levado analistas a considerarem a hipótese de uma “grande estagnação” como a “nova normalidade”. Nesse cenário, o quadro de dificuldade econômica tem sido agravado pelas projeções de pequeno crescimento e de rápido envelhecimento da população nos países desenvolvidos, que reduzem ainda mais as perspectivas de crescimento no mundo.

Desde 2011, instituições econômicas internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), têm sistematicamente revisado para baixo as suas projeções para o crescimento econômico mundial, o que mostra a persistência de forças depressivas que insistentemente desafiam os prognósticos otimistas. Os países e regiões que se destacam em um momento não conseguem sustentar de modo dinâmico a sua posição ao longo do tempo. Em 2010, houve o descolamento do crescimento dos países emergentes – em especial dos BRICS – daquele observado nos países desenvolvidos. A partir de 2011, com o aprofundamento da crise na Zona do Euro, a recuperação

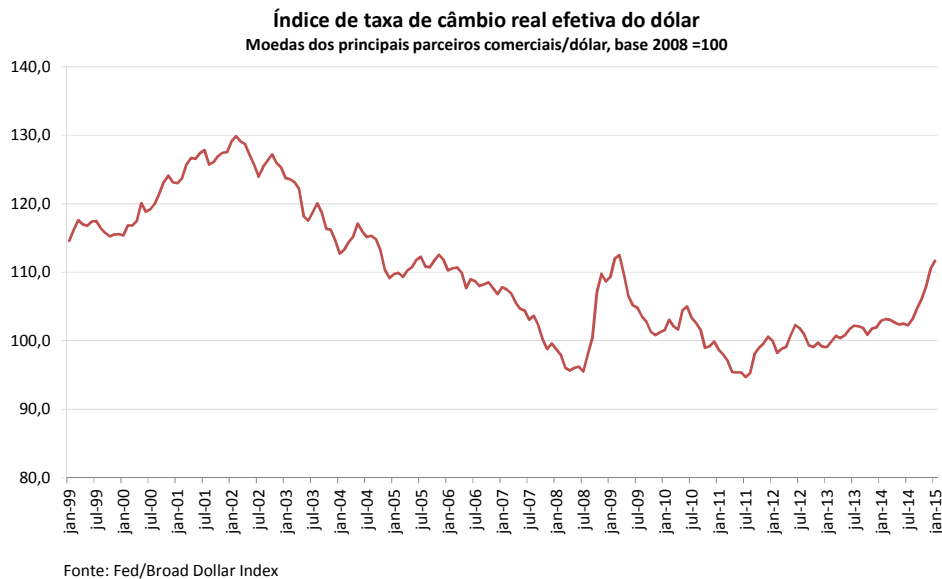
concentrou-se, sobretudo, na China e na Índia. Próximo a 2015, existem sinais de dificuldades na manutenção do ritmo de crescimento nesses países. Por outro lado, enquanto os Estados Unidos e o Reino Unido dão sinais de renovação em seu dinamismo, na Zona do Euro, à depressão que atingiu grande parte dos países do Sul, somam-se os sinais de recessão na Alemanha, sob a ameaça generalizada de deflação. Essa “dança das cadeiras” quanto ao dinamismo econômico, em prazo tão reduzido, é reflexo das dificuldades que a economia mundial vem encontrando em lidar com o quadro de superprodução, sobretudo de bens industrializados.

O desempenho da economia mundial em 2014, com crescimento estimado em 2,6%, foi marcado pela aceleração da economia norte-americana ao longo do ano, o que permitiu reduzir a sua taxa de desemprego para níveis próximos da média histórica naquele país. Essa situação tende a persistir em 2015. Ainda assim, a diminuição da taxa de desemprego se deu com a estagnação dos salários e com uma criação de ocupações em tempo parcial. Da mesma forma, a taxa de investimento se encontra bastante aquém da do período pré-crise, estando o bom desempenho econômico recente associado à elevação do consumo a partir da retomada da expansão do crédito.

Um dos principais fatores de incerteza associado à recuperação da economia norte-americana reside justamente na iminência da retomada de uma trajetória de elevação na taxa de juros básica, prevista ainda para meados de 2015. Mesmo que as condições para um movimento rápido nesse sentido estejam, aparentemente, longe de estarem dadas, não havendo qualquer possibilidade de antevisão quanto ao retorno a uma normalidade da política monetária – juros reais positivos –, as repercussões dessa elevação potencial dos juros sobre a economia mundial se fazem sentir desde o final de 2013 sobre as taxas de câmbio e os preços dos diversos ativos financeiros ao redor do planeta. No que tange à economia brasileira, a velocidade e a intensidade da “normalização monetária” serão de crucial importância, uma vez que o sentido dos fluxos de capitais e o preço das *commodities*, variáveis-chave na determinação do equilíbrio externo, da taxa de câmbio e da trajetória inflacionária, serão necessariamente afetados.

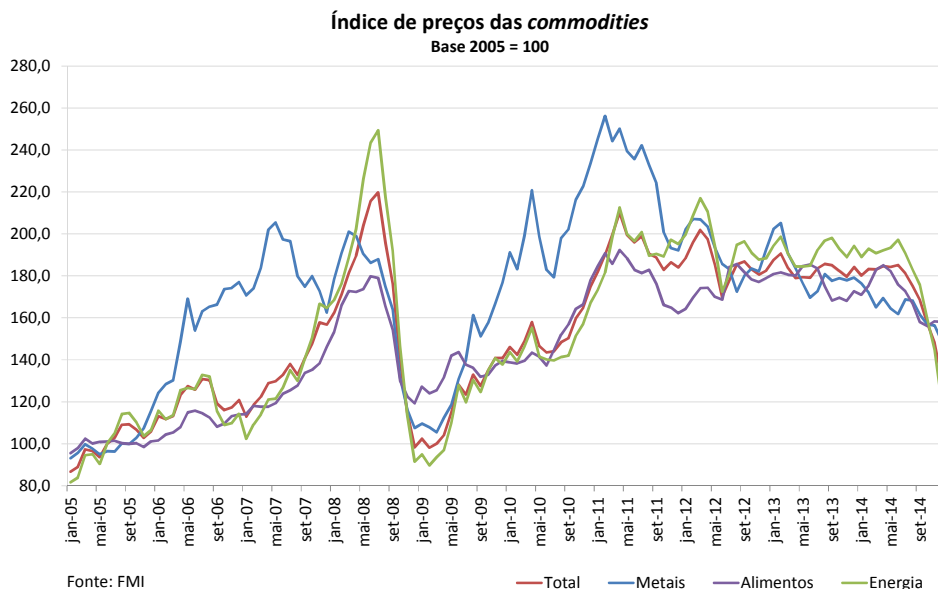
Ainda assim, cabe ressaltar a existência de dúvidas quanto à possibilidade, em médio prazo, de a recuperação norte-americana resistir à inevitável apreciação do dólar, experimentada já em 2014. Aqui é importante destacar que essa valorização se deu tanto frente às moedas dos países desenvolvidos, quanto face àquelas dos países emergentes, inclusive o real e o *yuan* chinês. Esse movimento se acelerou no segundo semestre de 2014 e deve se manter ao longo de 2015, tornando os Estados Unidos novamente um destino privilegiado para a produção brasileira e mundial.

Gráfico 2



Outro ponto relacionado à potencial retomada da elevação dos juros nos Estados Unidos diz respeito ao preço das *commodities*, cujo movimento de queda se acelerou no segundo semestre de 2014.

Gráfico 3



Embora o crescimento da economia chinesa se mantenha em torno de 7,0%, não tem sido suficiente para impulsionar a demanda por commodities com a mesma velocidade que se apresentava até 2008. Pelo lado da oferta, diversos investimentos realizados ao redor do mundo iniciam a maturar, em especial no setor extrativo

mineral, elevando a oferta de matérias-primas como minério de ferro, cujos preços estão em queda desde 2013. Essa pressão baixista se concretiza nas bolsas de mercadorias, onde a perspectiva de retomada da rentabilidade dos títulos do Tesouro norte-americano induz à perda de atratividade dos fundos especializados, acelerando a queda nos preços.

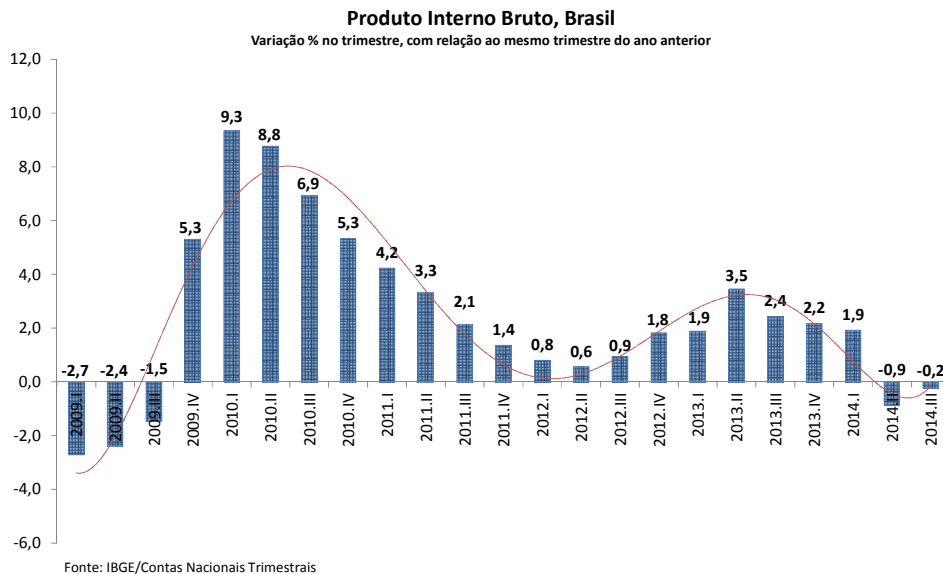
É importante ter presente que essa redução nos preços das commodities, embora seja vista como positiva para as perspectivas dos países desenvolvidos, afeta sobremaneira o potencial de crescimento das economias latino-americanas (e do Brasil, por evidente). O preço das commodities está intimamente relacionado tanto à viabilização da elevação da renda e do consumo internos da região quanto, indiretamente, à atratividade do território e à sua inserção dinâmica na economia mundial. O que se configura como cenário com grandes chances de sucesso quando se tem em perspectiva um horizonte de tempo mais longo, não parece estar presente para 2015. Não por acaso, o crescimento estimado para a América Latina em 2014 foi de apenas 1,1%, com a América do Sul crescendo somente 0,7%, conforme estimativas da CEPAL. Trata-se do pior desempenho da economia regional desde 2009. Grandes parceiros comerciais do Brasil, Argentina e Venezuela reduziram suas importações em 9,9% e 17,7%, respectivamente, afetando a atividade industrial brasileira em 2014, com reflexos ainda mais importantes sobre a indústria do Rio Grande do Sul.

A Estagnação da Economia Brasileira

A mudança nas condições externas contribuiu para a redução do potencial de crescimento da economia brasileira nos últimos anos, não havendo perspectiva de melhora substantiva em 2015. Os canais de transmissão do menor crescimento da economia mundial e dos preços das *commodities* para a economia nacional não se restringem, como frequentemente se afirma, à redução das receitas com exportações. Somam-se a isso o menor efeito multiplicador na renda, a redução mais acentuada das vendas de manufaturados para os países da América Latina, sobretudo os que têm o seu equilíbrio externo dependente da evolução desses preços, o aumento da competição por mercados e a moderação dos planos de investimento das empresas multinacionais. As mudanças nas condições de financiamento externo também induzem uma alteração no equilíbrio macroeconômico interno, uma vez que implicam uma taxa de câmbio mais depreciada, com reflexos na inflação e na necessidade de uma menor absorção de poupança externa – processo que já esteve em curso em 2014, principalmente no segundo semestre. Não obstante, a desaceleração observada na economia brasileira também teve como causa fenômenos interno, como o

esgotamento do ciclo de expansão do crédito, menor dinâmica do mercado de trabalho na esteira da perda de competitividade da indústria e a proximidade do produto de seu nível potencial. Além disso, vale destacar a perda de confiança dos agentes econômicos, como consumidores e empresários, em especial a partir de meados de 2013, e que se estendeu para todo o ano de 2014.

Gráfico 4



A expansão do crédito foi um dos principais canais que permitiram o crescimento do consumo das famílias no ciclo 2004-2010, o que, por sua vez, induziu a uma ampliação marginal dos investimentos, em especial a renovação de máquinas e equipamentos para atender o crescimento da demanda por bens duráveis. O nível de crédito evoluiu de menos de 30% do PIB, no início do período, para cerca de 60% em 2014. Apesar desse rápido crescimento, comparando-se com o que prevalece em outros países, essa proporção ainda é modesta. Porém, tal estoque resulta em um fluxo de pagamentos em juros e amortização que compromete parcela significativa da renda familiar, bastante superior à média internacional. No Brasil, a concentração do endividamento em linhas de curto prazo, com predominância da utilização das taxas de juros pós-fixadas, eleva o peso dos juros no serviço da dívida. A expansão do crédito ocorrida a partir de 2004 pode ser entendida como um fenômeno estrutural que possibilitou o ingresso de diversas famílias no sistema financeiro, expandindo as possibilidades de consumo na economia. Porém, uma vez alcançado um nível elevado de comprometimento da renda, o crescimento do crédito tende a ser lento e gradual, de maneira a garantir a sustentabilidade financeira das famílias e das instituições de crédito. Esse processo também já está em curso, tendo o ritmo de crescimento das

concessões de crédito desacelerado, de cerca de 30% ao ano, no período pré-crise, para cerca de 10% atualmente – sendo este associado, basicamente, à expansão do crédito direcionado.

Além do menor potencial de expansão do consumo via crédito, o País vive atualmente uma situação de proximidade do pleno emprego. A persistência da taxa de desemprego em níveis historicamente baixos, a despeito da desaceleração da atividade econômica e da acentuada redução na geração de novos postos de trabalho, explica-se, em grande medida, pelo aumento da inatividade. De um lado, o envelhecimento populacional tem ampliado a parcela de idosos na População em Idade Ativa (PIA), cujo engajamento no mercado de trabalho é bastante inferior à média da população. De outro, a participação dos jovens no mercado de trabalho também tem se reduzido, fenômeno que se soma à redução do contingente populacional nas faixas etárias inferiores. A proximidade do pleno emprego, ao limitar a incorporação de mão de obra ao processo produtivo, contribui para o arrefecimento do crescimento e torna-o mais dependente do aumento da produtividade e de mudanças estruturais que possam ampliá-la, como a expansão dos investimentos em formação de capital – privados e em infraestrutura – e em educação. Aliás, esse é um dos fatores limitantes para a continuidade do crescimento sustentável no Brasil nos próximos anos.

Nesse contexto, a aposta redobrada na adoção de incentivos creditícios e fiscais para a expansão da demanda, a partir de meados de 2011, não surtiu os efeitos esperados em termos de crescimento da demanda e ampliação da capacidade produtiva, levando ao aumento da inflação e agravando os déficits das contas externas e das contas públicas do País.

Os aumentos salariais acima da produtividade implicaram aumento da inflação nos setores imunes à concorrência externa, como os serviços, e em perda de competitividade para os setores expostos à competição internacional, como a indústria. A essas pressões de custos, adicionaram-se aquelas relacionadas ao esgotamento das condições de infraestrutura, ambos com impactos na taxa global de inflação. A baixa competitividade externa, somada à estabilização e queda dos preços das *commodities* e ao baixo crescimento da demanda mundial, ampliou o déficit em transações correntes e a necessidade de financiamento externo, em um cenário internacional de aumento da aversão ao risco e no qual já se iniciava o processo de redução da liquidez mundial. Já sem poder contar com a apreciação cambial para manter a inflação dentro dos intervalos da meta, e com receio de adotar medidas de cunho monetário e fiscal que ampliassem o desemprego, o Governo Federal lançou mão de medidas de controle dos preços monitorados, aumentando incertezas e

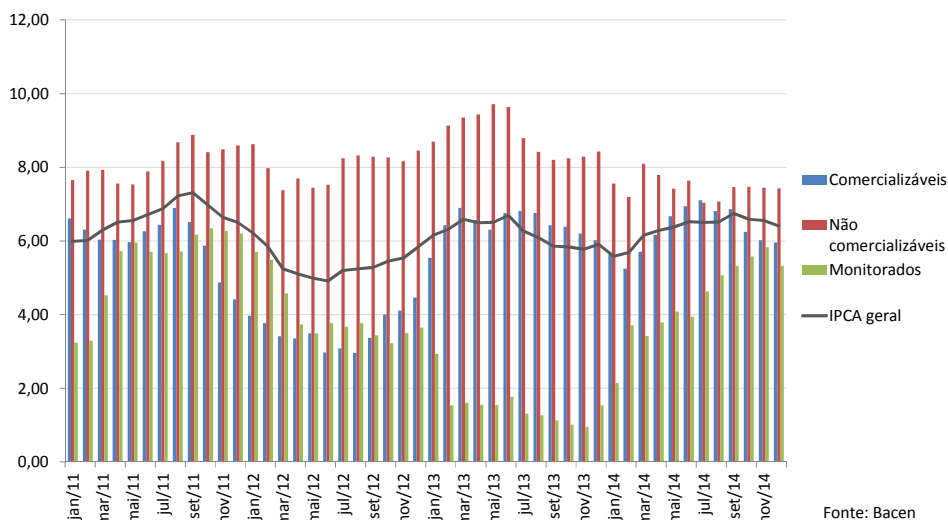
onerando as contas públicas. Por fim, a manutenção do ritmo de crescimento das despesas do Governo, com custeio, investimento e programas sociais, além dos subsídios ao crédito direcionado, em simultâneo à queda das receitas advindas da redução da atividade econômica e das renúncias fiscais, levou a uma deterioração dos indicadores de solvência do setor público, como o superávit primário e a relação dívida/PIB, trazendo à tona o risco da perda do “grau de investimento”.

Em 2014, esse cenário foi agravado por alguns fenômenos conjunturais, que deprimiram ainda mais o nível de atividade econômica, como o início do processo de elevação da taxa de juros, o aumento da incerteza, a redução dos dias úteis durante a Copa e a queda da produção de bens de capital e do investimento. Esse processo tem início em 2013, quando as taxas de juros subsidiadas do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), do BNDES, estimularam o crescimento das vendas e da produção de máquinas e equipamentos e de veículos para transporte industrial. Porém, a perspectiva de crescimento lento da demanda e as incertezas sobre o cenário econômico contribuíram para que o crescimento observado em 2013 não se sustentasse. Assim, em 2014, houve um processo de adequação da produção de bens de capital ao crescimento da demanda, que apresentaram queda devido à base elevada de comparação, no que se denomina de efeito estatístico. Por fim, o cenário também foi afetado por fatores mais subjetivos, que reduziram os níveis de confiança, tanto dos consumidores quanto das empresas. Destacam-se, entre eles, as incertezas associadas à possibilidade de manifestações durante o mundial, as eleições e as perspectivas de escassez no fornecimento de energia elétrica e de água.

Os elementos descritos acima trouxeram à tona a necessidade de ajustes nas políticas monetária e fiscal, com vistas a realinhar os preços relativos, colocar a inflação novamente na trajetória do centro da meta e evitar uma crise de maiores proporções – que poderia ser potencializada pela perda do “grau de investimento” junto à elevação da taxa de juros norte-americana. Esse ajuste já está em curso, com efeitos visíveis, senão na taxa global de inflação, pelo menos na sua composição (Gráfico 5). Assim, é pouco provável que o ano de 2015 reserve um crescimento para a economia brasileira significativamente superior ao observado em 2014, que também já foi baixo relativamente a média histórica. De todo modo, à condução do ajuste devem somar-se medidas estruturais voltadas ao aumento da infraestrutura e da produtividade, que permitam a retomada do crescimento em níveis mais elevados já a partir de 2016.

Gráfico 5

IPCA comercializáveis, não comercializáveis e monitorados
Var. % acumulada em 12 meses



A Economia Gaúcha no Contexto Nacional

Na última década, o ritmo de crescimento da economia gaúcha em geral acompanhou o dinamismo observado na economia brasileira, à exceção dos anos em que ocorreram estiagens. A taxa média de crescimento do PIB gaúcho em 2003, 2006, 2007, 2009, 2010 e 2011 – anos em que a agricultura gaúcha acompanhou ou superou o desempenho nacional – foi de 4,1%, contra 3,8% na economia brasileira. Por outro lado, a taxa média de crescimento do PIB gaúcho em 2004, 2005, 2008 e 2012 – anos de perdas na agricultura do Estado – foi de -0,4%, contra uma expansão de 2,4% na economia brasileira. Em 2013, o PIB estadual cresceu 6,7%, devido à combinação de recuperação da estiagem que atingiu a economia gaúcha no ano anterior, levando a uma queda de cerca de 30% do valor adicionado pela agropecuária naquele ano, com uma safra recorde de grãos. Já em 2014, a taxa de crescimento do PIB estadual voltou a ficar mais próxima da registrada em nível nacional. No acumulado do ano até o terceiro trimestre, a expansão da economia gaúcha foi de 0,1%, contra 0,2% em nível nacional. Tal resultado reflete tanto o arrefecimento e problemas de crescimento no cenário nacional quanto o esgotamento de fatores de impulso regional de 2013, como o crescimento da safra de grãos.

O valor adicionado pela agropecuária estadual cresceu 0,8% no acumulado até o terceiro trimestre do ano, resultado pouco inferior ao nacional (que apresentou crescimento de 0,9%). Apesar da boa safra de arroz e soja, principais produtos da agricultura estadual, a base de comparação elevada tornou o desempenho, em termos de taxa de crescimento, relativamente modesto. Ou seja, se em 2013 a base deprimida

contribuiu para tornar o resultado mais expressivo, em 2014 o efeito foi o inverso. Ademais, a quebra de safra do trigo contribuiu, ainda que com um impacto reduzido, para o menor crescimento do setor.

Tabela 1

Quantidades produzidas e taxas de crescimento dos principais produtos agrícolas do RS, 2014/2013

PRODUTOS	SAFRA (t)		VAR. (%)
	2013	2014	
Arroz	8.097.870	8.240.847	1,8
Fumo	430.903	412.622	-4,2
Milho	5.349.956	5.389.916	0,8
Soja	12.756.577	13.041.226	2,2
Trigo	3.351.655	2.826.787	-15,7

FONTE: IBGE

Os piores resultados concentram-se na indústria de transformação. Os dados de 2014 mostram que, no acumulado de janeiro a novembro, a produção da indústria contraiu-se 4,8%, no Rio Grande do Sul, e 4,2%, em nível nacional. Esse pode ser parcialmente explicado pela base de comparação elevada, dado que a recuperação da produção esboçada em 2013 foi induzida por uma série de incentivos do governo, como a prorrogação do IPI reduzido para a compra de automóveis e de eletrodomésticos, os estímulos do programa Minha Casa Melhor e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Porém, quase todos os setores relevantes da indústria gaúcha registraram queda em 2014, reproduzindo o padrão nacional (Tabela 2).

Tabela 2

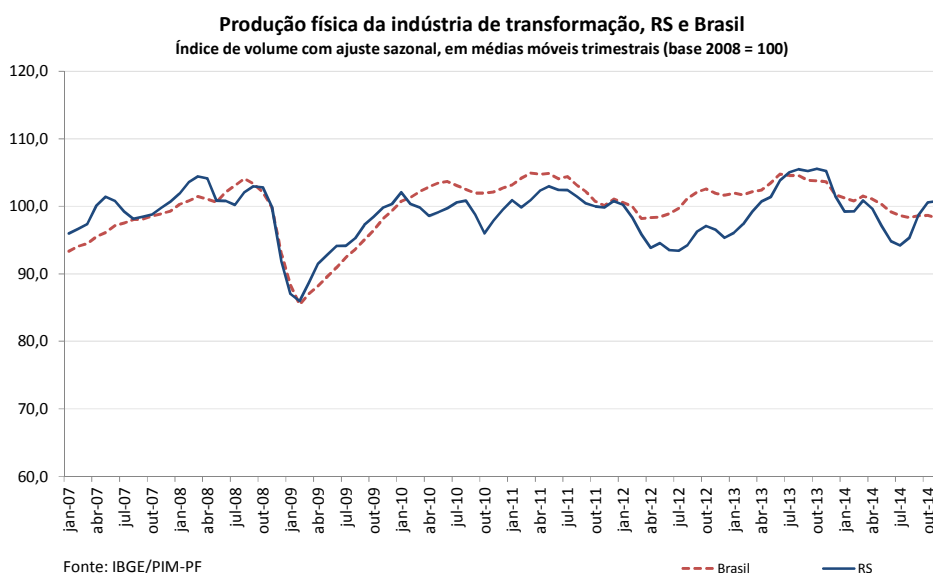
Produção Física Industrial - Indústria de Transformação, RS e Brasil

	JAN-NOV 2014/JAN-NOV 2013	
	RS	Brasil
Indústria de Transformação	-4,8	-4,2
Alimentos	-2,2	-0,9
Fumo	1,1	-0,8
Calçados e couros	-5,7	-5,2
Derivados de petróleo	-2,0	2,7
Químicos	-5,9	-4,0
Borracha e plástico	-4,7	-4,2
Metalurgia	-16,6	-7,1
Produtos de metal	-5,3	-11,1
Máquinas e equipamentos	-4,1	-5,6
Veículos automotores	-7,0	-17,3
Móveis	-6,6	-7,6

Fonte: IBGE/PIM-PF

Além do efeito-base e da desaceleração da demanda nacional, a crise na economia argentina também trouxe dificuldades para alguns segmentos industriais do Estado, como o automotivo, o de máquinas e equipamentos (em especial máquinas agrícolas) e o de produtos químicos. Por outro lado, setores intensivos em trabalho e tradicionais na estrutura produtiva estadual, como a produção de alimentos, fumo, calçados e móveis, já vêm enfrentando dificuldades ao longo dos anos, tendência que se manteve em 2014. Note-se que, excluindo-se os movimentos conjunturais de quedas e recuperações, o nível de produção da indústria de transformação, tanto no Rio Grande do Sul quanto nacionalmente, ainda se encontra muito próximo daquele alcançado em 2008, antes da crise (Gráfico 6). Ou seja, passados quase cinco anos, o nível de produção da indústria é praticamente o mesmo.

Gráfico 6



O menor nível de atividade também está alcançando, no período recente, a construção civil e os serviços, segmentos que vinham apresentando crescimento satisfatório nos últimos anos, apesar da estagnação da indústria. No acumulado até o terceiro trimestre, o valor adicionado pela construção civil caiu 4,5% no Estado e 5,1% em nível nacional. Já os serviços registraram crescimento de 1,3% no Rio Grande do Sul e 0,9% no País, um desempenho modesto se comparado ao crescimento alcançado nos anos anteriores. Ambos os setores são grandes empregadores de mão de obra, e a sua desaceleração, em conjunto com as quedas da indústria, já se refletem nos dados de emprego. A geração de vagas formais e o crescimento dos rendimentos mostram

desaceleração, e após um longo período de redução e estabilidade, a taxa de desemprego voltou a se elevar na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), alcançando 6,3% da População Economicamente Ativa (PEA) em novembro de 2014, segundo dados da PED.

O desempenho moderado da agricultura e a queda da indústria também se refletiram nas exportações estaduais. A balança comercial nacional registrou déficit de US\$ 3,9 bilhões em 2014, marcando a reversão de um longo período de expressivos superávits comerciais. Apesar da queda de 4,4% das importações, decorrente da redução das compras de petróleo e do desaquecimento da demanda interna, a queda das exportações foi ainda maior (7,0%). No Rio Grande do Sul, as exportações agrícolas registraram queda de US\$ 600 milhões no acumulado de janeiro a novembro de 2014, uma redução moderada que se explica pela base de comparação elevada, pela redução dos preços da soja e do milho no mercado internacional. Já as exportações da indústria caíram US\$ 5,9 bilhões. Desse total, US\$ 4,8 bilhões correspondem à queda nas operações contábeis de exportação de plataformas de petróleo, enquanto o restante resulta da redução das vendas de produtos do fumo, de produtos químicos, de veículos e autopeças e de máquinas e equipamentos. À exceção do fumo, o principal destino das vendas dos demais setores é a Argentina. A queda só não foi maior devido à recuperação das vendas de derivados de petróleo e de couros, que no ano superaram as vendas externas de calçados.

A análise das especializações produtivas do Rio Grande do Sul no contexto produtivo nacional mostra que, enquanto alguns setores dinâmicos na economia nacional não fazem parte da estrutura produtiva do Estado, como a extração de minério de ferro e de petróleo, outros segmentos importantes na estrutura produtiva regional, como alimentos, calçados, fumo, móveis e o complexo metal-mecânico, enfrentam dificuldades competitivas em nível nacional. A produção de grãos, apesar de dinâmica, tem perdido participação relativa, devido ao esgotamento da fronteira agrícola no Estado. Por outro lado, a economia gaúcha tem se valido da tradição e da experiência no segmento metal-mecânico para ampliar a sua participação como fornecedora de bens de capital para a agricultura, a indústria extrativa e a indústria de transformação nacional, um movimento que, para além das oscilações conjunturais, indica uma oportunidade de renovação da inserção da economia gaúcha no contexto produtivo nacional.

Para 2015, há previsão de neutralidade no clima, e isso deve contribuir para uma safra regular. Porém, como a base de comparação ainda é elevada, a contribuição da agropecuária para o crescimento deve ser pequena, tal como o ocorrido em 2014. Na indústria persiste a perspectiva de um ano em atividade baixa, tendo como pano de

fundo a retração da demanda interna, juros maiores, deterioração das condições do mercado de trabalho e restrições no campo fiscal. Esse cenário deve, em conjunto, manter o desempenho da indústria do Estado ainda em campo negativo, a despeito da baixa base de comparação. O principal fator, nesse caso, deve ser a queda do investimento e que irá influenciar sobremaneira o desempenho de setores importantes para a indústria gaúcha. Destaca-se que mesmo uma taxa de câmbio mais desvalorizada não deve ser suficiente para reverter esse cenário, uma vez que deve perdurar a condição precária para a economia dos principais parceiros comerciais do Rio Grande do Sul. Nesse contexto, a taxa de crescimento da economia gaúcha tende a se aproximar da nacional em 2015.

**DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO
RIO GRANDE DO SUL**

Um dos pontos fundamentais para o desenvolvimento equilibrado no Estado do Rio Grande do Sul é a preocupação com as questões relativas ao desenvolvimento regional e aos mecanismos institucionais necessários para uma política responsável no que diz respeito à organização da base territorial do desenvolvimento estadual. Nesse sentido, o Rio Grande do Sul já possui uma cultura de valorização dos programas de administração regionalizada, bem como instituições voltadas para a promoção dessas iniciativas, de que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) são a maior expressão.

Desse modo, o desenvolvimento regional deve ser considerado como um elemento estratégico no enfrentamento dos desafios colocados para o Estado do Rio Grande do Sul. A base institucional de que dispomos permite identificar com maior precisão as oportunidades e os potenciais regionais para impulsionar o desenvolvimento do conjunto do Estado, mais especificamente, para desenhar e executar políticas de estímulo e fomento específicas, adequadas às peculiaridades de cada uma das regiões. Esse detalhamento favorece ainda a mobilização dos recursos humanos e materiais disponíveis, aumentando a efetividade de políticas e programas de ação, além de estimular as práticas de transparência dos órgãos públicos e o controle por parte das comunidades e dos cidadãos.

A Evolução da Questão Regional no Rio Grande do Sul

A questão regional no Rio Grande do Sul tem evoluído, tanto em termos de análise, quanto da formulação de políticas públicas. Em um primeiro momento, as desigualdades regionais foram analisadas do ponto de vista das grandes tendências espaciais de concentração da riqueza, e as políticas formuladas para seu enfrentamento foram propostas em igual abrangência. Com o decorrer dos anos, a abordagem se tornou mais complexa e partiu para o exame da problemática em escalas mais desagregadas. Nesse tempo, foram propostas políticas voltadas ao equacionamento da questão regional no território gaúcho, nas diferentes esferas de atuação do Poder Público.

Uma das primeiras iniciativas que marcam a retomada dessa preocupação no Estado foi a ideia da chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul. A partir do final da década de 80, construiu-se uma percepção de que a chamada Metade Sul poderia se constituir em uma região que se singularizava pelo contínuo empobrecimento, necessitando de políticas públicas diferenciadas. A consolidação do recorte da Metade Sul desencadeou uma série de políticas públicas e instrumentos para reconversão produtiva e estímulo a novas atividades. Dentre esses, um dos mais relevantes foi o

Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), que deu origem ao Polo Naval no mandato de Germano Rigotto e mantido até hoje pelos diferentes governos. Essa linha de financiamento foi disponibilizada no ano de 1996, e prorrogada de 1999 até o ano de 2005.

A percepção da dinâmica territorial baseada unicamente nos movimentos macrorregionais, especialmente em função da chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul, perdurou até o início da década de 90, quando a questão regional passou a ser tratada considerando um número maior de variáveis, tendo em vista a uma maior eficiência da atuação do Estado para o enfrentamento de problemas relacionados com a dinâmica territorial. Nesse sentido, uma das primeiras iniciativas institucionais para construir uma estratégia de ação para o desenvolvimento regional foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Os Conselhos Regionais constituem-se em um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. A estruturação dos COREDEs teve origem, a partir de 1991, na aproximação entre Governo e instituições regionais, em especial as universidades; tendo sido reconhecidos legalmente, através de decreto estadual, em 1994. Inicialmente, o Estado foi dividido em 21 regiões e, atualmente, conta com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

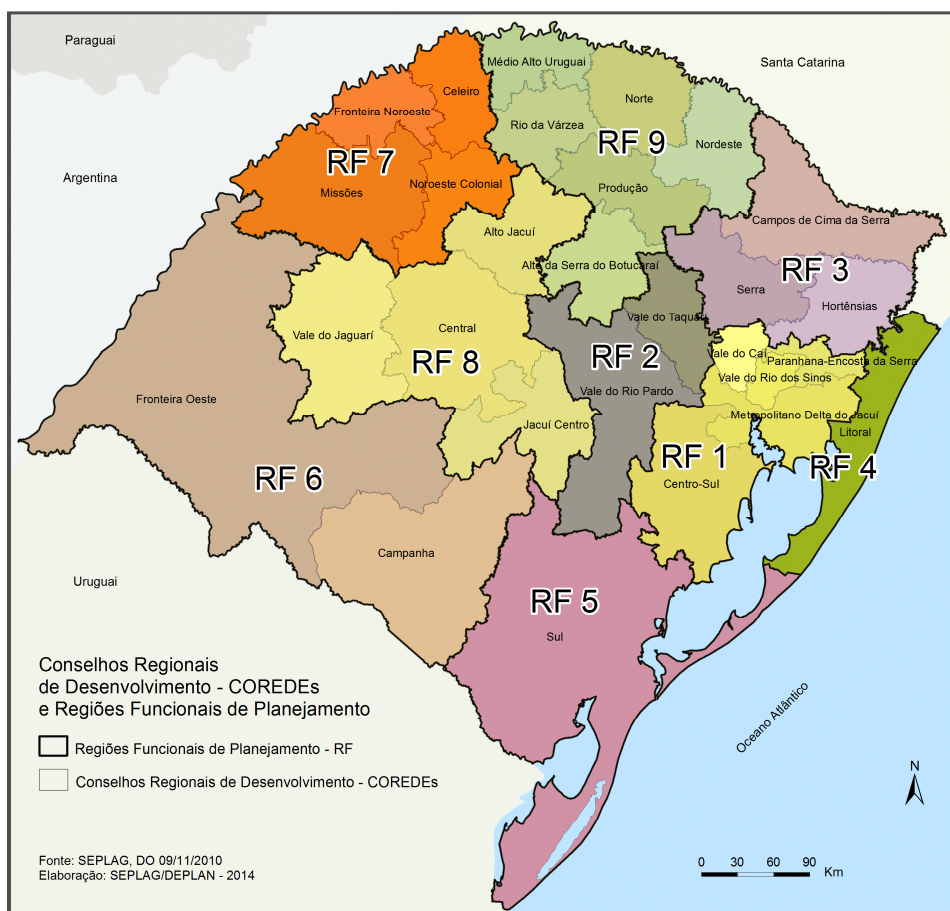
Com a intenção de construir uma Política Estadual de Desenvolvimento Regional, no ano de 1998, foi institucionalizada a Consulta Direta à População e, também, foram criados e modificados mecanismos de fomento, visando descentralizar o desenvolvimento industrial do Estado e fomentar o crescimento das regiões menos desenvolvidas. A criação do Fundo de Desenvolvimento Regional e a adequação do Fundo Operação Empresa (FUNDOPEM), enquadraram-se nessa perspectiva. Entretanto, o primeiro nunca foi capitalizado, e o segundo não tem sido capaz de alterar a tendência de concentração das atividades econômicas.

Já no ano de 2001, foi estruturado o Grupo de Trabalho para as Regiões Menos Desenvolvidas, destinado a fortalecer as políticas públicas destinadas às regiões menos desenvolvidas do Estado, tendo atuado em sete regiões dos COREDEs que apresentavam PIB *per capita* abaixo da média do Estado.

Em 2003, foi iniciado o processo para a elaboração do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Rio Grande do Sul (Rumos 2015), que se constituiu em um amplo estudo sobre a questão regional no Estado, elaborando estratégias e propostas para a construção de uma política regional. Entre as propostas do Rumos 2015, estava a criação de Regiões Funcionais de Planejamento, a partir do

agrupamento de COREDEs como uma escala mais agregada que possibilita o tratamento de temas de interesse regional. O Estudo também disponibilizou uma detalhada radiografia sobre as diferentes regiões, atualizando o debate sobre as desigualdades regionais no Rio Grande do Sul e propondo alternativas para sua superação.

Figura 1 - Regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento e dos COREDEs



Mais recentemente, no ano de 2011, foi criado o Programa de Combate às Desigualdades Regionais, para orientar a elaboração e a gestão de programas e ações do planejamento governamental com o propósito de contribuir para a redução das desigualdades regionais.

Assim, a estratégia territorial de ação do poder público também sofreu alterações, tendo em vista a melhoria da atuação do Estado sobre a questão regional. As políticas passaram a ser elaboradas em diferentes escalas, abandonando o

procedimento tradicionalmente adotado, de utilização de recortes regionais únicos. No plano nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) se constitui em um exemplo formalizado dessa estratégia, agregando múltiplas escalas de ação de acordo com os problemas a serem enfrentados em cada território. No Rio Grande do Sul, essa forma de organizar as políticas regionais também foi adotada e, atualmente, tem como referência a regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, utilizando como escala complementar para o planejamento territorial as Regiões Funcionais de Planejamento. A regionalização, juntamente com a divisão por COREDEs, passou a ser utilizada para o planejamento das ações governamentais, no Orçamento do Estado e no Plano Plurianual.

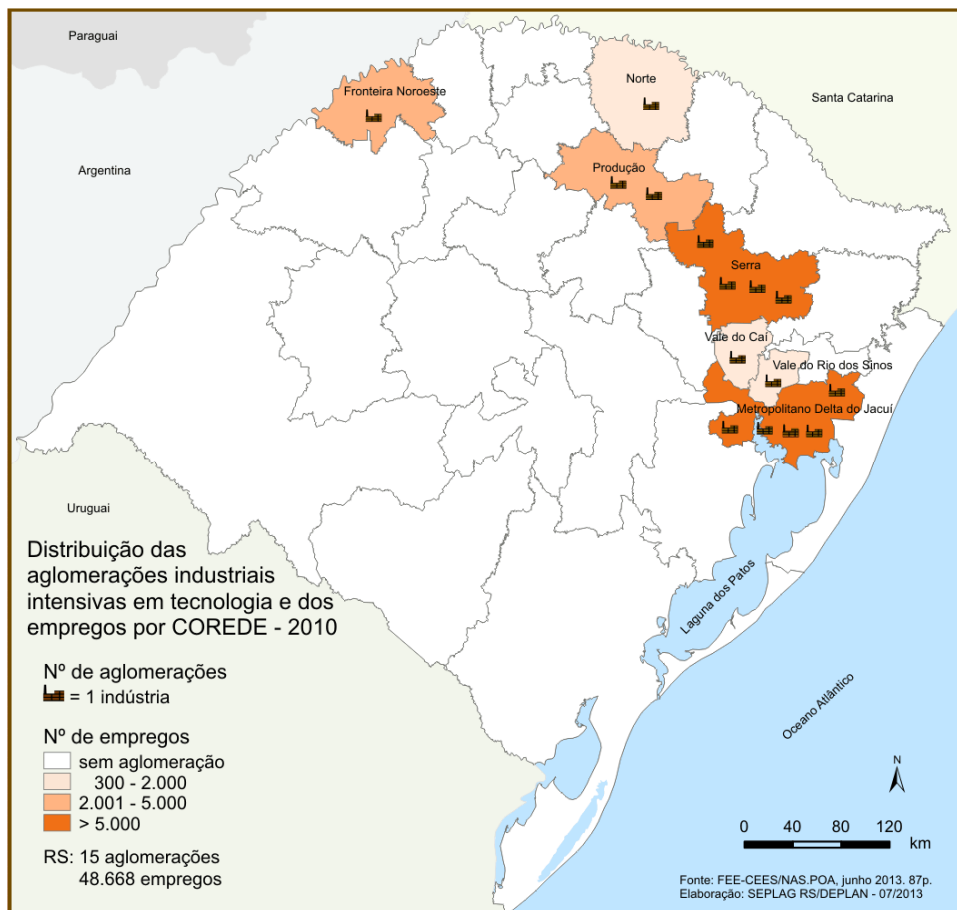
Essa estratégia contribuiu de forma significativa para compreender a dinâmica territorial no Rio Grande do Sul. Na escala sub-regional, esse enfoque pode ser percebido nos documentos produzidos pelos COREDEs, tais como os planos estratégicos elaborados a partir do final da década de 90 e o documento denominado Pró-RS, com diretrizes para o desenvolvimento do Estado, sob a ótica das regiões. Da mesma forma, o poder público também passou a disponibilizar ferramentas que contribuíram para o melhor entendimento das diferenças regionais, ressaltando os pontos fortes e fragilidades de cada uma das regiões. São exemplos desses esforços o estudo denominado RS 2010, finalizado no ano de 1998; o Atlas Socioeconômico do RS, cuja primeira edição foi publicada no mesmo ano; os Perfis Regionais de 2002, elaborados para subsidiar a participação no Orçamento Estadual; e, mais recentemente, o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS - Rumos 2015, em 2006 e a Agenda de Desenvolvimento Territorial - RS 2030, em 2014.

Nesse sentido, em grandes linhas, algumas tendências espaciais em curso no Estado merecem especial atenção e contribuem para a compreensão da situação do atual estágio da questão regional. Um primeiro movimento observado, ao longo das últimas décadas, é uma leve inflexão nos atuais padrões de concentração das atividades econômicas do Estado, especialmente no que se refere à indústria e ao emprego industrial. Essa situação é facilmente observada no eixo que liga Porto Alegre a Caxias do Sul e, em alguma medida, nas proximidades dos núcleos Pelotas e Rio Grande. Assim, pode-se dizer que a tênue reversão do processo concentracionista na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) ocorre através de uma reconcentração em alguns poucos pontos do território estadual.

O relativo processo de desconcentração concentrada das atividades econômicas vem favorecendo o surgimento de franjas junto aos principais eixos de desenvolvimento, conformando o que pode ser chamado de Eixo Expandido Porto Alegre-Caxias do Sul. A tendência pode ser observada na Figura 2, que mostra a

distribuição espacial dos segmentos intensivos em tecnologia e do emprego, que possuem grande relevância para a promoção do dinamismo econômico, especialmente devido ao desempenho inovador dessas atividades.

Figura 2 - Distribuição das aglomerações industriais intensivas em tecnologia em 2010



A distribuição dos empregados na indústria de transformação do Rio Grande do Sul, por município, também é um indicativo dessa tendência. A distribuição vem extravasando o entorno metropolitano e, também o Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul. Em 2012, o município de Caxias do Sul, no COREDE Serra, possuía o maior número de empregados na indústria de transformação, com 81.160 empregados, seguido por Porto Alegre (37.854), Novo Hamburgo (28.594), Gravataí (23.921) e Bento Gonçalves (19.321). Dessa forma, embora o Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul ainda concentre o maior número de empregos na indústria, pode-se observar uma desconcentração significativa desses empregos em direção a Santa Cruz (10.387), no COREDE Vale do

Rio Pardo; Lajeado (11.226), no COREDE Vale do Taquari; e Passo Fundo (9.022), no COREDE Produção. Além disso, outros centros regionais passaram a ocupar posição de maior destaque, como Erechim (13.058), no COREDE Norte, e Pelotas (9.258) e Rio Grande (11.738), no COREDE Sul.

Outra tendência que pode ser observada é a crescente mudança da dinâmica demográfica, com relativo esvaziamento das regiões localizadas mais a oeste e noroeste do território rio-grandense, em favor dos territórios situados mais a leste do Estado. No período de 2000 a 2010, duplicou o número de Conselhos Regionais de Desenvolvimento que tiveram reduzida sua população em relação ao período de 1990 a 2000, expandindo-se para todo o arco de fronteira.

Mesmo que o saldo migratório total não seja suficiente para influenciar significativamente a dinâmica de crescimento populacional do Estado, ele pode ser determinante nas regiões que apresentam menores volumes de população. Convém assinalar que parte dessas regiões apresenta baixos indicadores de desenvolvimento socioeconômico e boa parte delas possui altas taxas de população que reside nas áreas rurais, quando comparadas com as demais regiões do Estado.

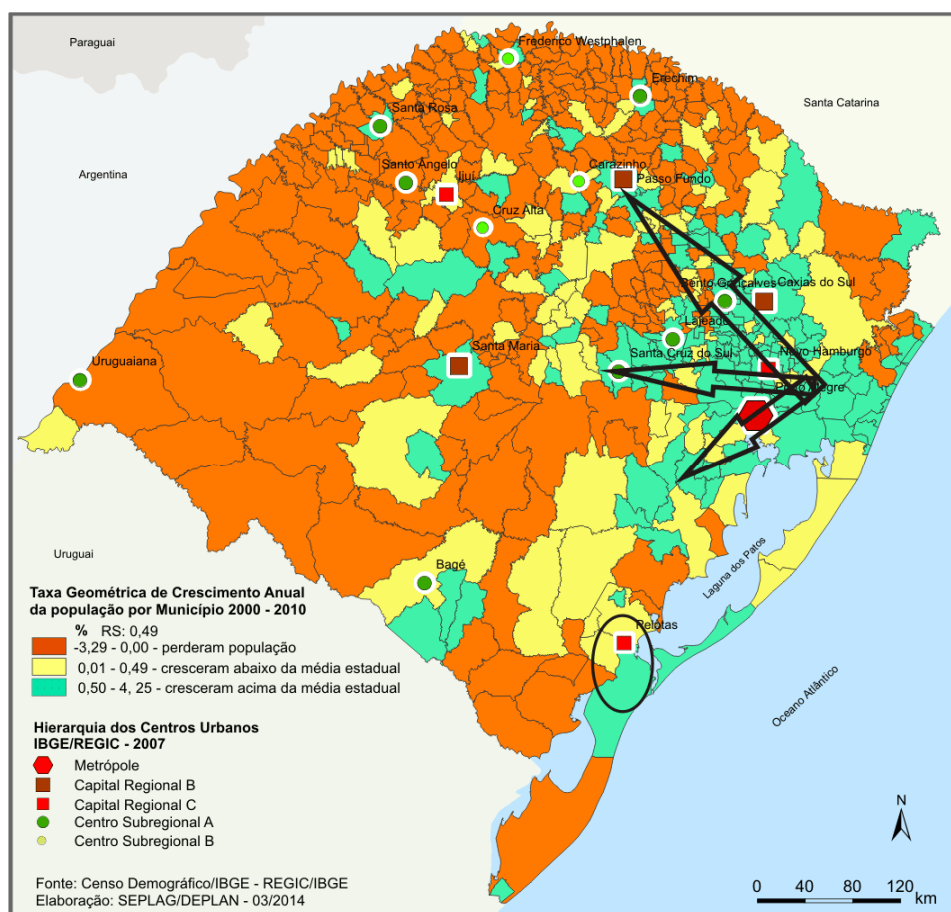
A mesma tendência pode ser observada através da análise da distribuição das taxas de crescimento populacional por município e afeta especialmente pequenos municípios situados no noroeste e norte do Estado e, também, núcleos urbanos maiores e mais estruturados da Fronteira Oeste. No período 2000-2010, dos 497 municípios existentes no Estado, 257 apresentaram taxas de crescimento negativas e, destes, 207 possuem população inferior a 10.000 habitantes. Entre os municípios que apresentaram queda nas taxas de crescimento demográfico, 22 possuem mais de 50.000 habitantes e, destes, seis estão localizados na Fronteira Oeste, o que corresponde a quase a metade dos municípios da Região.

Já os municípios que apresentam as maiores taxas de crescimento populacional encontram-se no nordeste do Estado, junto ao litoral e seguindo o Eixo Expandido Porto Alegre-Caxias do Sul, como pode ser observado na Figura 3. Entre os dez municípios que apresentaram maiores taxas de crescimento demográfico, superior a 2,97%, sete localizam-se na região do Litoral. Já entre os 147 municípios que apresentaram taxas superiores à média estadual, 55 encontram-se na Região Funcional 1, que abriga COREDEs com municípios pertencentes à Região Metropolitana de Porto Alegre.

Um aspecto de especial interesse nessa tendência, que interfere na dinâmica da população e na concentração dos serviços, é a disposição da rede de cidades. O Rio Grande do Sul possui uma estrutura urbana bem estruturada, onde se destacam os

recortes territoriais da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e os vetores que partem desta em direção a Caxias do Sul e Santa Cruz do Sul, os centros regionais de Pelotas e Santa Maria, os eixos turísticos Canela-Gramado, as aglomerações litorâneas, os eixos industriais do noroeste, envolvendo municípios como Horizontina, Panambi, Ijuí, Carazinho, Erechim, dentre outros e as aglomerações internacionais na faixa de fronteira¹.

Figura 3 - Taxa geométrica de crescimento da população 2000-2010, por município, hierarquia urbana e tendências de expansão do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul



Essa análise dos recortes espaciais foi reforçada pelo estudo da Região de Influência das Cidades (REGIC) 2007, publicado no ano de 2008 pelo Instituto Brasileiro

¹ Esses recortes espaciais foram identificados por estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**, v.6, Redes Urbanas Regionais: Sul, Brasília, 2000. O Estudo contou com a participação de pesquisadores da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

de Geografia e Estatística (IBGE). No estudo, foram avaliadas variáveis que atualizam a hierarquia urbana nacional, identificando níveis de centralidade administrativa e econômica. É relevante observar que o REGIC renova a importância dos centros urbanos do Estado de maior nível de hierarquia, caso de Caxias do Sul, Santa Maria e Passo Fundo, classificados como Capital Regional B². Em um terceiro nível, classificadas como Capital Regional C, aparecem as cidades de Pelotas/Rio Grande, Ijuí e Novo Hamburgo. O primeiro nível de hierarquia é, naturalmente, ocupado por Porto Alegre, classificada como metrópole, com influência sobre todo o Estado e boa parte de Santa Catarina. É importante registrar que, pelo REGIC, o extremo norte gaúcho é influenciado pela cidade catarinense de Chapecó, classificada no mesmo nível de hierarquia das cidades gaúchas de segundo nível (IBGE, 2008).

Esse quadro nos coloca alguns desafios e possibilidades que devem ser observados para o desenvolvimento mais equilibrado do Estado que, em grandes linhas, trata de desenvolver agendas de acordo com as dificuldades enfrentadas e potencialidades de cada região. Nesse sentido, as áreas que vêm sofrendo com o esvaziamento de suas atividades econômicas e perda de população necessitam de incentivos para alavancarem seu desenvolvimento com base nos seus potenciais, na difusão tecnológica e na qualificação da infraestrutura e dos serviços ofertados. Já para as regiões mais dinâmicas podem ser desenvolvidas ações direcionadas ao ordenamento do território e ao aumento da produtividade, visando o desenvolvimento de novos segmentos portadores de futuro. Outro componente importante a ser observado é a estrutura da rede de cidades, que se apresenta como um diferencial no caso gaúcho e que pode se constituir em um elemento potencial de transformação e de difusão de tecnologia e inovação.

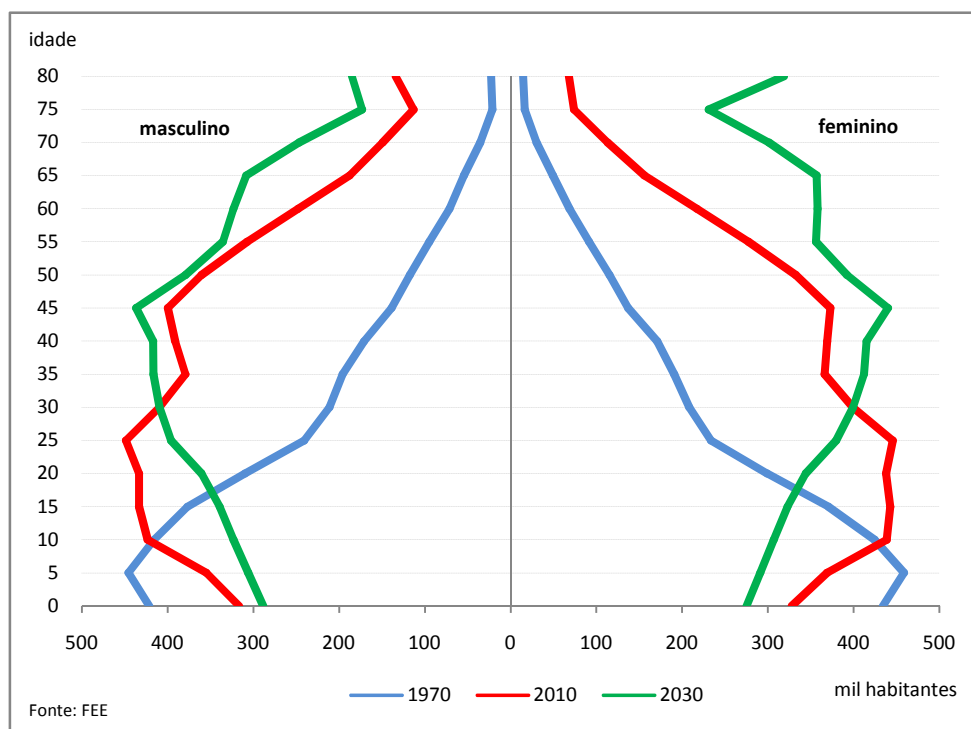
Aspectos da Dinâmica Demográfica Gaúcha

Os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pelo Censo 2010, revelaram algumas tendências demográficas para o Rio Grande do Sul que já haviam sido detectadas nos últimos censos e pesquisas. Essa observação, aliada às projeções recentes elaboradas pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), confere importantes consequências para o planejamento. Entre essas tendências, podemos

² De acordo com o REGIC, no País, 70 cidades foram classificadas como Capital Regional, por apresentarem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles e por serem área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. As capitais regionais foram divididas em três níveis de hierarquia (A, B, e C), de acordo com o porte e influência (IBGE, 2008).

destacar o aumento das taxas da população urbana e a redução da taxa de crescimento populacional, que tende a ocasionar um aumento da população nas faixas etárias mais avançadas.

Figura 4 - Distribuição da população por faixa etária e gênero, RS - 1970, 2010 e 2030



A população do Rio Grande do Sul atingiu a marca de 10,7 milhões em 2010, representando 5,6% da população brasileira, com tendência de queda nessa participação. Após um elevado crescimento populacional na década de 50, o ritmo passou a ser cada vez menor, chegando aos anos 80 com uma taxa de crescimento médio anual em torno de 1,5% a.a. Nos anos 90, esses valores foram reduzidos para 1,4% e, no ano 2000, atingiram 1,2%. Os dados do último Censo apontaram para uma queda ainda maior no ritmo desse crescimento, chegando a uma taxa de 0,49% a.a., colocando o Rio Grande do Sul como o Estado brasileiro cuja população teve o menor crescimento na década.

O fator preponderante nesse processo é a diminuição da taxa de fecundidade apresentada pelo Estado. A média de filhos por mulher para 2010 estava em 1,8, valor que já se encontra abaixo da taxa de reposição populacional³, que é de 2 filhos.

O declínio da taxa de fecundidade, assim como da mortalidade, e o aumento da expectativa de vida⁴ afetam diretamente a estrutura etária da população, como pode ser observado na Figura 4. No caso da expectativa de vida, o Rio Grande do Sul, desde muitos anos, se diferencia entre os estados brasileiros, com uma das maiores expectativas de vida do País. A análise do período 1970-2010 indica que houve um acréscimo de mais de oito anos na expectativa de vida do gaúcho, passando de 67,8 para 75,9 anos nas últimas três décadas.

A taxa de urbanização gaúcha, representada pela proporção da população que reside em área urbana, teve um crescimento marcante nas últimas cinco décadas. A população urbana, de 67,5% em 1980, passou para 76,6% em 1991, chegando a 81,6% em 2000 e a 85,1% em 2010. Considerando que, em 1940, menos de um terço da população vivia nas zonas urbanas do Estado, observa-se um aumento significativo em apenas 50 anos. Entre os anos de 1960 e 1970 as participações entre a população urbana e rural iniciaram um processo de inversão, para o qual contribuiu o intenso processo de modernização da agricultura, que ganhou força nos anos 1960, juntamente com o processo de repartição da pequena propriedade, expulsando um significativo número de agricultores, principalmente do Norte do Estado, em direção às regiões industriais e às novas fronteiras agrícolas do País. O contingente populacional rural, entre 2000 e 2010, reduziu-se em 276 mil habitantes, sendo que a média anual de crescimento da população rural foi de -1,59%.

Outro aspecto da repartição da população entre o rural e o urbano é a sua distribuição no território. Enquanto algumas regiões registram taxas de urbanização próximas a 98%, como nos COREDEs Vale dos Sinos e Metropolitano Delta do Jacuí, outras apresentam elevados percentuais de população vivendo em suas áreas rurais. É o caso das regiões localizadas no Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai e Celeiro, com população rural superior a 40%.

O saldo migratório – diferença entre o número de entradas e o de saídas de população – tem sido historicamente negativo no Rio Grande do Sul. Esses valores, entretanto, apesar de negativos, vinham decaindo, acompanhando a tendência

³ Taxa de reposição populacional é o número médio de filhos que as mulheres entre 15 a 49 anos de idade precisam ter para que a população permaneça constante.

⁴ Expectativa de vida ou esperança de vida ao nascer é o número médio de anos que um grupo de indivíduos nascidos no mesmo ano pode esperar viver, se mantidas, desde o seu nascimento, as taxas de mortalidade observadas no ano de observação.

nacional de predominância dos movimentos de migração intraestaduais em detrimento dos movimentos interestaduais. Nos anos 70, o Estado perdia cerca de 20 mil pessoas por ano, nos anos 80 esse número caiu para 10 mil e, na década de 90, as perdas foram de menos de 3 mil pessoas. Também nesse caso, os movimentos migratórios interestaduais que predominaram no Rio Grande do Sul estiveram ligados à expansão da fronteira agrícola, que ocorreu a partir da década de 1960, a qual enviou grandes contingentes migratórios em direção ao Centro-Oeste e Norte do País.

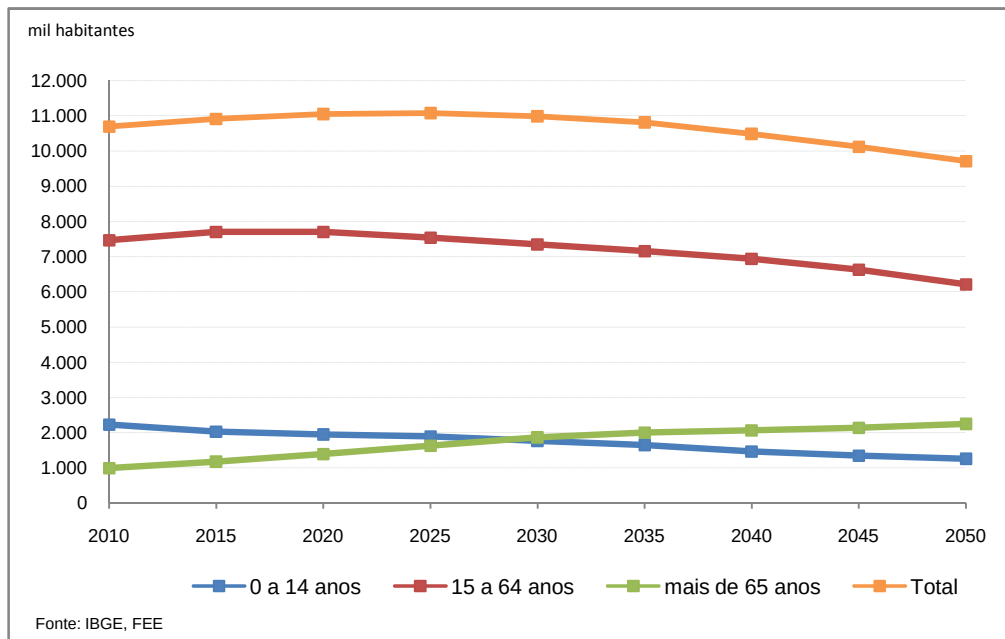
Porém, os Censos Demográficos das duas últimas décadas mostraram uma reversão dessa tendência de queda nas emigrações do Rio Grande do Sul. A perda populacional do Rio Grande do Sul por migração, principalmente para outros estados da Federação, entre os anos 1995-2000, foi de 39.495 e, entre 2005-2010, alcançou 74.650 pessoas. Os estados que mais atraíram a população gaúcha são os localizados nas regiões Sul e Sudeste do Brasil e somente o estado de Santa Catarina recebeu 80% desse contingente. É desses estados também a origem da maioria daqueles que migram para o Rio Grande do Sul.

A esses aspectos, devemos adicionar os resultados das projeções elaboradas pela Fundação de Economia e Estatística até o ano de 2050, que revelam alguns fatores que ensejam atenção, apresentados na Figura 5. Um primeiro aspecto refere-se ao fato de que o Estado atingirá um contingente máximo de 11 milhões de habitantes em 2025 e, a partir de então, passará por uma redução gradual de sua população absoluta, totalizando 9,7 milhões no ano de 2050. O Rio Grande do Sul deverá ser um dos primeiros estados brasileiros a atingir taxa de crescimento negativa no Brasil, iniciando um processo gradual de estabilização e redução de sua população.

Há uma grande disparidade quando essa projeção é analisada por faixa etária. O contingente da população entre 0 e 14 anos, que já mostrou redução entre os anos de 2000 e 2010, deverá continuar em queda. A quantidade de pessoas com idade entre 15 e 64 anos continuará aumentando e alcançará um contingente máximo entre 2015 e 2020 e, a partir de então, iniciará um processo de redução. Por fim, a população com mais de 65 anos continuará aumentando nas próximas décadas. Esse tipo de comportamento do crescimento populacional indica que estamos passando por uma transição demográfica⁵ na qual o peso da população considerada inativa (0 a 14 anos somados a mais de 65 anos) sobre a população ativa (14 a 65 anos) ainda é menor.

⁵ Transição demográfica é um fenômeno dinâmico que afeta as populações ao longo do tempo, em que, em um primeiro momento, se presencia um aumento das taxas de crescimento populacional (uma explosão demográfica), mas, com a queda da natalidade, o ritmo de crescimento da população vai se reduzindo ao longo do tempo, tendendo para a estabilidade ou, mesmo, para a redução do crescimento.

Figura 5 - População do Rio Grande do Sul, por grupo de idade 2015 a 2050 (em mil habitantes)



Se essa projeção para os próximos decênios se confirmar, o Rio Grande do Sul se encontra no auge dessa proporção pois, a partir da próxima década, essa relação entre inativos e ativos entraria em crescimento. Estamos, portanto, em vigência do chamado Bônus Demográfico, isto é, um período em que a população ativa é proporcionalmente mais numerosa que a inativa. Essa condição indica uma vantagem para o desenvolvimento, visto que a população ativa mais numerosa cria melhores condições de produção, poupança e investimento. Entretanto, é importante considerar que a população mais envelhecida, nas próximas décadas, implica inúmeros desafios à sociedade e ao poder público, principalmente nas questões relativas à saúde e à previdência.

SITUAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS

O Quadro Geral das Finanças Públicas

As finanças do Estado do Rio Grande do Sul apresentam um quadro de enorme fragilidade fiscal, com graves problemas estruturais. Se, por um lado, o resultado obtido nos últimos anos sobre a gestão das receitas pode ser considerado satisfatório; por outro, as despesas avançaram mais do que a arrecadação, resultando em déficits fiscais consistentes e duradouros. O constante desequilíbrio orçamentário mostra a dura realidade enfrentada pelo governante, há mais de quatro décadas.

Um dos graves problemas das finanças é a questão previdenciária. Em 2014, o Estado alcançou o quantitativo de 200 mil matrículas, entre inativos e pensionistas, o qual consome 36,7% da Receita Corrente Líquida, apresentando um déficit previdenciário de R\$ 6,47 bilhões, equivalente a 22,6% da Receita Corrente Líquida (RCL). Em 2015, a previsão é de um déficit acima de R\$ 7,0 bilhões. Na verdade, ao longo do tempo, o Estado não se preparou para suportar os enormes encargos financeiros.

Outro fator importante de engessamento fiscal é o elevado comprometimento com os pagamentos da dívida estadual contratualizada junto à União, através da Lei Federal nº 9.496/97, que faz despendar 13% da Receita Líquida Real com o Serviço da Dívida, mais de R\$ 3,0 bilhões, em 2015. Esse valor transferido para o Governo Federal onera demasiadamente o caixa do Tesouro, em detrimento de maiores repasses de recursos para as áreas social e de infraestrutura.

Quanto ao índice de atualização do estoque da dívida contratualizada do Estado com a União, como parte de uma solução de longo prazo, no final de 2014, a Presidente da República sancionou o Projeto de Lei Complementar nº 238/2013, que alterou o indexador da dívida, a contar de 01/01/2013, pelo IPCA mais 4% ao ano ou pela Taxa SELIC, o que for menor, em substituição ao IPG-DI mais 6% ao ano. Em tese, o projeto aprovado nasce com a perspectiva de equacionar o problema do estoque da dívida, surtindo seus efeitos no término do contrato, em 2028, tanto melhor quanto menor for a inflação medida pelo IPCA ou quanto menor for a Taxa SELIC. No curto prazo, abrirá pequena margem para operações de crédito internas e externas - quando houver a devida regulamentação da lei recentemente sancionada.

Adiante, faz-se uma pequena explanação sobre a evolução da estrutura das contas públicas. A situação fiscal do Estado começou a preocupar, a partir do Plano Real, com o fim do "financiamento inflacionário". Ao final da década de noventa, a situação se agravou, por conta da edição de um arcabouço legislativo que reconfigurou o modelo de financiamento dos Estados, bem como pelos processos de renegociação das suas dívidas. Esse período marcou o término das estratégias de endividamento

pela emissão de títulos públicos e pela venda de bens, e impôs um austero ajustamento fiscal. Assim, não apenas o equilíbrio fiscal passou a ser perseguido, mas a própria mudança do espectro das políticas públicas a cargo dos Estados.

Com a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no início dos anos 2000, o Estado viu-se incumbido de atender a crescentes necessidades sociais em saúde, educação, segurança, além da infraestrutura. Nesse período, começaram a pesar nas contas os custos previdenciários e o serviço da dívida. Por outro lado, foram frustradas as sucessivas tentativas de recolocar as necessidades de financiamento das políticas públicas nos patamares de arrecadação. Como solução imediata, a utilização de mecanismos financeiros de administração de receitas e despesas, que buscaram otimizar a alocação de recursos e administrar, no tempo, o fluxo de caixa. Ou seja, como o Estado não podia endividar-se no longo prazo elegeu o endividamento de curto prazo.

Ao analisar os últimos quatro mandatos, o governo Olívio Dutra apresentou resultados primário e orçamentário negativos. Não pagou precatórios nem os percentuais de aumento salarial das chamadas "Leis Brito". Ainda, esgotou a totalidade dos recursos existentes no Caixa Único.

Particularmente, nos governos de Germano Rigotto (2003/2006) e de Yeda Crusius (2007/2010), foi desenvolvida forte política de contenção de gastos em Pessoal, no Custeio das áreas sociais e nos Investimentos públicos, tendo em vista um cenário de profunda escassez de recursos próprios e de impossibilidade de financiamentos, tanto internos como externos, tão necessários para alavancar os setores de demanda largamente reprimida, como o de infraestrutura.

O governo Yeda Crusius passou para o governo Tarso Genro (2011/2014) as finanças com as contas equilibradas. Vendo-se envolto em um orçamento limitado optou pelo expansionismo dos gastos, principalmente em Pessoal e em Custeio, acima da variação da arrecadação. Teve a permissão do Governo Federal de captar recursos via operações de crédito (R\$ 3,92 bilhões), que foram direcionados para Investimentos, Custeio e até Pessoal.

Para cobrir seu enorme déficit financeiro, o governo Tarso fez uso rotineiro de R\$ 1,75 bilhão do caixa único e de R\$ R\$ 5,40 bilhões dos depósitos judiciais, totalizando retiradas de R\$ 7,15 bilhões. A prudência mandava utilizar esses recursos somente em situações de emergência. Em 2015, pela utilização de R\$ 7,71 bilhões dos depósitos judiciais, o Tesouro do Estado terá um gasto efetivo anual, de R\$ 950 milhões, por conta de pagamento de juros, caso se mantenha a taxa SELIC no patamar

de 12,25%, conforme foi definida na reunião do COPOM/BACEN, de 21 e 22 de janeiro de 2015.

O governo Sartori assumiu o mandato sem qualquer reserva financeira para pagar as obrigações mais emergentes. O governo tomou posse com dramática situação fiscal. No orçamento de 2015, enviado pelo governo anterior e aprovado pela Assembleia Legislativa, está implícito um déficit de R\$ 4 bilhões, sendo que R\$ 3,4 bilhões pela superestimação de receitas e R\$ 600 milhões pela subestimação de despesas.

Ainda, pelo menos R\$ 500 milhões de investimentos foram alocados com base em recursos vinculados a operações de crédito e a convênios, que não vão se realizar. Para piorar o cenário fiscal para 2015, nova previsão dá conta de que a arrecadação de ICMS será frustrada em mais de R\$ 1 bilhão, devido ao freio da economia brasileira, que começou no segundo semestre de 2014 e se estende por 2015. Na verdade, o orçamento de 2015 já nasce com um déficit real de mais de R\$ 5,5 bilhões.

Em face do acima exposto, mesmo admitindo a realização das receitas, conforme foram previstas no orçamento de 2015, conjuntamente com a promoção de um drástico contingenciamento sobre as despesas discricionárias (despesas livres ou despesas não vinculadas), a execução do ano em curso será obrigatoriamente deficitária, tendo em vista o patamar de gasto já incorporado pelo governo Tarso Genro com o grupo de Pessoal e Encargos Sociais que, em 2014, representou impressionantes 75,5% da Receita Corrente Líquida.

Além disso, é motivo de enorme preocupação por parte do Tesouro estadual os pagamentos das Requisições de Pequeno Valor (RPVs), que deve corresponder a 1,5% da Receita Corrente Líquida (RCL). A Tabela a seguir demonstra que, entre os anos de 2011 e 2014 (o governo Tarso Genro), o Estado pagou R\$ 1 bilhão a mais de RPVs do que determinou o limite legal. Isso se deu em função de sequestro de valores promovido nas contas do Estado pelo Poder Judiciário.

Pagamento de Requisição de Pequeno Valor (RPV) - R\$ milhões

Especificação	2011	2012	2013	2014	Total
Valores pagos de RPVs	415	499	745	846	2.505
Valores legais alocados para RPVs (1,5% da RCL)	329	356	396	429	1.510
Total pago acima da previsão legal de 1,5% da RCL	86	143	349	416	995

Fonte: SEFAZ/RS.

Nota: As dívidas judiciais do Estado de até 40 salários mínimos são pagas via Requisição de Pequeno Valor (RPV).

Para o atual governo não restam alternativas, pelo lado das despesas, o contingenciamento e a racionalização dos gastos. Pelo lado das receitas, todo o esforço concentrado a cargo dos órgãos de arrecadação, através da utilização das mais modernas ferramentas de arrecadação. Ademais, a incansável busca de compensações financeiras junto ao Governo Federal por perdas tributárias e a contratação de operações de crédito internas e externas direcionadas para investimento.

Portanto, diante dos fatos acima expostos, o problema estrutural das contas estaduais é de difícil solução no curto e no médio prazos. Apesar da latente falta de recursos, o Governo do Estado deve buscar formas para ser o indutor do desenvolvimento econômico, sem as quais não é possível imaginar a quantidade de receitas para fazer frente às melhorias necessárias nos instrumentos de políticas públicas.

O Financiamento Público Estadual ao Longo do Tempo

As contas públicas do Estado do Rio Grande do Sul apresentam déficits fiscais sucessivos e recorrentes há várias décadas. Esses desequilíbrios foram cobertos pelo endividamento suportado por operações de crédito ou pela emissão de títulos públicos e, em outras oportunidades, pelo financiamento inflacionário. Já no período mais recente, recorreu-se às receitas de privatizações, às antecipações tributárias, aos atrasos nos pagamentos de fornecedores, bem como à administração e otimização de recursos financeiros.

Através de Lei sancionada ao final de 2004, com vigência a partir de abril de 2005 até 31 de dezembro de 2006, buscou-se o incremento de receitas, mediante aumento de alíquotas do ICMS sobre produtos e serviços seletivos (luz, água, telefone e combustível). Houve, também, o parcelamento de salários e o empréstimo para o pagamento do 13º salário dos servidores do Poder Executivo. A partir do governo Olívio Dutra, foram utilizados recursos disponíveis do caixa único e dos depósitos judiciais.

A reestruturação da dívida contratualizada junto à União, ocorrida no final dos anos 1990, e a entrada em vigência da Lei de Responsabilidade Social, no início dos anos 2000, fizeram com que o Estado não pudesse mais emitir títulos públicos nem contratar novas operações de crédito. Assim, sem outros recursos extraordinários, houve forte crescimento do endividamento de curto prazo, a exemplo do montante a pagar de passivos judiciais, de precatórios, de Requisições de Pequeno Valor e dos saques do caixa único e dos depósitos judiciais.

A Tabela a seguir mostra como foi enfrentado o déficit financeiro pelos diversos governos, ao longo do tempo.

Principais formas de enfrentamento do déficit público pelos diversos governos

Período	Governo	Enfrentamento do déficit
1971-1974	TRICHES	Endividamento
1975-1978	GUAZELLI	Endividamento
1979-1982	AMARAL	Endividamento e inflação
1983-1986	JAIR	Débitos de tesouraria e inflação
1987-1990	SIMON	Inflação
1991-1994	COLLARES	Inflação
1995-1998	BRITTO	Venda de ativos
1999-2002	OLÍVIO	Saques do caixa único, menor volume de investimentos, venda de ativos, antecipação de impostos, atrasos no pagamento de fornecedores, não pagamento de precatórios e não pagamento das Leis Britto.
2003-2006	RIGOTTO	Saques do caixa único e dos depósitos judiciais, antecipação e elevação de tributos
2007-2010	YEDA CRUSIUS	Saques do caixa único e dos depósitos judiciais, antecipação de impostos, parcelamento do 13º salário, parcelamento de salários mensais, redução do gasto em custeio e em investimento e utilização dos recursos com a venda de ações do BANRISUL.
2011-2014	TARSO GENRO	Saques do caixa único e dos depósitos judiciais, antecipação de impostos, endividamento com recursos de operações de crédito internas e externas ao limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fonte: Balanço do Estado do RS (CAGE).

É importante ressaltar o fato de que, entre 1971 e 2014, apesar do uso de um variado conjunto de fontes extraordinárias de financiamento, como acima se descreveu, não se conseguiu atingir o equilíbrio entre receitas e despesas, nem tampouco estancar o baixo volume de investimento dos últimos governos.

Na página seguinte, a Tabela Evolução dos saques do caixa único e depósitos judiciais e o Gráfico Saques do Caixa Único e dos Depósitos Judiciais demonstram os valores sacados do caixa único e dos depósitos judiciais, nos diversos governos. O governo Olívio Dutra, apesar de ter recebido uma situação líquida financeira de mais de R\$ 200 milhões (R\$ 750 milhões, atualizados até 31/12/2014 pelo IGP-DI) fez uso

total dos recursos existentes do caixa único, e o governo Tarso Genro zerou a margem de retiradas dos depósitos judiciais.

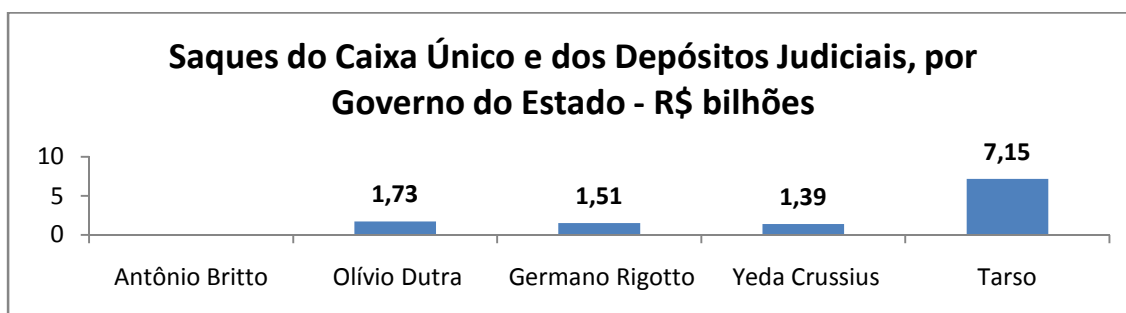
Evolução dos saques do caixa único e depósitos judiciais, por Governo - R\$ 1.000,00

Especificação	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	Total dos Saques
	Antônio Britto	Olívio Dutra	Germano Rigotto	Yeda Crusius	Tarso Genro	
Caixa Único	0	1.728.728	85.388	779.800	1.750.000	4.343.916
Depósitos Judiciais	0	0	1.428.000	615.000	5.403.220	7.446.220
Saques por Governo	0	1.728.728	1.513.388	1.394.800	7.153.220	11.790.136

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS.

Nota 1: A autorização para saques dos depósitos judiciais aconteceu no governo Germano Rigotto, através da Lei 12.069/04.

Nota 2: Em 31/12/2014, dos R\$ 7,708 bilhões sacados dos depósitos judiciais restaram R\$ 262 milhões no caixa único.



Ressalva-se novamente o fato de que há um alto custo pelo uso dos depósitos judiciais. O Estado paga por tais recursos o equivalente à taxa SELIC (Taxa básica de juros da economia, do Banco Central do Brasil), cotada em 12,25%, conforme a última reunião do COPOM, em 21 e 22 de janeiro de 2015. Até o final de 2014, o Estado sacou R\$ 7,71 bilhões dos depósitos judiciais, sendo que seu custo para 2015 é de, aproximadamente, R\$ 950 milhões, caso se mantenham os juros no percentual atual.

A Evolução dos Resultados Primário e Orçamentário

O resultado orçamentário é a diferença entre as receitas arrecadadas em um exercício e as despesas nele empenhadas. Quando as despesas forem maiores que as receitas, o resultado orçamentário é deficitário. O resultado primário indica se os níveis de gastos orçamentários são compatíveis com a arrecadação, ou seja, se as receitas primárias são capazes de suportar as despesas primárias. Assim, o resultado positivo seria o quanto sobrou do orçamento para pagar o serviço da dívida (juros, encargos e amortização).

As receitas primárias correspondem ao total das receitas orçamentárias deduzidas as operações de crédito, as provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e retorno de operações de crédito (juros e amortizações), o recebimento de recursos oriundos de empréstimos concedidos e as receitas de privatizações. As despesas primárias correspondem ao total das despesas orçamentárias deduzido dos juros, encargos e amortização da dívida interna e externa, da aquisição de títulos de capital integralizado e da concessão de empréstimos.

Na Tabela a seguir são apresentados os resultados orçamentário e primário, entre os anos de 1971 e 2014, conforme a atual fórmula de cálculo da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como os percentuais dos orçamentos executados das receitas e das despesas, em relação ao PIB gaúcho. Constata-se a frequência de resultados negativos. O cálculo utilizado para a elaboração da série do resultado primário foi feito segundo o mesmo critério da Portaria SOF nº 4, de 08/03/2001.

Convém mencionar que, entre 1971 e 1983, tanto o resultado primário com o orçamentário refere-se à Administração Pública Direta com repasses às Fundações e Autarquias. A partir de 1984, é referente à Administração Pública Consolidada. A partir de 2001, os valores foram retirados diretamente do Balanço Anual, publicado pela Contadoria-Geral do Estado.

O resultado primário menor que o orçamentário, que se verifica em alguns anos da série, deveu-se, principalmente, ao uso de receitas de operações de crédito ou de alienação de bens (receitas não primárias) para a cobertura de gastos com custeio e investimento (despesas primárias); ainda, às operações de crédito de valor maior do que o pagamento do serviço da dívida pública.

Resultados Primário e Orçamentário

Ano	Resultado Orçamentário IGP-DI 31/12/2014	Resultado Primário IGP-DI 31/12/2014	Resultado Orçamentário sobre o PIB/RS	Resultado Primário sobre o PIB/RS	Receita Total sobre o PIB/RS	Despesa Total sobre o PIB/RS
1971	(140.283.945)	(45.264.303)	-0,19%	-0,06%	9,66%	9,85%
1972	(258.661.021)	(296.194.480)	-0,32%	-0,36%	9,65%	9,97%
1973	(480.534.271)	(555.131.343)	-0,44%	-0,50%	8,71%	9,14%
1974	(403.425.296)	(1.010.834.247)	-0,34%	-0,86%	8,59%	8,93%
1975	(677.750.648)	(1.308.055.593)	-0,53%	-1,02%	9,40%	9,93%
1976	(1.422.568.965)	(1.438.390.061)	-1,04%	-1,05%	7,83%	8,88%
1977	(522.500.797)	(27.746.399)	-0,35%	-0,02%	7,81%	8,16%
1978	241.587.073	(624.501.102)	0,16%	-0,41%	8,58%	8,42%
1979	(396.604.435)	(943.359.559)	-0,27%	-0,65%	8,13%	8,40%
1980	(434.510.567)	(516.561.266)	-0,30%	-0,35%	7,75%	8,05%
1981	(484.056.824)	(1.183.060.839)	-0,34%	-0,82%	9,12%	9,46%
1982	(1.239.550.859)	(1.583.547.307)	-0,87%	-1,12%	10,70%	11,58%
1983	(3.866.841.422)	(1.200.830.235)	-3,17%	-0,98%	7,91%	11,08%
1984	(1.695.118.744)	(969.666.535)	-1,36%	-0,78%	8,82%	10,19%
1985	(6.550.942.742)	(1.615.428.020)	-5,09%	-1,25%	9,89%	14,98%
1986	(2.819.066.033)	(1.713.725.650)	-1,40%	-0,85%	11,13%	12,53%
1987	(629.008.834)	(571.316.713)	-0,48%	-0,43%	10,96%	11,43%
1988	(332.658.022)	(591.054.830)	-0,33%	-0,59%	9,56%	9,89%
1989	109.723.276	(1.321.242.358)	0,12%	-1,40%	9,79%	9,68%
1990	(638.893.293)	(1.991.615.862)	-0,55%	-1,71%	12,35%	12,90%
1991	(234.506.176)	(238.732.791)	-0,22%	-0,23%	10,34%	10,57%
1992	(449.622.548)	(1.920.055.214)	-0,45%	-1,94%	11,52%	11,97%
1993	(140.110.124)	(1.003.752.057)	-0,16%	-1,12%	11,23%	11,39%
1994	(553.063.120)	(616.544.592)	-0,34%	-0,38%	11,94%	12,28%
1995	(1.983.635.533)	(859.955.888)	-0,82%	-0,36%	11,39%	12,22%
1996	(114.397.315)	(2.883.438.247)	-0,04%	-1,10%	13,29%	13,33%
1997	2.160.842.431	(1.977.550.767)	0,81%	-0,74%	14,76%	13,94%
1998	1.415.631.045	(5.280.419.160)	0,53%	-1,98%	18,79%	18,26%

Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa - 2015

Ano	Resultado Orçamentário IGP-DI 31/12/2014	Resultado Primário IGP-DI 31/12/2014	Resultado Orçamentário sobre o PIB/RS	Resultado Primário sobre o PIB/RS	Receita Total sobre o PIB/RS	Despesa Total sobre o PIB/RS
1999	(2.428.824.589)	(1.296.070.207)	-1,02%	-0,54%	10,72%	11,81%
2000	(1.611.175.473)	(1.208.537.071)	-0,66%	-0,49%	11,26%	11,99%
2001	(1.434.261.883)	(761.154.432)	-0,59%	-0,31%	11,39%	12,16%
2002	(518.289.867)	(135.184.374)	-0,23%	-0,06%	11,60%	11,96%
2003	(120.459.919)	(189.806.620)	-0,05%	-0,08%	11,12%	11,42%
2004	(1.283.391.419)	61.109.348	-0,55%	0,03%	10,50%	11,17%
2005	(1.533.949.014)	955.650.670	-0,64%	0,40%	11,55%	12,19%
2006	(1.450.408.136)	732.939.544	-0,57%	0,29%	11,54%	12,12%
2007	942.392.826	1.443.106.798	0,35%	0,54%	11,41%	11,05%
2008	601.994.663	2.925.002.403	0,22%	1,08%	11,81%	11,61%
2009	14.386.274	2.519.557.495	0,00%	0,84%	10,97%	10,97%
2010	(195.626.416)	1.981.603.226	-0,06%	0,63%	11,34%	11,40%
2011	(577.220.379)	1.721.403.051	-0,18%	0,55%	11,23%	11,42%
2012	(801.872.856)	881.084.536	-0,26%	0,29%	11,74%	11,97%
2013	(1.446.687.392)	647.435.994	-0,44%	0,20%	11,59%	12,04%
2014	(1.266.685.719)-	(542.159.461)-	-	-	-	-

Fontes de dados brutos: Balanço Geral do Estado do RS (CAGE/RS) e Fundação de Economia e Estatística do RS (FEE/RS).

Nota 1: Os resultados primário e orçamentário de 2014 estão dispostos em valores nominais.

Nota 2: A partir de 1985, utilizou-se a nova série do PIB, divulgada pela FEE/RS.

Nota 3: O PIB de 2013 é estimativa preliminar da FEE/RS. O PIB de 2014 não havia sido apurado pelos órgãos competentes.

Nota 4: As receitas e despesas estão dispostas pelos seus totais líquidos, sem as transferências intraorçamentárias (dupla contagem contábil).

Os Principais Agregados da Receita Pública

A Tabela abaixo mostra a evolução da receita pública consolidada, a partir de 2005 até 2014, atualizada pelo IGP-DI. Ressalva-se que não constam no demonstrativo as receitas intraorçamentárias, por representarem dupla contagem contábil, ou seja, são lançamentos que ocasionam a mesma receita em mais de um órgão estadual, o que se entende deva ser expurgado.

Em 2014, as receitas totais foram 8,6% superiores em comparação às de 2013, em valores atualizados pelo IGP-DI. Entre 2005 e 2014, as receitas correntes foram 43,7% maiores. Nesse mesmo período, as receitas tributárias cresceram 48,5%.

Como se pode observar na próxima Tabela, as Receitas Tributárias (receitas próprias do Estado) são responsáveis pela maior parte da arrecadação do Tesouro estadual, seguidas pelas Transferências advindas da União.

Quanto às operações de crédito, estas obedecem às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os empréstimos realizados pelo Estado, em 2008 e 2010, contratados junto ao Banco Mundial (BIRD), tiveram a finalidade de melhorar o perfil de parte da dívida extralimite. Já entre 2011 e 2014, as operações de crédito foram avalizadas pelo Governo Federal, direcionadas para custeio das áreas sociais e para investimentos do setor de infraestrutura.

Receitas Orçamentárias Consolidadas do Estado do RS – Atualizada pelo IGP-DI - Em R\$ milhões

Especificação das Receitas	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RECEITAS CORRENTES	27.468	29.095	29.294	31.219	32.299	35.938	35.139	35.719	37.867	39.469
RECEITA TRIBUTÁRIA	21.075	22.130	22.199	23.992	24.608	27.925	27.407	28.256	30.569	31.285
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	1.566	1.656	1.742	1.640	1.761	1.814	1.982	2.013	2.319	2.597
RECEITA PATRIMONIAL	429	639	486	747	925	774	741	694	514	598
RECEITA AGROPECUÁRIA	1	1	1	1	1	5	1	2	3	1
RECEITA INDUSTRIAL	4	3	1	1	0	0	1	0	0	0
RECEITA DE SERVIÇOS	288	269	278	293	313	303	293	304	292	263
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	5.537	6.130	6.477	7.089	7.279	7.791	7.749	7.463	7.368	7.762
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	1.006	742	893	832	1.158	1.521	1.204	1.308	1.388	1.645
DEDUÇÕES RECEITA CORRENTE	-2.439	-2.476	-2.783	-3.375	-3.746	-4.194	-4.239	-4.321	-4.586	-4.682
RECEITAS DE CAPITAL	311	548	2.135	1.784	330	1.357	448	1.220	957	2.680
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	211	49	0	1.622	-0	1.024	295	1.044	574	2.219
ALIENAÇÃO DE BENS	49	373	2.031	6	42	5	6	47	105	98
AMORTIZAÇÃO EMPRÉSTIMOS	21	85	54	35	23	45	46	19	70	167
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	30	42	50	122	264	283	101	110	208	197
Total das Receitas	27.779	29.643	31.429	33.003	32.629	37.295	35.588	36.939	38.823	42.149

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS

Adiante, apresenta-se Tabela que discrimina as operações de crédito efetuadas, entre 2011 e 2014, totalizando R\$ 3.922,7 milhões de contratações efetivas. Em 2011, foram realizadas quatro operações de crédito (três internas e uma externa), totalizando R\$ 247,6 milhões; em 2012, cinco operações (três internas e duas externas), totalizando R\$ 943,7 milhões; em 2013, quatro operações (uma interna e três externas), totalizando R\$ 542,3 milhões; em 2014, foram concretizadas oito operações de crédito (três internas e cinco externas), totalizando R\$ 2.189,1 milhões.

Operações de crédito contratadas entre 2011 e 2014 – R\$ 1.000,00						
Contratações		2011	2012	2013	2014	Total
Operações de Crédito Internas	BNDES - PEF	94.192	0	0		94.192
	BNDES - PMAE	2.750	7.833	0	895	11.478
	BNDES - PEF II	139.512	0	0		139.512
	BNDES - PROINVESTE	0	300.000	0	485.019	785.019
	BNDES - PROREDES	0	314.032	246.543	267.158	827.733
Operações de Crédito Externas	BID - PROFISCO	11.151	0	39.364	43.690	94.205
	BIRD - PROREDES	0	65.744	89.186	215.813	370.743
	BID - PROCONFIS	0	256.050	167.242		423.292
	BIRD - PROCONFIS II	0	0	0	696.280	696.280
	BID - PROCONFIS II				455.270	455.270
	BID - POD				25.004	25.004
Total		247.605	943.659	542.335	2.189.129	3.922.728

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS.

Nota: POD é o Programa de Oportunidades e Direitos.

O ICMS

O ICMS é o principal tributo estadual, sendo de importância vital para o equilíbrio das contas públicas. É basicamente um imposto sobre o consumo, dependente do emprego e da renda das famílias, ou seja, do poder de compra do consumidor. O tributo concentra-se nos combustíveis, energia elétrica, telecomunicações, bem como nos setores de bebidas e cigarros.

A arrecadação de ICMS, por vezes, não acompanha o comportamento do Produto Interno Bruto (PIB). Em época de ótimo crescimento econômico, coincide com boa arrecadação. O contrário nem sempre é verdadeiro. Em 2012, por exemplo, apesar de o PIB gaúcho ter sido negativo em 1,5%, o ICMS cresceu 9,6%, nominalmente, e 3,4%, em valores atualizados pelo IGP-DI.

Diversas são as variáveis que impactam a arrecadação do ICMS, em maior ou menor grau, podendo-se citar, entre tantas: (i) O PIB brasileiro e o PIB gaúcho; (ii) a inflação passada e a inflação presente; (iii) a taxa de câmbio; (iv) a taxa básica de juros da economia; (v) o preço do petróleo e dos commodities agrícolas no mercado internacional; (vi) o volume monetário das importações e das exportações; (vii) o nível de produção das indústrias; (viii) o poder de compra do consumidor; (ix) a taxa de emprego; (x) a estabilidade e a confiança na economia interna; (xi) as crises econômicas, tanto interna como externa; (xii) o tempo e o clima; (xiii) as imunidades tributárias; (xiv) as desonerações estaduais e federais; e (xv) a sonegação fiscal.

A combinação favorável de algumas das variáveis acima identificadas faz com que a arrecadação de ICMS seja impactada em maior grau. Dessa forma, o ICMS capta não só o aumento na qualidade e na quantidade de consumo das famílias, mas também a inflação embutida nos preços de produtos e serviços.

Evolução da Arrecadação do ICMS Total – R\$ milhões

Ano	Arrecadação nominal	Variação nominal sobre o ano anterior	Arrecadação IGP-DI – Atualização até 31/12/2014	Variação pelo IGP-DI sobre ano anterior	% Arrecadação ICMS/PIB do RS
2000	5.647	-	16.777	-	6,9
2001	6.706	18,8	18.065	7,7	7,3
2002	7.442	11,0	17.609	-2,5	7,1
2003	8.989	20,8	17.370	-1,4	7,2
2004	9.638	7,2	17.000	-2,1	7,0
2005	11.383	18,1	18.780	11,7	7,9
2006	11.813	3,8	19.180	2,0	7,5
2007	12.258	3,8	19.079	-1,3	6,9
2008	14.825	20,9	20.790	8,8	7,4
2009	15.087	1,8	20.790	0,0	7,0
2010	17.893	18,6	23.341	12,3	7,1

Ano	Arrecadação nominal	Variação nominal sobre o ano anterior	Arrecadação IGP-DI – Atualização até 31/12/2014	Variação pelo IGP-DI sobre ano anterior	% Arrecadação ICMS/PIB do RS
2011	19.503	9,0	23.445	0,4	7,4
2012	21.378	9,6	24.235	3,4	7,8
2013	24.061	12,6	25.723	6,1	7,7
2014	25.854	7,5	26.245	2,0	-
% 2014/2000	357,8	-	56,4	-	-

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS e Fundação de Economia e Estatística do RS.

Nota: O PIB de 2013 é estimativa preliminar da FEE, sujeito à alteração. O do ano de 2014 ainda não foi divulgado.

A Tabela anterior analisa a evolução da arrecadação do ICMS Total (ICMS Tributo mais Dívida Ativa), entre 2000 e 2014. Verifica-se, no período, um crescimento nominal de 357,8%, passando de R\$ 5.647 milhões, em 2000, para R\$ 25.854 milhões, em 2014. Nesse mesmo interstício, comparando-se com a variação do IGP-DI, houve um aumento real de 56,4%, passando de R\$ 16.777 milhões para R\$ 26.245 milhões. Na comparação de 2014 com 2013, o crescimento nominal do ICMS foi de 7,5% e, pelo IGP-DI, de 2,0%.

A arrecadação do ICMS, em relação ao PIB gaúcho, representou 6,9%, em 2000, e chegou a ser de 7,9% do PIB, em 2005. Em 2013, o ICMS arrecadado foi 7,7% do PIB gaúcho. A média, entre 2000 e 2013, é de 7,3% do PIB.

A Tabela adiante mostra o desempenho do ICMS em cada setor econômico. Em 2014, o setor primário respondeu por 0,5% da arrecadação de ICMS; o setor secundário, por 34,8%; o setor terciário, por 33,5%; o setor de energia elétrica, por 8,0%; o setor de petróleo, combustíveis e lubrificantes, por 17,1%; a Dívida Ativa, por 1,8%; e outras Fontes, por 4,4% da arrecadação total de ICMS.

ICMS Total Arrecadado por Setor Econômico – R\$ mil

ICMS TOTAL	2011		2012		2013		2014	
	Total Arrecadado	% por Setor Econômico	Total Arrecadado	% por Setor Econômico	Total Arrecadado	% por Setor Econômico	Total Arrecadado	% por Setor Econômico
Setor Primário	86.371	0,4	96.718	0,5	124.903	0,5	121.136	0,5
Setor Secundário	6.789.964	34,8	7.570.103	35,4	8.566.531	35,6	8.991.933	34,8
Setor Terciário	6.349.895	32,6	6.830.147	31,9	8.021.692	33,3	8.659.304	33,5
Comércio Atacadista	2.293.099	11,8	2.678.615	12,5	3.567.465	14,8	4.111.772	15,9
Comércio Varejista	2.102.404	10,8	2.039.727	9,5	2.180.290	9,1	2.264.076	8,8
Serviços de Transporte	164.980	0,8	195.794	0,9	224.067	0,9	294.891	1,1
Serviços de Comunicação	1.789.412	9,2	1.909.088	8,9	2.034.630	8,5	1.975.191	7,6
Outros	0	0,0	6.923	0,0	15.240	0,1	13.372	0,1
Energia Elétrica	1.877.010	9,6	2.107.467	9,9	1.699.836	7,1	2.074.232	8,0
Setor Secundário	71.758	0,4	79.043	0,4	78.133	0,3	107.723	0,4
Setor Terciário	1.805.252	9,3	2.028.424	9,5	1.621.703	6,7	1.966.509	7,6
Petróleo, Combustíveis e Lubrificantes	3.419.713	17,5	3.580.799	16,7	4.240.165	17,6	4.411.282	17,1
Setor Secundário	114.000	0,6	1.364.060	6,4	3.825.151	15,9	3.991.675	15,4
Setor Terciário	3.305.713	16,9	2.216.739	10,4	415.014	1,7	419.607	1,6
Dívida Ativa	341.303	1,8	501.429	2,3	406.921	1,7	453.058	1,8
Outras Fontes	638.670	3,3	691.546	3,2	1.000.514	4,2	1.143.268	4,4
Total Geral	19.502.926	100,0	21.378.210	100,0	24.060.562	100,0	25.854.213	100,0

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS e Secretaria do Tesouro Nacional/CONFAZ.

Em 2013, o Governo Federal lançou o corte do preço da energia elétrica. Conforme se pode verificar na Tabela anterior, com a redução da tarifa, houve queda substancial da participação do ICMS, em relação a 2012, de 2,8 pontos percentuais, passando de uma participação relativa de 9,9% para 7,1%. Isso significou que, em 2013, houve uma frustração de, aproximadamente, R\$ 600 milhões. Em 2014, a participação relativa do ICMS do setor de energia elétrica subiu para 8,0%.

O Estado do Rio Grande do Sul sustenta a quarta economia brasileira, atrás de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Já o quinto PIB é do Paraná. Essa é a mesma ordem no tocante à arrecadação de ICMS.

A Tabela abaixo traz essas informações. Em 2012, o ICMS do RS cresceu 9,6%, em valores nominais. O ICMS dos Estados de SP, MG, RJ e PR cresceu, respectivamente, 1,6%, 9,9%, 10,6% e 11,9%. Nesse mesmo ano, a média brasileira é de 7,4%. Em 2013, o ICMS do RS cresceu 12,5%, em valores nominais. O ICMS dos Estados de SP, MG, RJ e PR cresceu, respectivamente, 10,8%, 12,0%, 13,8% e 12,6%. Nesse mesmo ano, a média brasileira é de 11,3%. Tanto em 2012 como em 2013, o ICMS arrecadado pelo Estado do RS representou 6,5% do ICMS total brasileiro.

Demonstrativo de arrecadação nominal de ICMS dos principais estados brasileiros - R\$ mil

Estados	2011	2012	2013	% 2012 / 2011	% 2013 / 2012
São Paulo	107.426.893	109.103.539	120.924.692	1,6	10,8
Minas Gerais	29.219.113	32.100.033	35.952.963	9,9	12,0
Rio de Janeiro	25.154.567	27.816.802	31.645.900	10,6	13,8
Rio Grande do Sul	19.502.930	21.378.209	24.060.566	9,6	12,5
Paraná	15.961.798	17.859.740	20.116.832	11,9	12,6
Bahia	13.231.412	14.442.791	16.831.542	9,2	16,5
Santa Catarina	12.514.406	12.719.389	14.010.837	1,6	10,2
Goiás	9.925.874	11.369.285	12.137.751	14,5	6,8
Pernambuco	9.875.178	10.601.777	11.711.614	7,4	10,5
Espírito Santo	8.560.649	9.222.390	8.850.115	7,7	-4,0
Ceará	6.794.824	7.646.410	8.705.389	12,5	13,8
Brasil	307.397.123	330.264.738	367.607.860	7,4	11,3
% ICMS RS / Brasil	6,3	6,5	6,5		

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/CONFAZ.

As transferências constitucionais da União ao Estado

As relações federativas encontram-se submetidas a graves distorções, devido ao incremento da carga fiscal estar concentrado na esfera federal, com a institucionalização de diversas contribuições sociais, entre outras, o PIS/PASEP, a COFINS e a CSLL, não repartidas com os demais entes federativos. A partir de 2004, houve o compartilhamento da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

(CIDE) com Estados e Municípios; atualmente, a cobrança está com sua alíquota zerada.

Outro ponto a ser destacado é a prática pelo Governo Federal de políticas anticíclicas, com o objetivo de promover o consumo interno, através da diminuição da carga tributária ao sistema produtivo industrial, a exemplo do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) dos setores de automóveis e das linhas brancas e mobiliárias. Por conta disso, reduzem-se significativamente os repasses do Fundo de Participação dos Estados.

As principais transferências constitucionais da União ao Estado (Fundo de Participação dos Estados, Cota-Parte do IPI Exportação, Compensação Financeira da Lei Kandir e Auxílio Financeiro à Exportação) apresentaram, ao longo do tempo, uma redução significativa na sua participação, em relação à variação da Receita Corrente Líquida.

Transferências Constitucionais e Legais da União ao RS – Em valores nominais – R\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
COTA-PARTE DO FPE	705	781	904	1.106	1.066	1.149	1.415	1.459	1.569	1.710
COTA-PARTE IPI-EXPORTAÇÃO	352	377	392	432	335	440	483	361	353	466
LEI KANDIR (LCF 87/96)	256	147	147	147	147	147	147	147	147	147
AUXÍLIO FINANCEIRO EXPORTAÇÃO	82	153	122	174	134	118	112	96	0	112
TOTAL	1.395	1.457	1.565	1.858	1.681	1.853	2.157	2.062	2.069	2.435
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	12.349	13.312	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633
% TRANSFERÊNCIA UNIÃO / RCL	11,3	10,9	11,2	11,2	9,7	9,1	9,8	8,7	7,8	8,5

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A Tabela anterior mostra que, entre os anos 2005 e 2014, as transferências federais apresentaram variação negativa de 2,8 pontos percentuais, em relação à variação da RCL. Em 2005, as transferências representavam o equivalente a 11,3% da RCL e, em 2014, essa participação recuou para 8,5% da RCL. Somente em relação aos tributos especificados, a perda em 2014, caso as transferências tivessem o mesmo percentual em relação à variação da RCL de 2005, seria da ordem de R\$ 800 milhões (RCL de 2014 foi de R\$ 28.633 milhões x 2,8% = perda de R\$ 800 milhões).

A próxima Tabela mostra o percentual da carga tributária bruta total, em relação ao PIB, por esfera de Governo, entre 2000 e 2013. Denota-se que, em 2000, a União detinha uma carga tributária de 20,5% do PIB, a qual saltou para 24,8% do PIB, em 2013. Os Estados passaram de 8,0% do PIB, em 2000, para 9,1%, em 2013. Os Municípios detinham uma participação da carga tributária de 1,4% do PIB, em 2000, que passou para 2,1%, em 2013. Assim, no período, a União cresceu 4,3 pontos percentuais sobre o PIB; os Estados, 1,1 ponto percentual sobre o PIB; e os Municípios, 0,7 ponto percentual sobre o PIB.

Demonstrativo da evolução da carga tributária total sobre o PIB – em %

Ente Federativo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
União	20,5	21,3	22,2	21,6	22,2	23,4	23,3	24,1	24,0	23,0	23,1	24,7	24,8	24,8
Estados	8,0	8,3	8,4	8,4	8,6	8,7	8,6	8,6	8,7	8,5	8,5	8,6	9,0	9,1
Municípios	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,3	1,4	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1	2,1
Carga Tributária Total s/PIB	29,9	31,0	32,0	31,4	32,2	33,4	33,3	34,5	34,5	33,3	33,5	35,3	35,9	36,0

Fonte: Receita Federal do Brasil.

A Tabela seguinte traz os percentuais de arrecadação de tributos em cada esfera de Governo. Em 2000, a União arrecadou 68,6% da totalidade dos tributos e, em 2013, esse percentual cresceu para 68,9%. Já os Estados, que em 1998 detinham 26,8%, tiveram sua arrecadação diminuída para 25,3%, em 2012. No mesmo período, os Municípios passaram de 4,7% para 5,8%.

Demonstrativo do percentual de arrecadação por esfera de Governo

Ente Federativo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
União	68,6	68,7	69,4	68,8	68,9	70,1	70,0	70,1	69,5	68,9	69,0	70,0	69,0	68,9
Estados	26,8	26,8	26,3	26,8	26,7	26,0	25,8	24,8	25,4	25,6	25,5	24,5	25,2	25,3
Municípios	4,7	4,5	4,4	4,5	4,3	3,9	4,2	5,1	5,1	5,5	5,5	5,5	5,8	5,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Receita Federal do Brasil.

O RS e os demais principais Estados exportadores (SP, MG, RJ e PR) sofreram impacto com a entrada em vigor da Lei Kandir (LCF nº 87/96), que isenta do ICMS os produtos e serviços destinados à exportação. Não houve por parte da União uma compensação satisfatória à implementação dessa medida. Por um lado, é salutar para a economia e para os exportadores terem seus produtos mais competitivos no mercado internacional, contudo, esvai-se uma fatia substancial de recursos tributários, tão necessários para fazer frente às diversas demandas sociais e de infraestrutura.

Somente para fins de argumentação, caso a alíquota de ICMS a ser cobrada sobre os produtos e serviços exportados fosse fixada, em tese, em 8,0%, em 2014, a perda do Estado com a Lei Kandir seria de R\$ 3,3 bilhões, conforme se pode observar na Tabela adiante. No período entre 2005 e 2014, o Estado deixou de arrecadar R\$ 20,9 bilhões, em valores nominais. Ao se atualizar esses valores pelo IGP-DI até 31/12/2014, a perda seria de R\$ 30,3 bilhões.

Simulação de perdas com a desoneração de ICMS sobre produtos exportados (Lei Kandir) – R\$/US\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Valores Exportados pelo RS (em US\$)	10.476	11.802	15.018	18.385	15.236	15.382	19.427	17.386	25.094	18.696	148.206
Valor Médio Dólar Anual (R\$)	2,44	2,18	1,95	1,83	2,00	1,76	1,67	1,91	2,16	2,35	1,97
Valores Exportados pelo RS (em R\$)	25.561	25.729	29.284	33.645	30.472	27.072	32.443	33.207	54.203	43.936	291.616
Alíquota de Exportação (Em tese: 8,0%)	2.045	2.058	2.343	2.692	2.438	2.166	2.595	2.657	4.336	3.515	23.330
(-) Compensação das Exportações	338	300	269	320	281	264	259	242	147	259	2.420
Perdas nominais da Lei Kandir – R\$	1.707	1.759	2.074	2.371	2.157	1.901	2.336	2.414	4.189	3.256	20.908
Perdas da Lei Kandir (IGP-DI) – R\$	2.848	2.826	3.092	3.218	2.978	2.358	2.757	2.643	4.347	3.256	30.323

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do Estado do RS.

Considerações sobre as Receitas Públicas

Para fazer frente à escassez de recursos, o Estado precisa estar continuamente despendendo esforços para aprimorar a função arrecadadora, com a utilização das mais modernas ferramentas de gestão, de controle e de fiscalização da atividade

econômica das empresas, fortes aliadas para diminuir o risco da sonegação fiscal. O uso da Nota Fiscal Eletrônica, por exemplo, dá margem ao controle da mercadoria na saída da empresa até o seu destino final e, conseqüentemente, à tributação advinda da circulação.

Outra maneira de controle setorial do ICMS é a Substituição Tributária, a qual pode ser conceituada como sendo o regime pelo qual a responsabilidade pelo ICMS devido nas operações ou prestações de serviços é atribuída, normalmente, ao primeiro contribuinte da cadeia, que tem a obrigação de recolher o tributo devido. Deve também ser aperfeiçoado e expandido o Programa de Sustentabilidade Financeira, que engloba ações de melhoria da gestão fiscal, tais como a malha fina estadual, o rigor com o devedor contumaz e o domicílio eletrônico. O programa Nota Fiscal Gaúcha distribui prêmios mensais como incentivo para que os cidadãos exijam a emissão do documento fiscal no momento da compra. Há também o desconto do IPVA para quem é cadastrado no sistema e emite as notas fiscais identificadas com o CPF do consumidor.

Em suma, as ações da Administração Estadual devem buscar permanentemente uma melhor performance de arrecadação tributária. Tão importante quanto racionalizar o gasto da maneira mais eficaz possível é empreender esforços para a promoção de uma melhor receita pública.

Os Grandes Agregados da Despesa Pública

Para uma explanação mais aprofundada sobre a situação das contas estaduais, faz-se necessário destacar a evolução das despesas, segundo os grandes grupos: Pessoal e Encargos Sociais, Serviço da Dívida (Juros, Encargos e Amortização da Dívida), Investimentos Amplos (Investimentos e Inversões Financeiras) e Outras Despesas Correntes (Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios, Manutenção e Custeio da máquina pública e Gestão Plena do SUS).

Com o objetivo de facilitar a análise das despesas públicas, os diversos grupos são sempre comparados em relação à Receita Corrente Líquida (RCL). Quando há referência à RCL, trata-se do cálculo referendado pela Contadoria-Geral do Estado (CAGE/RS) e divulgado no Balanço Geral do Estado, avalizado pelo Tribunal de Contas do Estado, que busca obedecer às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 53, I, conforme se demonstra na Tabela a seguir.

Demonstrativo da Receita Corrente Líquida

Receitas Correntes Totais

- (-) Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios
- (-) Dedução da Receita para a Formação do FUNDEB
- (-) Contribuição para o Plano de Previdência do Servidor
- (-) Compensação Financeira entre Regimes de Previdência
- (-) Anulação de Restos a Pagar
- (-) IRRF dos Servidores

Receita Corrente Líquida

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal (Anexo III, art. 53, I).

Adiante, apresenta-se Tabela na qual são transcritos do Balanço Geral do Estado os valores da Receita Corrente Líquida (RCL). No período entre 2005 e 2014, a RCL cresceu nominalmente, em média, 10,4% ao ano.

Receita Corrente Líquida, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal - R\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Receita Corrente Líquida	12.349	13.312	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633
Crescimento nominal (%)	15,0	7,8	5,1	19,1	4,4	16,7	8,0	8,1	11,3	8,5

Fonte: Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Sul/CAGE.

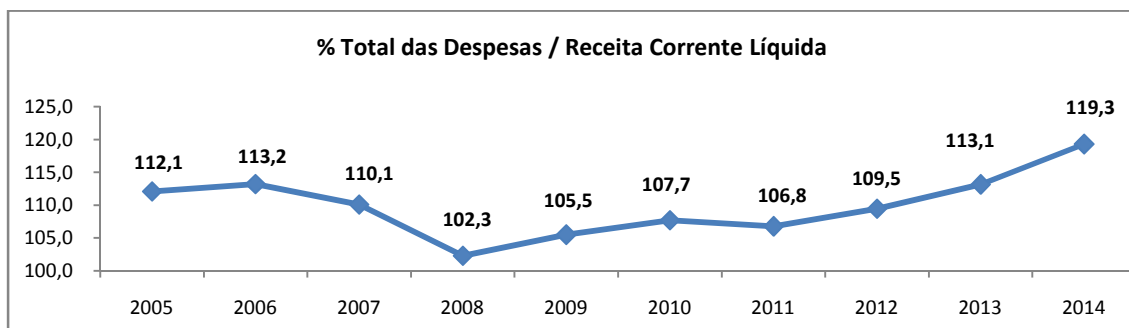
A Tabela seguinte mostra a evolução da despesa pública consolidada ajustada, a partir de 2005, em valores nominais. Ressalva-se que, no demonstrativo, não foram computadas as despesas intraorçamentárias, visto que implicariam uma dupla contagem contábil, pois são lançamentos que ocasionam a mesma despesa em mais de um órgão estadual. Em 2005, os valores executados (empenhados) ultrapassaram em 12,1% a variação da RCL. Em 2014, os empenhos anuais foram maiores em 19,3% da RCL, o maior déficit corrente da série, ou seja, de R\$ 5,5 bilhões.

Despesas Empenhadas Consolidadas do Estado do RS – R\$ milhões

Especificação do Grupo da Despesa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal e Encargos Sociais	8.542	9.557	10.157	11.001	6.726	7.617	8.426	16.616	18.920	21.611
(+) Aposentadorias, Pensões e Precatórios	0	0	0	0	5.323	5.966	6.707	0	0	0
Pessoal e Encargos Sociais Ajustados	8.542	9.557	10.157	11.001	12.049	13.583	15.134	16.616	18.920	21.611
Outras Despesas Correntes	6.704	7.004	7.136	8.328	14.174	16.272	18.069	12.708	14.501	16.076
(-) Distribuição de Receitas aos Municípios	3.317	3.474	3.639	4.361	4.630	5.360	5.867	6.404	7.125	7.669
(-) Aposentadorias/Pensões e Precatórios	0	0	0	0	5.323	5.966	6.707	0	0	0
(-) Gestão Plena do SUS	412	454	478	578	698	771	825	874	762	905
Outras Despesas Correntes Ajustadas	2.975	3.077	3.019	3.388	3.522	4.174	4.670	5.430	6.614	7.502
Serviço da Dívida	1.714	1.775	1.830	3.183	2.112	2.956	2.504	2.686	2.895	3.269
(-) Operação Externa com o BIRD	0	0	0	1.192	0	787	0	0	0	0
Serviço da Dívida Ajustado	1.714	1.775	1.830	1.991	2.112	2.169	2.504	2.686	2.895	3.269
Investimentos Amplos	615	664	401	661	662	1.937	1.105	1.223	1.429	1.775
Total do Grupo da Despesa	13.846	15.074	15.407	17.041	18.345	21.863	23.412	25.955	29.858	34.157
Receita Corrente Líquida - RCL	12.349	13.312	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633
% do Total do Grupo da Despesa / RCL	112,1	113,2	110,1	102,3	105,5	107,7	106,8	109,5	113,1	119,3

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

O Gráfico seguinte mostra a evolução das despesas totais em relação à Receita Corrente Líquida. Os percentuais acima de 100% da RCL representa déficit corrente.



A Tabela adiante mostra a evolução dos grupos de despesa, em relação à variação da Receita Corrente Líquida, tomando o ano de 2005 como base 100. Verifica-se que o total das despesas apresenta elevação de 6,4% da variação da RCL. Constata-se que o grupo de Pessoal e Encargos Sociais cresceu 9,1%; o de Outras Despesas Correntes cresceu 8,8%; o do Serviço da Dívida decresceu 17,8%; e o grupo de Investimentos Amplos cresceu 24,4%, em relação à variação da RCL.

Grupo de Despesas em relação à variação da RCL – Ano 2005 como base 100										
Grupo da Despesa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pessoal e Encargos Sociais Ajustados	100,0	103,8	105,0	95,5	100,2	96,7	99,8	101,3	103,7	109,1
Outras Despesas Correntes Ajustadas	100,0	95,9	89,6	84,4	84,1	85,4	88,4	95,1	104,0	108,8
Serviço da Dívida Ajustado	100,0	96,1	94,2	86,1	87,5	77,0	82,3	81,6	79,0	82,2
Investimentos Amplos	100,0	100,2	57,5	79,6	76,4	191,5	101,1	103,5	108,7	124,4
Total do Grupo da Despesa	100,0	101,0	98,2	91,2	94,1	96,1	95,2	97,6	100,9	106,4

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

O grupo Pessoal e Encargos Sociais

Entre 2000 e 2013, sob o ponto de vista quantitativo, a Tabela abaixo mostra que, após 14 anos, as matrículas totais do Estado do Rio Grande do Sul (ativos, inativos e de pensionistas) cresceram 6,6%, uma variação percentual pouco maior do que a variação da população do Estado, de 6,3%. Em 2000, entre ativos, inativos e pensionistas, os ativos representavam 52,3% do total das matrículas e 1,90% da população gaúcha; já em 2013, os ativos perfaziam 49,8% do total e 1,8% da população. O quadro de ativos mantém tendência declinante com relação ao conjunto do funcionalismo.

Note-se, ainda, que, entre 2000 e 2013, o quadro de inativos teve um acréscimo de 30.218 matrículas (média de 2.158 matrículas líquidas por ano), um aumento, no período, de 25,2%. Ao se tomar os últimos 5 anos (2009-2013), em média, foram para a inatividade 3.500 matrículas líquidas. Importantíssimo mencionar que, em 2013, pela primeira vez, as matrículas do pessoal inativo mais pensionista (197.600 matrículas) ultrapassaram as matrículas do pessoal ativo (195.945 matrículas), o que é muito preocupante sob o ponto de vista do déficit previdenciário. Em tópico especial, será tratado o tema do déficit previdenciário.

Matrículas dos servidores ativos, inativos e pensionistas

Órgãos	Matrículas	2000	2013	2013 - 2000	% 2013 / 2000
Administração Direta	Ativos	165.180	162.577	-2.603	-1,6
	Inativos	108.417	143.221	34.804	32,1
	Pensionistas	1.927	971	-956	-49,6
	Total	275.524	306.769	31.245	11,3
Fundações	Ativos	4.943	5.755	812	16,4
	Inativos	0	6	6	-
	Total	4.943	5.761	818	16,5
Autarquias	Ativos	4.305	3.473	-832	-19,3
	Inativos	6.277	5.087	-1.190	-19,0
	Pensionistas	53.992	46.337	-7.655	-14,2
	Total	64.574	54.897	-9.677	-15,0
Sociedades de Economia Mista	Ativos	18.636	24.140	5.504	29,5
	Inativos	5.200	1.798	-3.402	-65,4
	Pensionistas	157	180	23	14,6
	Total	23.993	26.118	2.125	8,9
GERAL	Ativos	193.064	195.945	2.881	1,5
	Inativos	119.894	150.112	30.218	25,2
	Pensionistas	56.076	47.488	-8.588	-15,3
	Total	369.034	393.545	24.511	6,6
População do Estado do RS		10.187.798	10.841.802	642.202	6,3
% de Matrículas sobre a População do RS		3,6	3,6		
% de Ativos sobre a População do RS		1,9	1,8		

Fontes de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS e Fundação de Economia e Estatística do RS.

Nota: No começo de 2015, não tinham sido divulgados os números atualizados do quantitativo consolidado de pessoal da Administração Pública Estadual, referente ao ano de 2014.

Conforme dados publicados pela Secretaria da Fazenda do RS, em 2013, a Secretaria da Educação possuía cadastradas 98.571 matrículas ativas, de um total de 148.323 do Poder Executivo, ou seja, dois terços do total das matrículas ativas. Ao se acrescentar a Secretaria da Segurança Pública, o total de matrículas sobe para 134.837, 91,0% do total das matrículas ativas. Em suma, os dois órgãos aglutinam 91,0% das matrículas ativas, 88,1% das matrículas inativas (122.335 matrículas) e

89,6% do total das matrículas (ativas e inativas) do Poder Executivo (257.172 matrículas).

A Tabela seguinte mostra a evolução das despesas com pessoal ativo e inativo, entre 2005 e 2013. Tomando-se por base a despesa empenhada com a remuneração do pessoal ativo civil e militar, em relação à remuneração do pessoal aposentado e pensionista, constata-se que, em 2005, os gastos com a remuneração dos aposentados e pensionistas já estavam maiores.

Entre os estados brasileiros, o RS é o que mais gasta com inativos, tanto em relação às despesas com pessoal como em relação à Receita Corrente Líquida. O gasto com pessoal inativo está crescendo de forma consistente em toda a série apresentada. Em 2014, foram empenhados 45,8% do gasto com a remuneração do pessoal ativo e 54,2% com os proventos de aposentados e pensionistas.

Percentual Empenhado com Pessoal da Administração Pública Consolidada

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% gasto com a remuneração do pessoal ativo (Civil/Militar) - Elementos 11 e 12	49,1	48,7	47,8	47,0	46,4	46,2	45,9	45,7	45,6	45,8
% gasto com a remuneração de Aposentados e Pensionistas - Elementos 01 e 03	50,9	51,3	52,2	53,0	53,6	53,8	54,1	54,3	54,4	54,2

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Sob o ângulo das despesas empenhadas consolidadas com o grupo de Pessoal e Encargos Sociais, em relação à RCL, entre os anos de 2005 e 2014, verifica-se que há um comportamento crescente de participação. Em 2005, gastava-se 69,2% da RCL; já em 2014, o gasto foi majorado para 75,5% da RCL. É importante salientar o fato de que somente o grupo Pessoal e Encargos Sociais consome 3/4 (três quartos) de toda a Receita Corrente Líquida.

Despesas Consolidadas com o grupo de Pessoal e Encargos Sociais em relação à RCL

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% do grupo de Pessoal e Encargos Sociais sobre a RCL	69,2	71,8	72,6	66,0	69,3	66,9	69,0	70,1	71,7	75,5

Fontes de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A Tabela adiante processa os gastos com o grupo Pessoal e Encargos Sociais, por elemento da despesa, entre 2005 e 2014. Tomou-se o valor empenhado sem a dupla contagem contábil. Nos anos de 2009 até 2011, incluíram-se as despesas com os aposentados, os pensionistas e as sentenças judiciais (precatórios e RPs), constantes do Instituto de Previdência do Estado, do grupo Outras Despesas Correntes que, nos anos anteriores, já figuravam no grupo de Pessoal (Órgão 40). Em 2014, separadamente, os gastos com as aposentadorias totalizaram R\$ 8,3 bilhões; enquanto o pessoal civil, R\$ 7,7 bilhões; as pensões, R\$ 2,2 bilhões; e o pessoal militar, R\$ 1,2 bilhão.

Gasto com o grupo Pessoal e Encargos Sociais, em valores nominais – R\$ milhões										
Elementos da Despesa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APOSENTADORIAS	3.091	3.413	3.751	4.068	4.496	4.996	5.596	6.335	7.266	8.298
PENSÕES	921	1.041	1.115	1.161	1.297	1.497	1.642	1.806	1.980	2.202
VENCIMENTOS PESSOAL CIVIL	3.443	3.761	3.950	4.118	4.454	4.913	5.432	5.987	6.754	7.686
VENCIMENTOS PESSOAL MILITAR	434	461	508	518	565	663	720	854	1.014	1.177
SENTENÇAS JUDICIAIS	246	311	182	280	492	753	827	574	656	831
DESPESAS EXERCÍCIOS ANTERIORES	184	277	335	529	385	333	423	479	606	659
OBRIGAÇÃO PATRONAL	129	129	133	139	162	200	241	293	327	373
DEMAIS DESPESAS	93	165	183	188	199	227	251	289	317	385
Total	8.542	9.557	10.157	11.001	12.049	13.583	15.134	16.616	18.920	21.611

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A Tabela seguinte demonstra a evolução do percentual gasto com o grupo Pessoal e Encargos Sociais, em relação à RCL, tomando-se o ano de 2005 como base 100. Entre 2005 e 2014, constata-se que o grupo que as despesas no período cresceram 9,1% acima da variação da Receita Corrente Líquida. Depois de cotejados os gastos, verifica-se que em 2014, todas os itens discriminados estão em linha ascendente.

Despesas de Pessoal dos Poderes e Órgãos em relação à RCL – Ano 2005 como base 100

Elementos da Despesa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APOSENTADORIAS	100,0	102,4	107,1	97,6	103,3	98,3	102,0	106,7	110,0	115,8
PENSÕES	100,0	104,8	106,8	93,5	100,0	98,8	100,4	102,1	100,6	103,1
VENCIMENTOS PESSOAL CIVIL	100,0	101,3	101,3	88,7	91,9	86,8	88,9	90,6	91,8	96,3
VENCIMENTOS PESSOAL MILITAR	100,0	98,5	103,3	88,5	92,5	93,0	93,5	102,5	109,4	117,1
SENTENÇAS JUDICIAIS	100,0	117,4	65,3	84,5	142,1	186,4	189,4	121,5	124,9	145,7
DESPESAS EXERCÍCIOS ANTERIORES	100,0	139,3	160,5	212,7	148,3	109,9	129,4	135,3	153,9	154,2
OBRIGAÇÃO PATRONAL	100,0	92,7	91,0	79,7	89,2	94,6	105,5	118,3	118,8	124,8
DEMAIS DESPESAS	100,0	164,3	173,3	149,8	151,4	148,1	151,8	161,6	159,2	178,3
Total	100,0	103,8	105,0	95,5	100,2	96,7	99,8	101,3	103,7	109,1

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

O grupo Outras Despesas Correntes

O grupo Outras Despesas Correntes engloba, basicamente, a manutenção e o custeio dos órgãos do Estado; os gastos com os serviços prestados à população nas áreas da Saúde, Educação e Segurança Pública; as transferências constitucionais e legais aos Municípios; e a gestão plena do SUS. Entre 2009 e 2011, o grupo Outras Despesas Correntes apropriou os gastos com aposentadorias, pensões e sentenças judiciais (precatórios e RPVs do Poder Executivo), empenhados através do IPERGS (Órgão 40).

A Tabela a seguir mostra a evolução do grupo Outras Despesas Correntes, entre 2005 e 2014, discriminada por elemento da despesa, que foi ajustado com a exclusão da dupla contagem contábil (despesas intraorçamentárias); e das despesas com aposentadorias, pensões e sentenças judiciais do Poder Executivo, empenhadas através do IPERGS (Órgão 40), entre 2009 e 2011.

Outras Despesas Correntes, por elemento da despesa nominal empenhada – R\$ milhões

ELEMENTOS DA DESPESA	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DISTRIBUIÇÃO RECEITAS MUNICÍPIOS	3.317	3.474	3.639	4.361	4.630	5.360	5.867	6.404	7.125	7.669
GESTÃO PLENA DO SUS	412	454	478	578	698	771	825	874	762	905
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - JURÍDICA	1.077	1.231	1.218	1.356	1.538	1.723	2.002	2.333	2.805	2.950
CONTRIBUIÇÕES	129	115	99	140	155	246	289	451	738	949
DESPESAS EXERCÍCIOS ANTERIORES	313	288	300	306	246	340	348	360	513	679
MATERIAL DE CONSUMO	330	329	303	398	413	445	441	441	449	450
OUTROS SERVIÇOS TERCEIROS - FÍSICA	110	132	146	174	188	222	281	317	335	339
LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA	77	86	91	103	124	152	174	224	267	322
OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUIÇÕES	125	141	155	191	186	231	244	261	290	319
AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	161	162	147	139	137	190	222	231	253	281
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	178	199	225	219	203	211	240	203	226	476
SENTENÇAS JUDICIAIS	21	38	40	45	22	56	93	150	201	132
SUBVENÇÕES SOCIAIS	85	94	79	92	92	111	68	84	127	141
DIÁRIAS - PESSOAL CIVIL	45	38	31	35	40	50	53	75	91	96
DIÁRIAS - PESSOAL MILITAR	20	20	16	15	21	26	33	52	54	64
AUXÍLIO-TRANSPORTE	52	54	55	47	49	53	60	64	59	59
DEMAIS OUTRAS DESPESAS CORRENTES	252	149	114	128	110	116	124	184	208	246
Total	6.703	7.004	7.136	8.328	8.851	10.306	11.362	12.708	14.501	16.076

Fonte dos dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A Tabela adiante mostra a evolução do grupo Outras Despesas Correntes, por elemento da despesa, em relação à RCL, tendo o ano de 2005 como base 100. Os gastos com a manutenção e o custeio da máquina pública tiveram crescimento recorde, em 2013 e 2014, ultrapassando a variação da RCL em 4,1% e 8,8%, respectivamente.

Outras Despesas Correntes, por elemento da despesa, em relação à RCL – Ano 2005 com base 100

Elementos da Despesa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - JURÍDICA	100,0	106,1	99,9	93,4	101,5	97,4	104,7	112,9	121,9	118,2
CONTRIBUIÇÕES	100,0	82,8	68,0	80,6	85,1	116,2	126,1	182,0	267,8	317,2
DESPESAS EXERCÍCIOS ANTERIORES	100,0	85,4	84,8	72,7	56,0	66,3	62,7	60,0	76,8	93,8
MATERIAL DE CONSUMO	100,0	92,4	81,1	89,3	88,8	82,1	75,2	69,6	63,6	58,8
OUTROS SERVIÇOS TERCEIROS - FÍSICA	100,0	112,1	118,0	117,6	121,8	123,4	144,4	150,7	142,9	133,4
LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA	100,0	103,0	104,0	99,1	113,9	120,0	126,8	151,4	162,1	180,0
OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUIÇÕES	100,0	105,1	109,5	113,5	105,9	112,5	110,3	109,1	108,7	110,4
AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	100,0	93,7	80,8	64,2	60,5	72,1	77,8	74,9	73,6	75,6
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	100,0	103,7	111,1	91,1	80,8	71,9	75,7	59,3	59,2	115,0
ENTENÇAS JUDICIAIS	100,0	166,9	164,8	158,5	74,1	161,7	245,9	368,3	444,4	269,0
SUBVENÇÕES SOCIAIS	100,0	102,4	81,4	79,4	76,1	78,9	45,0	51,0	69,7	71,1
DIÁRIAS - PESSOAL CIVIL	100,0	79,0	62,2	57,8	64,5	68,1	66,9	88,1	95,3	93,3
DIÁRIAS - PESSOAL MILITAR	100,0	95,9	71,4	57,9	75,2	82,0	95,0	138,5	129,2	140,3
AUXÍLIO-TRANSPORTE	100,0	95,7	92,9	66,1	66,3	61,9	64,9	63,6	52,4	48,4
DEMAIS OUTRAS DESPESAS CORRENTES	100,0	54,6	39,7	37,5	30,9	28,1	27,6	37,9	38,5	42,1
Total	100,0	96,0	89,6	84,5	84,1	85,4	88,4	95,1	104,1	108,8

Fonte dos dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

O grupo do Serviço da Dívida Pública

A Tabela a seguir mostra a evolução da dívida contratual fundada interna e externa da Administração Direta, a partir do final do Governo Peracchi (1971) até o final do governo Tarso Genro (2014). Entre 1971 e 2014, a dívida cresceu 27,8 vezes, em valores reais pelo IGP-DI. Constata-se que, desde o governo Britto, a dívida manteve-se praticamente estável.

Estoque da Dívida contratual fundada Interna e Externa - R\$ milhões

Governos	Final de Governo	Estoque Dívida Atualizada IGP-DI	Referência	Variação
Peracchi	1971	1.970	1,0	-
Triches	1974	4.316	2,2	119,1
Guazelli	1978	7.898	4,0	83
Amaral	1982	14.145	7,2	79,1
Jair	1986	19.633	10,0	38,8
Simon	1990	19.661	10,0	0,1
Collares	1994	24.270	12,3	23,4
Britto (1)	1998	53.960	27,4	122,3
Olívio	2002	53.817	27,3	-0,3
Rigotto	2006	52.947	26,9	-1,6
Yeda Crusius (2)	2010	53.690	27,3	1,4
Tarso Genro (3)	2014	54.775	27,8	2,0

Fonte de dados brutos: Balanço Geral do Estado do RS e Secretaria da Fazenda do RS.

Nota 1: Inclui-se a operação original do PROES, da Fundação BANRISUL (R\$ 700 milhões) e da Caixa Econômica Estadual (R\$ 1.679 milhões), realizada em 1998. Fonte: Balanço Geral de 1998, Pg. 115. Os valores atualizados pelo IGP-DI até 31/dez/14 atingem R\$ 9.637 bilhões.

Nota 2: Incluíram-se as operações de empréstimo feitas junto ao Banco Mundial, em 2008 e 2010, respectivamente, de R\$ 1,19 bilhão e R\$ 787 milhões, contratadas para substituir a dívida extralimite junto à União. Esses valores passaram a fazer parte da dívida externa.

Nota 3: Em 2013 e 2014, o estoque da dívida deverá sofrer modificação, em função de Lei que alterou os indexadores de correção da dívida do Estado com a União, que ainda depende de regulamentação específica.

A Tabela Dívida Fundada Interna e Externa, na próxima página, analisa a evolução da dívida contratual fundada interna e externa, em relação ao PIB gaúcho. Constata-se que, em 1995, o estoque total representava 14,0% do PIB, alcançando o patamar máximo de 23,3%, em 2002. Em 2013, a equação recuou para 16,1% do PIB.

Dívida Fundada Interna e Externa (valores nominais), em relação ao PIB gaúcho – R\$ mil

Especificação	Dívida Interna Nominal	Dívida Externa Nominal	Total Dívida Nominal	PIB do RS	% Dívida sobre o PIB/RS
1995	6.829.289	167.137	6.996.426	49.879.355	14,0
1996	8.714.916	158.434	8.873.350	58.807.375	15,1
1997	10.761.096	252.275	11.013.371	64.991.309	16,9
1998	13.008.479	407.605	13.416.084	67.673.125	19,8
1999	14.883.773	627.754	15.511.527	74.015.782	21,0
2000	16.601.567	738.775	17.340.342	81.814.714	21,2
2001	18.892.745	942.221	19.834.966	92.310.078	21,5
2002	23.110.688	1.491.045	24.601.733	105.486.816	23,3
2003	25.148.846	1.316.382	26.465.228	124.551.267	21,2
2004	27.603.012	1.301.043	28.904.055	137.830.682	21,0
2005	29.095.416	1.121.521	30.216.937	144.218.198	21,0
2006	30.837.838	944.626	31.782.464	156.826.932	20,3
2007	33.067.694	698.529	33.766.223	176.615.073	19,1
2008	35.784.251	2.342.608	38.126.859	199.494.246	19,1
2009	35.302.367	1.680.815	36.983.182	215.863.879	17,1
2010	39.334.880	2.282.751	41.617.631	252.482.597	16,5
2011	41.999.492	2.488.747	44.488.239	263.633.398	16,9
2012	46.014.703	2.905.734	48.920.437	277.657.666	17,6
2013	46.894.426	3.525.554	50.419.980	313.452.415	16,1
2014	49.312.124	5.462.741	54.774.865	-	-

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS e Fundação de Economia e Estatística do RS.

Nota 1: O PIB de 2013 é uma estimativa preliminar da FEE/RS, sujeito à alteração. O PIB de 2014 ainda não foi divulgado.

Nota 2: Em 2013 e 2014, o estoque da dívida deverá sofrer modificação, em função de Lei que alterou os indexadores de correção da dívida do Estado com a União, que ainda depende de regulamentação específica.

A Tabela Valores Empenhados com o Serviço da Dívida em Relação à RCL, na próxima página, mostra os valores empenhados para o pagamento do serviço da dívida (juros, encargos e amortização da dívida), entre 2005 e 2014. Em 2005, foram

comprometidos 13,9% da RCL. Já em 2014, a participação diminuiu para 11,4% da RCL. No período, dispendeu-se com o serviço da dívida, em média, 12,0% da RCL.

Se o tamanho total da dívida consolidada líquida, ao final de 2014, perto de R\$ 60 bilhões, já atesta a gravidade do endividamento do Estado, não menos importante é o volume significativo de desembolso mensal despendido para o pagamento da amortização, juros e encargos. Entre 2005 e 2014, foram empenhados R\$ 22,9 bilhões, em valores nominais. Nesse mesmo período, foram direcionados para investimentos amplos R\$ 10,5 bilhões, ou seja, a cada R\$ 1,00 de investimento, R\$ 2,19 são apropriados para o serviço da dívida.

Valores empenhados com o serviço da dívida em relação à RCL– R\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SERVIÇO DÍVIDA AJUSTADA	1.714	1.775	1.830	1.991	2.112	2.169	2.504	2.686	2.895	3.269
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	12.349	13.312	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633
% Serviço da Dívida / RCL	13,9	13,3	13,1	11,9	12,1	10,7	11,4	11,3	11,0	11,4

Fonte de dados brutos: Balanço Geral do Estado do RS e Secretaria da Fazenda do RS.

Nota: Não constam os valores pagos em contrapartida às contratações das operações de crédito com o Banco Mundial, de R\$ 1,192 bilhão (2008), e de R\$ 786,8 milhões (2010), visto que objetivou mudar o perfil de parte da dívida extralimite.

A Tabela a seguir faz menção à Dívida Consolidada Líquida, entre 2002 e 2014, em relação à Receita Corrente Líquida. Até 2016, obrigatoriamente, o Estado do Rio Grande do Sul deverá se enquadrar no limite máximo de endividamento, de duas vezes a RCL, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em 2002, a dívida comprometia 2,95 vezes a RCL.

Em 2008, o Estado enquadrou-se no limite de endividamento proposto pela LRF, de 2,39 vezes a RCL. Ao final de 2014, a relação dívida consolidada líquida era de 2,0933 vezes a RCL, enquanto que o limite de endividamento era de 2,0969 vezes a RCL.

Comprometimento da Dívida Consolidada Líquida em relação à RCL

Especificação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dívida Consolidada/RCL	2,95 vezes	2,80 vezes	2,83 vezes	2,58 vezes	2,54 vezes	2,54 vezes	2,34 vezes	2,20 vezes	2,14 vezes	2,14 vezes	2,18 vezes	2,09 vezes	2,0933 vezes
Limite Endividamento	2,68 vezes	2,63 vezes	2,58 vezes	2,53 vezes	2,48 vezes	2,44 vezes	2,39 vezes	2,34 vezes	2,29 vezes	2,24 vezes	2,19 vezes	2,15 vezes	2,0969 vezes

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, Anexo 2, da LRF, art. 55, I, alínea "b", da Secretaria da Fazenda do RS.

O Estado acordou contratualmente com a União pagar mensalmente o equivalente a 13% da Receita Líquida Real sobre a dívida considerada intralimite. A Receita Líquida Real corresponde à soma das receitas correntes e de capital, excluindo-se as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), as receitas provenientes das operações de crédito, as receitas provenientes da venda de ativos, as transferências de capital, as transferências constitucionais para os municípios e as receitas do SUS.

A dívida com a União constitui um sério problema estrutural para as finanças do Estado. Com a aprovação do PL 238/2013, a partir de 01/01/2013, o estoque passou a ser corrigido pelo IPCA mais 4% ao ano ou a Taxa SELIC, o que for menor, em substituição ao IGP-DI mais 6% ao ano. Em tese, a renegociação é benéfica tanto no curto como longo prazo. No curto, porque abre espaço para novas operações de crédito; no longo prazo porque se busca reduzir ou até zerar o estoque da dívida, quando no final do contrato, em 2028. O tema da dívida pública será tratado adiante, em tópico exclusivo.

É importante mencionar o contrato de empréstimo firmado pelo Estado junto ao Banco Mundial (BIRD), de US\$ 1,1 bilhão – US\$ 650 milhões liberados na data da contratação, em outubro de 2008, e US\$ 450 milhões liberados em agosto de 2010 – que objetivou unicamente a reestruturação do perfil de 60% da dívida que não foi objeto de securitização com a União, através da Lei nº 9.496/97. Dessa forma, melhorou-se o fluxo de pagamento com desembolsos anuais menores, além de ganho financeiro na redução de seu valor presente, com prazo de amortização de 30 anos, através de parcelas mensais, quitando-se por completo em 2038.

Os recursos desse financiamento foram repassados diretamente pelo Banco Mundial aos credores do Estado. O custo da operação, a ser paga pela conversão em

dólares, é equivalente à taxa LIBOR mais spread de 0,12% (a taxa anual, na data da primeira parcela contratada, estava em 3,19% ao ano, porém quando da liberação do restante da operação, em agosto de 2010, encontrava-se bem abaixo daquele primeiro percentual, beirando 0,25% ao ano). Contudo, haverá períodos em que as parcelas de amortização estarão inflacionadas, por conta da desvalorização do real frente ao dólar.

O grupo dos Investimentos Amplos

A crise estrutural das finanças públicas teve reflexo direto sobre a capacidade de investimento do Estado. A próxima Tabela mostra a evolução dos investimentos amplos (investimentos mais inversões financeiras), em relação à RCL e ao PIB do Estado.

A Tabela seguinte mostra os investimentos dos vários governos desde Triches até o governo Tarso Genro. O governo Triches investiu 29,7% da RCL. Já os governos mais recentes de Germano Rigotto, Yeda Crusius e Tarso Genro investiram, em média, respectivamente, 6,0%, 5,4% e 5,5% da RCL.

Investimentos Amplos por governo em relação à RCL e ao PIB gaúcho – Em %											
Especificação	Triches	Guazelli	Amaral	Jair	Simon	Collares	Britto	Olívio	Rigotto	Yeda	Tarso
% Investimentos s/RCL	29,7	29,1	27,6	19,1	20,5	13,1	16,7	10,6	6,0	5,4	5,5
% Investimentos s/PIB RS	1,9	1,6	1,4	1,0	1,3	1,0	1,5	0,7	0,5	0,4	-

Fonte de dados brutos: Balanço Geral do Estado do RS e Fundação de Economia e Estatística do RS.

Nota: O PIB gaúcho de 2014 ainda não foi divulgado.

A Tabela Investimentos Amplos Empenhados em Relação à RCL, na próxima página, demonstra os investimentos efetivados anualmente, em relação à RCL, entre 2005 e 2014. A média do período é de 5,4% da RCL.

Investimentos Amplos empenhados em relação à RCL – em valores nominais - R\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
INVESTIMENTOS AMPLOS	615	664	401	661	662	1.937	1.105	1.223	1.429	1775
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	12.349	13.312	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633
% Investimentos / RCL	5,0	5,0	2,9	4,0	3,8	9,5	5,0	5,2	5,4	6,2

Fontes de dados brutos: Balanço Geral do Estado do RS.

Nota: O percentual de investimento realizado em 2010, de 9,5% da RCL, muito acima da média anual, deve-se à utilização de R\$ 670,6 milhões no Programa Construção de Malha Rodoviária, com recursos do Fundo de Equilíbrio Previdenciário (FE-PREV - Lei nº 13.328/09), originados da venda de parte das ações do BANRISUL.

É importante ressaltar que, no período do Governo Tarso Genro (2011-2014), apesar de sacar R\$ 7,2 bilhões do caixa único e dos depósitos judiciais e, ainda, contrair R\$ 3,9 bilhões em operações de crédito, totalizando R\$ 11,1 bilhões, investiu tão somente R\$ 4,4 bilhões, 40,0% daquele total. A maior parte do valor total foi utilizada para o pagamento de pessoal e o custeio da máquina pública.

Adiante se transcreve Tabela demonstrando a evolução dos valores apropriados em investimentos amplos, por elemento da despesa, entre 2005 e 2014.

Valores empenhados em Investimentos Amplos - Em valores nominais- R\$ milhões

Elementos da Despesa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OBRAS E INSTALAÇÕES	304	398	253	349	380	1.268	469	509	458	683
EQUIPAMENTO E MATERIAL	122	112	62	163	131	186	170	216	491	400
AUXÍLIOS FINANCEIROS	64	41	18	53	48	294	80	154	273	272
CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL	2	24	0	36	39	55	77	191	20	160
DESPESAS EXERCÍCIOS ANTERIORES	61	44	28	8	6	77	224	52	88	89
CONCESSÃO EMPRÉSTIMO E FINANCIAMENTO	37	10	20	18	24	6	13	45	59	96
OUTRAS DESPESAS COM INVESTIMENTOS	26	36	19	33	33	50	71	57	40	75
Total	615	664	401	661	662	1.937	1.105	1.223	1.429	1.775

Fontes de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A Tabela seguinte mostra os investimentos amplos, por elemento da despesa, em relação à Receita Corrente Líquida, tendo o ano de 2005 como base 100.

Investimentos Amplos, por elemento da despesa, em relação à RCL - Ano de 2003 como base 100

Elementos da Despesa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OBRAS E INSTALAÇÕES	100,0	121,6	73,5	85,2	89,0	254,1	87,0	87,2	70,6	97,0
EQUIPAMENTO E MATERIAL	100,0	85,3	45,2	99,4	76,5	93,0	78,5	92,1	188,7	141,7
AUXÍLIOS FINANCEIROS	100,0	59,1	25,0	61,8	53,5	279,2	70,4	124,9	199,1	183,0
CONSTITUIÇÃO DE CAPITAL	100,0	1.349,3	0,0	1.626,9	1.673,3	2.028,0	2.628,2	6.016,9	581,4	4.172,6
DESPESAS EXERCÍCIOS ANTERIORES	100,0	66,1	40,8	9,5	7,5	76,8	206,8	44,7	67,4	62,5
CONCESSAO EMPRÉSTIMO E FINANCIAMENTO	100,0	25,7	48,4	37,2	45,9	10,6	20,1	64,5	75,8	113,2
OUTRAS DESPESAS COM INVESTIMENTOS	100,0	126,3	63,1	92,0	88,5	115,7	151,8	112,7	70,3	122,8
Total	100,0	100,2	57,5	79,6	76,4	191,5	101,1	103,5	108,7	124,4

Fontes de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Os Gastos Discriminados por Poderes e Órgãos do Estado

O gasto total por Poderes e Órgãos do Estado

A Tabela seguinte traz o gasto consolidado, por Poderes e Órgãos. Entre 2005 e 2014, em valores nominais, o gasto total passou de R\$ 17,6 bilhões para R\$ 42,7 bilhões, aumento de R\$ 25,1 bilhões. Nesse mesmo período, a Receita Corrente Líquida passou de R\$ 12,3 bilhões para R\$ 28,6 bilhões, crescimento de R\$ 16,3 bilhões, ou seja, gastou-se R\$ 8,8 bilhões a mais do que a RCL .

Ressalva-se que, no demonstrativo, não foram computadas as despesas intraorçamentárias, visto que implicariam uma dupla contagem contábil, pois são lançamentos que ocasionam a mesma despesa em mais de um órgão estadual.

Demonstrativo de gasto empenhado total do Estado - Em valores nominais - R\$ milhões

Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APOSENTADORIAS	3.091	3.413	3.751	4.068	4.496	4.996	5.596	6.335	7.266	8.298
PENSÕES	921	1.041	1.115	1.161	1.297	1.497	1.642	1.806	1.980	2.202
DISTRIBUIÇÃO RECEITAS MUNICÍPIOS	3.317	3.474	3.639	4.361	4.630	5.360	5.867	6.404	7.125	7.669

Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa - 2015

Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GESTÃO PLENA DO SUS	412	454	478	578	698	771	825	874	762	905
OPERAÇÃO BIRD - TROCA PERFIL DÍVIDA				1.192		787				0
AUTARQUIAS	1.501	1.686	1.536	1.652	1.907	2.890	2.648	2.892	3.260	3.365
FUNDAÇÕES	411	424	413	458	446	575	591	697	772	896
PODER EXECUTIVO	6.325	6.705	6.764	7.646	8.047	9.493	10.352	11.449	13.584	15.946
PODER JUDICIÁRIO	913	1.054	1.083	1.272	1.324	1.511	1.603	1.679	1.794	2.087
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	206	217	203	214	218	236	264	281	310	359
TRIBUNAL DE CONTAS	116	133	132	145	154	168	184	214	245	282
MINISTÉRIO PÚBLICO	361	401	410	424	456	498	533	602	647	723
Total	17.574	19.001	19.524	23.172	23.674	28.781	30.104	33.232	37.746	42.731

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A Tabela abaixo demonstra o percentual da despesa empenhada, em relação à RCL, por Poderes e Órgãos. Ressalva-se que, em 2005, as despesas empenhadas perfaziam 112,1% da RCL, ocasionando um déficit corrente de 12,1% da RCL. Já em 2014, o déficit corrente foi de 19,3% da RCL, equivalente a R\$ 5,5 bilhões.

Demonstrativo de gasto total em relação à RCL, por Poderes e Órgãos do Estado										
Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APOSENTADORIAS	25,0	25,6	26,8	24,4	25,9	24,6	25,5	26,7	27,5	29,0
PENSÕES	7,5	7,8	8,0	7,0	7,5	7,4	7,5	7,6	7,5	7,7
AUTARQUIAS	12,2	12,7	11,0	9,9	11,0	14,2	12,1	12,2	12,4	11,8
FUNDAÇÕES	3,3	3,2	3,0	2,8	2,6	2,8	2,7	2,9	2,9	3,1
PODER EXECUTIVO	51,2	50,4	48,3	45,9	46,3	46,8	47,2	48,3	51,5	55,7
PODER JUDICIÁRIO	7,4	7,9	7,7	7,6	7,6	7,4	7,3	7,1	6,8	7,3
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	1,7	1,6	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3
TRIBUNAL DE CONTAS	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0
MINISTÉRIO PÚBLICO	2,9	3,0	2,9	2,5	2,6	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5
Total	112,1	113,2	110,1	102,3	105,5	107,7	106,8	109,5	113,2	119,3

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A Tabela adiante mostra a despesa empenhada em relação à RCL, por Poderes e Órgãos, tendo como base 100 o ano de 2005. No período, as aposentadorias, o Poder Executivo, o Tribunal de Contas e as pensões tiveram seus gastos acima da variação da RCL. É importante mencionar o fato de que, no Governo Yeda, o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público tiveram seus orçamentos ajustados em face da realidade financeira do Estado.

Demonstrativo de gasto total em relação à RCL, por Poderes e Órgãos - Ano 2005 como base 100

Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APOSENTADORIAS	100,0	102,4	107,1	97,6	103,3	98,3	102,0	106,7	110,0	115,8
PENSÕES	100,0	104,8	106,8	93,5	100,0	98,8	100,4	102,1	100,6	103,1
AUTARQUIAS	100,0	104,2	90,3	81,6	90,2	117,1	99,4	100,4	101,7	96,7
FUNDAÇÕES	100,0	95,7	88,8	82,7	77,1	85,1	81,0	88,4	88,0	94,0
PODER EXECUTIVO	100,0	98,3	94,4	89,6	90,4	91,3	92,2	94,3	100,5	108,7
PODER JUDICIÁRIO	100,0	107,1	104,7	103,3	103,0	100,7	98,9	95,8	92,0	98,6
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	100,0	97,9	87,1	77,2	75,3	69,8	72,3	71,2	70,5	75,2
TRIBUNAL DE CONTAS	100,0	106,2	100,6	92,5	94,4	88,4	89,2	96,0	98,8	104,8
MINISTÉRIO PÚBLICO	100,0	103,1	100,2	87,1	89,7	83,8	83,0	86,8	83,8	86,4
Total	100,0	101,0	98,2	91,2	94,1	96,1	95,2	97,6	100,9	106,4

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

O gasto com o Grupo Pessoal e Encargos Sociais, por Poderes e Órgãos do Estado

A Tabela transcrita a seguir mostra os gastos no grupo Pessoal e Encargos Sociais, efetuados pelos Poderes e Órgãos do Estado, entre os anos de 2005 e 2014, em valores nominais.

Demonstrativo de gastos com o grupo Pessoal e Encargos Sociais - R\$ milhões										
Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013
APOSENTADORIAS	3.091	3.413	3.751	4.068	4.496	4.996	5.596	6.335	7.266	8.298
PENSÕES	921	1.041	1.115	1.161	1.297	1.497	1.642	1.806	1.980	2.202
AUTARQUIAS	306	384	248	281	342	387	501	595	637	633
FUNDAÇÕES	244	275	271	295	297	352	376	449	480	588
PODER EXECUTIVO	2.717	3.001	3.283	3.540	3.904	4.511	4.995	5.260	6.182	7.277
PODER JUDICIÁRIO	724	840	879	990	1.008	1.075	1.181	1.259	1.367	1.466
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	149	162	154	172	174	190	217	234	250	300
TRIBUNAL DE CONTAS	102	119	120	134	143	150	169	194	223	252
MINISTÉRIO PÚBLICO	288	322	337	359	389	425	457	483	536	594
Total Pessoal e Encargos Sociais	8.542	9.557	10.157	11.001	12.049	13.583	15.134	16.616	18.920	21.611
Receita Corrente Líquida	12.349	13.312	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633
% Total da Despesa / RCL	69,2	71,8	72,6	66,0	69,3	66,9	69,0	70,1	71,7	75,5

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Denota-se que, no período, em valores nominais, a despesa total passou de R\$ 8,5 bilhões para R\$ 21,6 bilhões, aumento de R\$ 13,1 bilhões, enquanto que a Receita Corrente Líquida cresceu, no mesmo período, R\$ 16,3 bilhões. Ou seja, de uma receita incremental corrente de R\$ 16,3 bilhões, o grupo de Pessoal e Encargos Sociais tomou R\$ 13,1 bilhões, em torno de 80,0%. Em 2014, 75,5% da RCL foram apropriados no grupo Pessoal e Encargos Sociais.

A próxima Tabela mostra a evolução do gasto com o grupo de Pessoal e Encargos Sociais, em relação à variação da RCL, tomando-se o ano de 2005 como base 100. Entre 2005 e 2014, os gastos cresceram 9,1 pontos percentuais em relação à variação da RCL. Desconsiderando os gastos com aposentadorias e pensões, o Poder Executivo, as Fundações e o Tribunal de Contas tiveram crescimento de suas despesas acima da variação da Receita Corrente Líquida.

Demonstrativo do gasto com Pessoal e Encargos Sociais em relação à RCL - Ano de 2005 base 100

Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
APOSENTADORIAS	100,0	102,4	107,1	97,6	103,3	98,3	102,0	106,7	110,0	115,8
PENSÕES	100,0	104,8	106,8	93,5	100,0	98,8	100,4	102,1	100,6	103,1
AUTARQUIAS	100,0	116,5	71,6	68,2	79,4	77,1	92,3	101,4	97,6	89,3
FUNDAÇÕES	100,0	104,8	98,0	89,8	86,5	87,8	86,8	96,1	92,2	104,1
PODER EXECUTIVO	100,0	102,5	106,6	96,6	102,0	101,0	103,5	100,8	106,5	115,5
PODER JUDICIÁRIO	100,0	107,6	107,1	101,4	98,8	90,3	91,8	90,6	88,3	87,3
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	100,0	101,0	91,3	86,0	83,0	77,8	82,3	82,1	78,6	87,0
TRIBUNAL DE CONTAS	100,0	108,0	103,7	97,6	99,6	89,6	93,4	99,4	102,6	106,8
MINISTÉRIO PÚBLICO	100,0	104,0	103,5	92,6	96,1	89,9	89,4	87,5	87,2	89,1
Total	100,0	103,8	105,0	95,5	100,2	96,7	99,8	101,3	103,7	109,1

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

O gasto com o Grupo Outras Despesas Correntes, por Poderes e Órgãos do Estado

A Tabela Demonstrativo do gasto com Outras Despesas Correntes traz os valores empenhados a título de Outras Despesas Correntes por Poderes e Órgãos, entre 2005 e 2014. São os gastos de manutenção e custeio da máquina pública e de serviços do Estado, como a reforma de escolas e a alimentação de detentos. Também fazem parte as transferências legais aos municípios e a gestão do SUS.

Demonstrativo do gasto com Outras Despesas Correntes, por Poderes e Órgãos - R\$ milhões

Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DISTRIBUIÇÃO MUNICÍPIOS	3.317	3.474	3.639	4.361	4.630	5.360	5.867	6.404	7.125	7.669
GESTÃO PLENA DO SUS	412	454	478	578	698	771	825	874	762	905
AUTARQUIAS	932	962	1.113	1.185	1.324	1.470	1.760	1.903	2.235	2.415
FUNDAÇÕES	142	128	119	123	128	176	183	210	230	267
PODER EXECUTIVO	1.679	1.742	1.541	1.823	1.771	2.202	2.367	2.907	3.693	4.300
PODER JUDICIÁRIO	120	143	138	162	191	216	238	252	295	351

Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa - 2015

Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	55	52	47	41	43	42	44	45	56	55
TRIBUNAL DE CONTAS	12	12	11	10	11	12	13	15	18	22
MINISTÉRIO PÚBLICO	35	38	49	45	55	56	64	98	86	93
Total	6.703	7.004	7.136	8.328	8.851	10.306	11.362	12.708	14.501	16.076
Receita Corrente Líquida	12.349	13.312	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633
% Total da Despesa / RCL	54,3	52,6	51,0	50,0	50,9	50,8	51,8	53,6	55,0	56,1

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A próxima Tabela mostra os gastos com Outras Despesas Correntes por Poderes e Órgãos, em relação à Receita Corrente Líquida, tomando-se o ano de 2005 como base 100, já excluídas da conta as transferências constitucionais e legais aos municípios, assim como os gastos com a gestão do SUS, que são valores transferidos pela União ao Estado, este com a obrigação de repassar diretamente aos Municípios.

Constata-se que, em 2014 em relação a 2005, os gastos com manutenção e custeio foram 8,8 pontos percentuais acima da variação da RCL. As Autarquias, os Poderes Executivo e o Judiciário e o Ministério público tiveram aumento superior à variação da RCL. A Assembleia Legislativa foi o Órgão que mais contingenciou recursos com o custeio, da mesma forma em pessoal e em investimentos.

**Demonstrativo do gasto com Outras Despesas Correntes em relação à RCL - Ano de 2005
base 100**

Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AUTARQUIAS	100,0	95,8	105,4	94,3	100,9	96,0	106,4	106,4	112,2	111,8
FUNDAÇÕES	100,0	83,4	74,2	64,2	64,0	75,4	72,7	77,0	76,1	81,1
PODER EXECUTIVO	100,0	96,3	81,0	80,5	74,9	79,8	79,4	90,2	102,9	110,5
PODER JUDICIÁRIO	100,0	110,2	101,7	99,9	112,7	109,1	111,6	109,2	115,0	126,0
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	100,0	88,1	76,8	55,9	55,4	47,3	45,6	43,1	48,3	43,4
TRIBUNAL DE CONTAS	100,0	94,1	83,3	61,1	64,7	62,9	64,0	68,5	73,6	83,2
MINISTÉRIO PÚBLICO	100,0	102,5	124,3	95,0	112,4	97,8	103,7	147,0	115,5	115,6
Total	100,0	96,0	89,6	84,5	84,1	85,4	88,4	95,1	104,1	108,8

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

O gasto com o Grupo Investimentos Amplos, por Poderes e Órgãos do Estado

A Tabela adiante traz a evolução do gasto com os Investimentos Amplos, por Poderes e Órgãos, entre 2005 e 2014.

Demonstrativo dos valores alocados em Investimentos Amplos, por Poderes e Órgãos - R\$ milhões

Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AUTARQUIAS	261	339	174	184	238	1.012	346	348	345	282
FUNDAÇÕES	24	20	22	39	21	46	31	37	62	41
PODER EXECUTIVO	217	188	112	296	263	632	528	644	858	1.135
PODER JUDICIÁRIO	68	71	65	120	125	221	183	168	132	270
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	3	4	2	1	2	4	3	2	4	4
TRIBUNAL DE CONTAS	2	2	1	1	1	7	1	4	3	7
MINISTÉRIO PÚBLICO	39	41	24	20	12	16	12	21	25	36
Total	615	664	401	661	662	1.937	1.105	1.223	1.429	1.775

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Nota: Investimentos Amplos é a soma dos investimentos mais inversões financeiras.

A Tabela seguinte mostra o gasto com os Investimentos Amplos, por Poderes e Órgãos, em relação à variação da RCL, tendo o ano de 2005 como base 100. Constatase que, entre 2005 e 2014, houve aumento na participação relativa.

Demonstrativo do gasto com Investimentos Amplos em relação à RCL - Ano de 2005 como base 100

Poderes e Órgãos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AUTARQUIAS	100,0	120,4	58,9	52,2	64,7	235,4	74,5	69,2	61,8	46,5
FUNDAÇÕES	100,0	75,8	80,6	118,3	61,1	115,8	72,5	79,5	118,8	72,9
PODER EXECUTIVO	100,0	80,1	45,4	100,8	86,0	176,8	136,8	154,4	184,7	225,2
PODER JUDICIÁRIO	100,0	95,9	83,9	130,3	129,9	195,9	150,8	127,7	90,1	169,9
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	100,0	129,1	60,7	17,2	48,0	88,7	55,7	35,3	71,8	63,6
TRIBUNAL DE CONTAS	100,0	90,4	54,3	29,6	21,4	163,3	32,3	82,6	62,2	127,9
MINISTÉRIO PÚBLICO	100,0	97,4	54,1	39,0	21,9	25,8	17,2	27,8	30,7	39,6
Total	100,0	100,2	57,5	79,6	76,4	191,5	101,1	103,5	108,7	124,4

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A Evolução do Gasto com a Educação

A Tabela abaixo mostra a evolução do gasto com Educação, em relação à Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT), entre 2003 e 2014. Há um esforço para direcionar maior quantidade de recursos para a educação. Em 2013, aplicou-se 31,2% da RLIT em Educação; em 2014, 32,8% da RLIT.

Percentuais aplicados (liquidados nominais) em Educação em relação à RLIT - R\$ milhões

Especificação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total dos Recursos Aplicados na Educação	2.825	2.968	3.134	3.459	3.545	3.612	4.018	4.801	5.297	6.073	7.115	8.116
Receita Líquida de Impostos e Transferências - RLIT	8.646	9.175	10.612	11.072	11.788	14.123	14.524	17.788	18.711	20.274	22.820	24.754
Percentual de Aplicações com a Educação	32,7 %	32,4 %	29,5 %	31,2 %	30,1 %	25,6 %	27,7 %	27,0 %	28,3 %	30,0 %	31,2 %	32,8 %

Fonte: Balanço Geral do Estado do RS.

A Evolução do Gasto com a Saúde

A Tabela adiante mostra os valores aplicados em Saúde, entre os anos de 2003 e 2014, em relação à RLIT. Como demonstram os números abaixo, há uma retomada gradual importante de recursos drenados para essa área.

Percentuais aplicados (liquidados nominais) em Saúde em relação à RLIT - R\$ milhões

Especificação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total Aplicado em Saúde sem os recursos da CORSAN	702	756	791	825	796	1.052	1.051	1.408	1.509	1.956	2.844	3.161
Receita Líquida de Impostos e Transferências	8.646	9.175	10.612	11.072	11.788	14.123	14.524	17.788	18.711	20.274	22.820	24.754
% Aplicado em Saúde sem os recursos da CORSAN	8,1%	8,2%	7,5%	7,5%	6,8%	7,4%	7,2%	7,9%	8,1%	9,6%	12,5%	12,8%

Fonte: Balanço Geral do Estado do RS.

Nota: Não estão computados recursos aplicados na CORSAN.

A Evolução do Gasto com a Segurança

A Tabela adiante mostra os gastos com a Segurança em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), entre 2003 e 2014. Em 2003, aplicou-se 10,2% da RCL em Segurança; em 2014, 10,3% da RCL.

Percentuais aplicados (liquidados nominais) em Segurança em relação à RCL – R\$ milhões												
Especificação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recursos em Segurança	984	969	1.044	1.191	1.235	1.304	1.472	1.794	1.851	2.152	2.481	2.953
Receita Corrente Líquida	9.661	10.737	12.349	13.312	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633
Percentual em Segurança	10,2	9,0	8,5	8,9	8,8	7,8	8,5	8,8	8,4	9,1	9,4	10,3

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A Rigidez do Orçamento Estadual

As contas públicas nacionais e estaduais sofrem enorme restrição derivada da rigidez imposta pelo conjunto de vinculações constitucionais e de obrigações legais. Particularmente, o Estado do Rio Grande do Sul é penalizado em função de regras que diferem do conjunto da Federação, causando efeitos e sobreposições sobre o erário estadual.

A Constituição Federal, a Constituição Estadual e um conjunto de leis posteriores estabeleceram vinculações e obrigações legais que, mesmo sob as mais justas aspirações e corretas intenções, fazem com que a soma das despesas absorva a quase totalidade das receitas. Para exemplificar, as despesas com Educação, desde 1999, na média, têm crescido em termos reais. A Constituição Federal determina 25% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT). Contudo, a Constituição Estadual prescreve 35% da RLIT.

Assim, sem outros artifícios, os governos ou não cumprem a legislação estabelecida ou, obrigatoriamente, geram déficit insustentável ao cumpri-la. No primeiro caso, o gestor fica sujeito aos severos apontamentos do Tribunal de Contas. No segundo, à configuração de contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, a proposta orçamentária e a própria execução possuem uma estrutura pouco flexível. Isso ocorre pelo fato de que, subindo a arrecadação, as despesas crescem nas mesmas proporções, pois são percentuais vinculados da receita.

O Fundo da Educação – FUNDEB

O FUNDEB é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. É um Fundo de natureza contábil, instituído pela EC nº 53, de 19/dez/2006 e regulamentado pela MP nº 339, de 28/dez/2006, convertida na Lei nº 11.494, de 20/jun/2007, e pelos Decretos nºs 6.253 e 6.278, de 13 e 29/nov/2007. Teve sua implantação a partir de 1º/jan/2007, alcançando sua plenitude em 2009, com todo o universo de alunos da educação básica pública presencial, e os percentuais de receitas que o compõem, alcançando o patamar de 20% de contribuição. A Emenda que criou o FUNDEB estabeleceu o prazo final do programa em 2020.

O FUNDEB promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da educação básica, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211, da Constituição Federal).

O Fundo da Educação é constituído por recursos próprios dos Estados e dos Municípios. A União poderá complementar com 10% do valor total do Fundo, caso haja insuficiência de recursos. Os Municípios participam com 20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); da cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados; da cota-parte do Imposto proporcional às Exportações (IPIexp); da cota-parte da Desoneração das Exportações (LC 87/96); da cota-parte do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); do Imposto Territorial Rural (ITR); e das receitas da dívida ativa e dos juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Os Estados participam com 20% do Fundo de Participação dos Estados (FPE); do ICMS; da cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados, da cota-parte do IPIexp; da cota-parte da Desoneração das Exportações (LC 87/96); do IPVA; do ITCMD; e das receitas da dívida ativa e dos juros e multas, incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Os recursos do FUNDEB destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), da sua duração (Ensino Fundamental de oito ou de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino, vespertino ou noturno) e da localização da escola (urbana, rural, área indígena ou quilombola), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º, do art. 211 da CF.

A aplicação desses recursos, pelos gestores estaduais e municipais, deve ser direcionada levando-se em consideração a responsabilidade constitucional que delimita a atuação dos Estados e Municípios em relação à educação básica. Os Municípios receberão os recursos do FUNDEB com base na proporção do número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental. Os Estados, com base na proporção do número de alunos do ensino fundamental e médio, sendo o mínimo de 60% direcionado para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública; o restante dos recursos, para outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

Antes de vigorar o FUNDEB, existia o FUNDEF, ativo desde 01/01/1998. Assim, desde antes da criação do FUNDEB, o Estado do Rio Grande do Sul contribuiu para o Fundo com mais recursos do que obteve de retorno.

Somente para fins ilustrativos, a Tabela adiante levanta as perdas do Estado do Rio Grande do Sul com o Fundo da Educação, decorrentes do fato de que vêm apresentando aumentos nas receitas contributivas; contudo, há uma involução anual na quantidade de novas matrículas. Dessa equação, registra-se resultado com perdas crescentes.

No período entre 2003 e 2014, o Estado contabilizou perda para o FUNDEF/FUNDEB, de R\$ 6,2 bilhões, em valores nominais. Em 2014, aportou-se ao Fundo da Educação R\$ 4,6 bilhões; contudo, o retorno foi de R\$ 3,7 bilhões, resultando em prejuízo de R\$ 900 milhões.

Valores das perdas do Estado do RS para o FUNDEF/FUNDEB – Em valores nominais - R\$ milhões

Especificação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Deduções para formação do FUNDEF/FUNDEB	- 1.513	- 1.615	- 1.462	- 1.511	- 1.785	- 2.406	- 2.719	- 3.214	- 3.526	- 3.808	- 4.288	- 4.612
Transferência do FUNDEF/FUNDEB	967	1.006	1.174	1.188	1.478	2.129	2.416	2.717	2.961	3.088	3.436	3.712
Perdas do Estado com o Fundo da Educação	-546	-609	-288	-323	-307	-277	-303	-497	-565	-719	-852	-900

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A Situação da Dívida Contratualizada do Estado do Rio Grande do Sul com a União - Lei nº 9.496/1997

Com base nos termos do protocolo de intenções, firmado em 20/09/1996, o Estado do Rio Grande do Sul refinanciou junto à União toda a sua dívida mobiliária e quase toda a dívida contratual. A autorização dessa operação foi dada através da Lei Federal nº 9.496, de 11/09/1997, da Lei Estadual nº 10.920, de 03/01/1997, e da resolução do Senado Federal nº 64, de 01/07/1997. O refinanciamento foi firmado por meio do Contrato nº 014/1998, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal do Estado.

A partir de 2000, o Estado definiu com a União o limite para o pagamento do serviço da dívida contratual, no percentual de 13% da Receita Líquida Real (RLR). Quando o serviço da dívida ultrapassar esse limite, a diferença – chamada de resíduo – deve ser agregada ao estoque da dívida, a ser paga a partir do final do prazo estipulado no contrato, que é em março de 2028. Caso haja resíduo, que são as parcelas das prestações mensais que excederam o limite da RLR, este será pago em 120 prestações mensais (10 anos), após os 30 anos contratuais, a partir de abr/2028 até mar/2038.

A Tabela a seguir mostra o valor original da dívida do Estado, objeto de renegociação.

Valor original da dívida do Estado do RS refinanciada junto à União – R\$ milhões							
Especificação	Refinanciamento Principal	PROES	Refinanciamento o Resíduo	Fundação BANRISUL Contrapartida PROES	FINAME	BNDES	TOTAL
Valores Refinanciados	8.098	2.810	873	613	58	84	12.536

Fonte: Balanço Geral do Estado do RS (Ano de 1999 - fl. 97).

Atualmente, o Estado possui dois grupos distintos de dívida contratual com a União: a intralimite e a extralimite. A dívida extralimite representa em torno de 2,0% do total da dívida contratada com a União. É composta basicamente pelo PROES (capitalização para o saneamento do BANRISUL). Já representou um percentual maior, pois a operação de crédito efetuada junto ao Banco Mundial (BIRD), em 2010, serviu para liquidar parte do estoque. Em 31/12/2013, o valor aproximado dessa dívida é de R\$ 800 milhões. A dívida extralimite não possui vinculação com a receita, sendo

amortizada mensalmente e, ao final do prazo contratual, em 2028, não restará resíduo a pagar.

A dívida intralimite é a que condiciona o pagamento no percentual de 13% da Receita Líquida Real. As principais cláusulas originais da dívida estadual com a União foram as seguintes: (i) taxa de juros de 6% ao ano, calculados e debitados mensalmente; (ii) atualização monetária pela variação do IGP-DI; (iii) sistema de amortização pela Tabela Price; (iv) garantias são as receitas próprias e as transferências constitucionais; (v) prazo de pagamento de 30 anos; e (vi) saldo devedor da dívida intralimite, caso houver, prorrogado por mais 10 anos.

O valor da prestação que exceder o limite a ser pago no mês será transferido para a conta de resíduo. O acúmulo do saldo desse resíduo gera duas situações: (i) a capitalização de parte de juros devidos e não pagos, o que ocorre porque o pagamento da prestação mensal do contrato pode ser inferior aos juros devidos, sendo essa diferença agregada ao saldo devedor; (ii) o saldo devedor é crescente pela capitalização dos juros mensais devidos e não pagos, incidentes sobre o próprio saldo.

A próxima Tabela apresenta a evolução da dívida do Estado com a União, entre 1998 e 2013. A dívida tornou-se impagável com o IGP-DI mais 6% ao ano. Em 31/12/1999, o estoque era de R\$ 11,8 bilhões. Já em 31/12/2013, após 15 anos, o principal saltou para R\$ 22,8 bilhões, e os juros não pagos no período foram de R\$ 21,6 bilhões, totalizando um estoque de R\$ 44,4 bilhões, o que representa 14,2% do PIB gaúcho.

Em apenas 2 anos (2012 e 2013), mesmo após o pagamento sobre 13% da RLR, a dívida do Estado com a União cresceu R\$ 5,8 bilhões. Esse fato justifica o crescimento exponencial do estoque da dívida, mesmo em um cenário de inflação controlada.

Os governos estaduais urgiam pela mudança de indexador. Em novembro de 2014, a Presidente Dilma sancionou o Projeto de Lei Complementar nº 238/2013, que alterou o indexador, pelo IPCA mais 4% ao ano ou pela Taxa SELIC, o que for menor, a contar de 01/01/2013, em substituição ao IGP-DI mais 6% ao ano.

Em tese, o projeto aprovado nasce com a perspectiva de equacionar o problema do estoque da dívida, surtindo seus efeitos positivos no término do contrato, em 2028. No curto prazo, abrirá pequena margem para a retomada de operações de crédito. É importante dizer que, quanto menor for a inflação do IPCA do período, menor será o saldo do estoque da dívida ao final do contrato.

Demonstrativo do estoque da dívida do Estado contratada junto à União – em R\$ milhões

Especificação	Principal	Residual	Total do Estoque (Principal + Residual)	Total Estoque da Dívida União / PIB- RS
16/11/1998	7.119	306	7.425	-
1998	9.244	322	9.566	14,1
1999	10.908	873	11.781	15,9
2000	11.426	1.099	12.525	15,3
2001	12.499	1.736	14.235	15,4
2002	15.128	1.785	16.913	16,0
2003	16.102	3.842	19.944	16,0
2004	17.562	5.217	22.779	16,5
2005	17.948	6.434	24.382	16,9
2006	18.475	7.747	26.222	16,7
2007	19.247	9.280	28.527	16,2
2008	20.847	11.485	32.332	16,2
2009	19.901	12.359	32.260	14,9
2010	21.361	14.884	36.245	14,4
2011	21.790	16.823	38.613	14,6
2012	22.496	19.285	41.781	15,3
2013	22.759	21.625	44.384	14,2

Fonte: Balanço Geral do Estado do RS (Ano de 2013 - fl. 105).

Para retratar fielmente a nova configuração da dívida do Estado com a União, simulam-se três cenários possíveis: o otimista, o moderado e o pessimista. Pelo cenário otimista, a dívida poderá ser zerada no final do contrato, em 2028. Pelo pessimista, mesmo que o estoque não decresça em níveis desejados, a dívida se torna compatível com a capacidade de pagamento do Estado, não gerando um impacto maior nas 120 parcelas a pagar, entre 2028 e 2038.

A Tabela a seguir traz as variáveis dos cenários, entre 2013 e 2028, sendo que os pagamentos serão de 13,0% da Receita Líquida Real. Nesse período, o aumento

médio anual da Receita Líquida Real foi definido entre 9,0% e 10,0%. Já os indexadores para a atualização do estoque da dívida foram fixados, em média, entre 9,0% e 10,0% ao ano (IPCA + 4% ou taxa SELIC, o que for menor).

Demonstração dos diversos cenários entre 2013 e 2028

Cenários	Pagamento Mensal, de 13% da Receita Líquida Real (RLR)	Média no período entre 2013 e 2028	
		Aumento Médio Anual da RLR	IPCA + 4% ao ano ou Taxa SELIC
Positivo	13,0%	10,0%	9,0%
Moderado	13,0%	9,5%	9,5%
Pessimista	13,0%	9,0%	10,0%

Fonte: SEPLAG/DOF.

A Tabela seguinte, traz o estoque da dívida em 2028, através de um cenário positivo. Dessa forma, não há dívida a parcelar, a partir de 2028, sendo que o estoque da dívida ficará zerado.

Simulação do estoque da dívida em 2028, num cenário otimista

ANO	RLR	ESTOQUE	JUROS	AMORTIZAÇÃO	TOTAL
2013	20.500	42.000	3.780	2.665	43.115
2014	22.550	43.115	3.880	2.932	44.064
2015	24.805	44.064	3.966	3.225	44.805
2016	27.286	44.805	4.032	3.547	45.290
2017	30.014	45.290	4.076	3.902	45.465
2018	33.015	45.465	4.092	4.292	45.264
2019	36.317	45.264	4.074	4.721	44.617
2020	39.949	44.617	4.016	5.193	43.439
2021	43.944	43.439	3.910	5.713	41.636
2022	48.338	41.636	3.747	6.284	39.099
2023	53.172	39.099	3.519	6.912	35.706
2024	58.489	35.706	3.214	7.604	31.316

ANO	RLR	ESTOQUE	JUROS	AMORTIZAÇÃO	TOTAL
2025	64.338	31.316	2.818	8.364	25.770
2026	70.772	25.770	2.319	9.200	18.889
2027	77.849	18.889	1.700	10.120	10.469
2028	85.634	10.469	942	11.132	279

Fonte: SEPLAG/DOF.

A Tabela adiante simula o estoque da dívida em 2028, através de um cenário moderado. Assim, entre 2028 e 2038, o estoque a parcelar comporta parcelas bem razoáveis com a capacidade de pagamento do Estado.

Simulação do estoque da dívida em 2028, num cenário moderado

ANO	RLR	ESTOQUE	JUROS	AMORTIZAÇÃO	TOTAL
2013	20.500	42.000	3.990	2.665	43.325
2014	22.448	43.325	4.116	2.918	44.523
2015	24.580	44.523	4.230	3.195	45.557
2016	26.915	45.557	4.328	3.499	46.386
2017	29.472	46.386	4.407	3.831	46.961
2018	32.272	46.961	4.461	4.195	47.227
2019	35.338	47.227	4.487	4.594	47.120
2020	38.695	47.120	4.476	5.030	46.566
2021	42.371	46.566	4.424	5.508	45.481
2022	46.396	45.481	4.321	6.031	43.771
2023	50.804	43.771	4.158	6.604	41.324
2024	55.630	41.324	3.926	7.232	38.018
2025	60.915	38.018	3.612	7.919	33.711
2026	66.702	33.711	3.203	8.671	28.243
2027	73.038	28.243	2.683	9.495	21.431
2028	79.977	21.431	2.036	10.397	13.069

Fonte: SEPLAG/DOF.

Por fim, a Tabela seguinte simula o estoque da dívida em 2028, em um cenário pessimista. Mesmo com um estoque acima do desejado, não chegará a comprometer as futuras administrações públicas.

Simulação do estoque da dívida em 2028, em um cenário pessimista					
ANO	RLR	ESTOQUE	JUROS	AMORTIZAÇÃO	TOTAL
2013	20.500	42.000	4.200	2.665	43.535
2014	22.345	43.535	4.354	2.905	44.984
2015	24.356	44.984	4.498	3.166	46.316
2016	26.548	46.316	4.632	3.451	47.496
2017	28.937	47.496	4.750	3.762	48.484
2018	31.542	48.484	4.848	4.100	49.232
2019	34.381	49.232	4.923	4.469	49.685
2020	37.475	49.685	4.969	4.872	49.782
2021	40.848	49.782	4.978	5.310	49.450
2022	44.524	49.450	4.945	5.788	48.607
2023	48.531	48.607	4.861	6.309	47.159
2024	52.899	47.159	4.716	6.877	44.998
2025	57.660	44.998	4.500	7.496	42.002
2026	62.849	42.002	4.200	8.170	38.032
2027	68.505	38.032	3.803	8.906	32.929
2028	74.671	32.929	3.293	9.707	26.515

Fonte: SEPLAG/DOF.

O Sistema Previdenciário do Estado do Rio Grande do Sul

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS

O Sistema Previdenciário brasileiro compõe-se, basicamente, de três formas: (i) o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – art. 201, da Constituição Federal – gerido por uma autarquia federal, que é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS),

de caráter obrigatório e financiado pelo sistema de repartição simples; (ii) os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) – art. 40, da Constituição Federal – geridos pelos entes federados (União, Estados e Municípios), utilizando-se tanto dos sistemas de repartição simples, sistemas de capitalização, bem como de sistemas mistos; e (iii) Regimes de Previdência Complementar (RPC) – art. 202, da Constituição Federal – também denominados de previdência privada ou fundos de pensão, de caráter facultativo, podendo ser abertos a qualquer participante interessado ou fechados a participantes de um grupo determinado.

A Constituição Federal lançou as bases da reforma da previdência no serviço público, definindo os princípios fundamentais a serem observados na gestão dos regimes próprios. Nesse sentido, o art. 40 estabelece que, ao servidor titular de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas Autarquias e Fundações, é assegurado o regime de previdência de caráter contributivo e solidário, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. O parágrafo 20, do referido artigo, veda a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal.

A Lei Federal nº 9.717/98 definiu os principais requisitos do RPPS, dentre os quais se destacam o financiamento, mediante recursos do ente, dos servidores ativos, inativos e pensionistas. A escrituração contábil deverá ser baseada em plano de contas específico e na existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro. Estabelece, igualmente, que o descumprimento das disposições pode implicar suspensão das transferências voluntárias de recursos da União, assim como impedimento para celebrar convênios, acordos ou contratos.

Com a finalidade de adequar-se aos dispositivos normativos, o Estado editou a LC nº 12.065/04, que alterou as contribuições mensais para o RPPS. Assim, a contribuição dos servidores ativos passou para 11% sobre os respectivos salários, enquanto a parcela dos inativos e pensionistas incidiu somente sobre o que exceder ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Em relação à parcela patronal, o artigo 2º, da referida Lei Complementar, fixou a transferência do Estado no dobro da contribuição de seus servidores (22%). Também autorizou, em seu artigo 3º, o repasse pelo Tesouro de eventual diferença entre o valor necessário para o pagamento dos benefícios e o valor das contribuições, em decorrência de recolhimentos insuficientes. Após algumas discussões judiciais, a partir de abril de 2013, as contribuições foram majoradas para 13,25%, através das Leis nº 14.015 e nº 14.016, de 21/06/2012).

De 2004 a 2008, a implementação dos procedimentos orçamentários e contábeis para a constituição do RPPS/RS não se viabilizou pela ausência de lei específica que disciplinasse a estrutura e o gerenciamento do referido regime. A edição da Lei Estadual nº 12.909/08 supriu as lacunas existentes em termos de definição da forma de funcionamento do regime previdenciário, bem como da especificação do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul como seu gestor único. Em decorrência, a partir de 2009, as Leis de Diretrizes Orçamentárias passaram a disciplinar os aspectos orçamentários relativos ao RPPS/RS.

Assim, foram estabelecidos procedimentos para o registro das contribuições patronais e para a insuficiência financeira, bem como definidas unidades orçamentárias específicas para centralizar o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos estaduais. A partir da Lei Orçamentária de 2009, foram incorporadas alterações significativas na forma de registro das operações relativas ao pagamento de inativos e pensionistas do Estado. Convém salientar que essas alterações vinculam-se somente à órbita dos órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo e da Defensoria Pública Estadual.

Os orçamentos da Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas, do Poder Judiciário e do Ministério Público ainda são apresentados na forma anterior, isto é, registrando, nos respectivos órgãos de origem, as dotações destinadas ao pagamento dos inativos, sem discriminar os valores correspondentes às contribuições patronais e eventuais insuficiências previstas na LC nº 12.065/04. Devido à sua autonomia, não foi possível o convencimento destes para aderirem a um mesmo comando procedimental legal já determinado.

Nos orçamentos dos órgãos e entidades do Poder Executivo e da Defensoria Pública Estadual, já a partir de 2009, estão consignadas as dotações correspondentes às contribuições patronais para o RPPS/RS e para a cobertura de insuficiência financeira decorrente da diferença entre as receitas das contribuições e as despesas totais com o pagamento de inativos e pensionistas, lançadas também como receitas no orçamento do órgão IPERGS-Previdência. Essa alteração na sistemática de registro orçamentário das contas do RPPS/RS provoca a chamada “dupla-contagem contábil”, que são as transferências intraorçamentárias.

O Sistema de Repartição Simples e o Sistema de Capitalização

O Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, até julho de 2011, estava organizado sob o regime financeiro de repartição simples. Após

as Leis Complementares n.º 13.757 e n.º 13.758, de 15/07/2011, o RPPS/RS passou a ser organizado e financiado mediante dois sistemas, sendo um de repartição simples e outro de capitalização. Para a implantação do regime de capitalização foram instituídos os fundos previdenciários FUNDOPREV/MILITAR e FUNDOPREV para aqueles que ingressarem no serviço público estadual a partir da data de publicação das leis. O primeiro fundo destinado aos servidores militares e o segundo aos servidores públicos civis titulares de cargos efetivos, aos magistrados, aos membros do Ministério Público, aos membros da Defensoria Pública e aos Conselheiros do Tribunal de Contas.

O que distingue o sistema de repartição simples do sistema de capitalização é que, no primeiro, as contribuições dos servidores ativos, aposentados e pensionistas, bem como a respectiva contrapartida patronal, em um determinado exercício, são utilizadas para o pagamento dos benefícios no mesmo período, sem o propósito de acumulação de recursos. No segundo regime, as contribuições do ente federado, dos servidores ativos, aposentados e pensionistas são destinadas à formação de um fundo capitalizado para garantir a cobertura dos seus benefícios de aposentadoria e pensão no futuro.

Os fundos previdenciários (FUNDOPREV e FUNDOPREV/MILITAR) são regidos pelo Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS), gestor único, com segregação contábil e fiscal dos demais recursos e fundos da Autarquia. Todos os valores destinados ao fundo previdenciário serão depositados em conta específica e exclusiva em Banco Oficial, distinta da conta do Tesouro do Estado, vedada sua utilização pelo caixa único, atendendo os princípios da segurança, liquidez, transparência e economicidade e as diretrizes estabelecidas pelas Políticas Anuais de Investimento dos Fundos, obedecendo à regulamentação do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Conselho Monetário Nacional.

A criação desse sistema de capitalização de previdência social, com a contrapartida do Estado em igual valor àquela contribuição do servidor, formará os fundos destinados exclusivamente ao pagamento dos futuros aposentados e pensionistas. Assim, esse sistema nasce com a perspectiva de não gerar, no futuro, déficit previdenciário ao Estado, visto que haverá um fundo que suportará a totalidade dos dispêndios. Entretanto, o Estado continua cumprindo a função de garantidor dos benefícios nesse regime de capitalização, independentemente do resultado do FUNDOPREV e do FUNDOPREV/MILITAR.

O Déficit Previdenciário do Sistema de Repartição Simples

No sistema de repartição simples, os recursos das contribuições dos servidores são destinados a cobrir os gastos com as atuais aposentadorias e pensões. O Estado contribui com a parte patronal, na antiga proporção de 2 x 1. Como esses recursos são insuficientes, o caixa do Tesouro suplementa a diferença, o que resulta no chamado déficit previdenciário. Desde 2000, os vencimentos dos aposentados e pensionistas são maiores do que os despendidos com o salário do pessoal ativo.

Em 2001, o Estado (Administração Direta, Fundações e Autarquias) possuía 348.234 matrículas, sendo 178.123 ativas contra 170.111 matrículas de aposentados e pensionistas. Ao final de 2013, havia 367.427 matrículas, sendo 171.805 ativas contra 195.622 vínculos de aposentados e pensionistas.

Entre 2001 e 2013, enquanto que os ativos e os pensionistas tiveram um decréscimo de 6.318 matrículas e 7.250 matrículas, respectivamente, o quantitativo dos inativos teve um crescimento líquido de 32.761 vínculos, em média, 2.520 novas matrículas anuais.

A principal variável de desequilíbrio estrutural das finanças do Estado está justamente no sistema de repartição simples. Ao longo do tempo, não se buscaram formas de financiar os futuros aposentados e pensionistas, visto que as contribuições dos atuais ativos e da parte patronal são insuficientes para seu custeio.

A tabela seguinte mostra o déficit previdenciário nominal. Em 2005, foi de R\$ 2,6 bilhões; em 2014, alcançou R\$ 6,5 bilhões. Em 2005, as contribuições totais ao regime próprio de previdência (pessoal e patronal, esta última na proporção de duas vezes a contribuição pessoal) cobriam 35,6% do gasto previdenciário total; em 2014, a participação cresceu para 38,4%. A melhora ocorrida em 2013 e 2014 foi em decorrência da majoração da contribuição pessoal, que passou de 11,0% para 13,25%.

O déficit previdenciário estadual começou a ser atacado com a criação das Leis Estaduais Complementares nº 13.757 e nº 13.758, de 15/07/2011. Nesse caso, os servidores admitidos a partir de 18/07/2011 estão vinculados ao Sistema de Capitalização e suas contribuições previdenciárias e a contrapartida patronal serão destinadas aos fundos previdenciários capitalizados e não mais contribuirão para pagar os atuais inativos e pensionistas.

Déficit Previdenciário – Em valores nominais empenhados – R\$ milhões

Especificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto com proventos de Aposentadorias e Reformas	3.091	3.413	3.751	4.068	4.496	4.996	5.596	6.335	7.266	8.298
Gasto com proventos de Pensões	921	1.041	1.115	1.161	1.297	1.497	1.642	1.806	1.980	2.202
Total Gasto com Aposentadorias e Pensões (A)	4.013	4.454	4.866	5.229	5.793	6.493	7.238	8.141	9.246	10.500
Contribuição Regime Próprio Previdenciário (RPPS)	476	544	608	614	657	715	856	861	1.109	1.344
Contribuição Patronal (2 x Contribuição Pessoal)	951	1.088	1.216	1.228	1.315	1.430	1.713	1.722	2.218	2.688
Total Contribuições = Pessoal + Patronal (B)	1.427	1.631	1.824	1.842	1.972	2.145	2.569	2.583	3.326	4.031
Déficit Previdenciário = (B - A)	-2.585	-2.822	-3.042	-3.387	-3.821	-4.347	-4.669	-5.558	-5.919	-6.469
% Contribuições s/Gasto Previdenciário = (B / A)	35,6%	36,6%	37,5%	35,2%	34,0%	33,0%	35,5%	31,7%	36,0%	38,4%

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Destaca-se que, no médio prazo, o déficit previdenciário estadual caminhará para um pico sem precedente. Tomando-se que os novos servidores estão abrigados no sistema de capitalização, é lógico deduzir que, após a aposentadoria dos servidores com repartição simples – a maioria, entre 15 e 20 anos – o Tesouro estadual não contará mais com as receitas das contribuições dos servidores ativos. Dessa forma, o pagamento será suportado exclusivamente com as contribuições dos inativos, resultando num aumento significativo do déficit previdenciário. Contudo, no longuíssimo prazo – entre 25 e 30 anos – serão sentidos os primeiros efeitos positivos, quando o caixa do Tesouro começará a ser menos pressionado.

Os Investimentos das Estatais Gaúchas

A Tabela Demonstrativo dos Investimentos Executados pelas principais Estatais Gaúchas adiante mostra a evolução dos investimentos feitos pelas principais estatais gaúchas, entre 2007 e 2013.

Em 2015, conforme o orçamento as estatais projetam executar investimentos na ordem de R\$ 1.392 milhões. As empresas do setor produtivo alocaram R\$ 1.123,5 milhões, e as empresas do setor bancário (grupo BANRISUL e BADESUL) apropriaram R\$ 268,4 milhões.

Demonstrativo dos investimentos executados pelas principais estatais gaúchas - R\$ 1.000,00

Estatais	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CORSAN	78.743	91.664	236.517	330.860	201.085	198.580	216.693
CEEE	215.952	180.590	216.803	237.544	196.241	238.943	486.161
CRM	9.316	18.701	9.368	23.970	23.050	16.279	15.748
SULGÁS	5.900	19.100	17.354	20.284	35.147	36.243	42.060
BANRISUL E COLIGADAS	133.006	163.055	210.203	190.884	198.735	251.800	299.500
Total dos Investimentos	442.917	473.110	690.245	803.542	654.258	741.845	1.060.162

Fonte: Balanço Social das Companhias estatais gaúchas.

Nota 1: O grupo CEEE abrange a CEEE Distribuição (CEEE-D) e a CEEE Geração e Transmissão (CEEE-GT).

A Tabela seguinte discrimina os recursos das empresas estatais em três grandes áreas: a de Infraestrutura (R\$ 1.091,5 milhões); a Econômica (R\$ 257,5 milhões); e a Administrativa (R\$ 42,8 milhões).

Em uma estimativa sobre a matriz insumo-produto, desenvolvida pela Fundação de Economia e Estatística do RS (FEE/RS), os investimentos previstos pelas estatais gaúchas, em 2015, de R\$ 1,39 bilhão, caso se realizem na sua totalidade, terão significativo impacto multiplicador, pois se estima um incremento de 0,38% no PIB estadual, acompanhado da criação de 30.000 novos empregos, entre diretos e indiretos, impactando na produção em R\$ 1,65 bilhão.

Demonstrativo dos investimentos das empresas estatais gaúchas por Área

ÁREA DE INFRAESTRUTURA	1.091.544.434
COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SULGÁS	57.672.100
COMPANHIA ESTADUAL DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA - CEEE-D	439.091.968
COMPANHIA ESTADUAL DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA - CEEE-GT	230.155.400
COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO - CRM	15.402.873
COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO - CORSAN	300.748.332
EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS S.A. - EGR	48.473.760

ÁREA ECONÔMICA	257.553.200
CAIXA ESTADUAL S.A. - AGÊNCIA DE FOMENTO - BADESUL	4.022.500
BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A. - BANRISUL	234.015.519
BANRISUL ARMAZÉNS GERAIS - BAGERGS	16.015.181
CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL S.A. - CEASA	3.500.000
ÁREA ADMINISTRATIVA	42.767.424
BANRISUL CARTÕES S.A. - BANRISERV	30.351.424
COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PROCERGS	10.500.000
COMPANHIA RIOGRANDENSE DE ARTES GRÁFICAS - CORAG	1.916.000
TOTAL DOS INVESTIMENTOS DAS DIVERSAS ÁREAS	1.391.865.059

Fonte: PLOA 2015.

A Lei Orçamentária de 2015

A Lei Orçamentária de 2015 (LOA 2015) foi montada com base nos parâmetros macroeconômicos estabelecidos pela Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO 2015), conforme a Tabela seguinte:

Previsão de PIB e de inflação, no período entre 2015 e 2017

ESPECIFICAÇÃO	2015	2016	2017
PIB REAL - BRASIL	3,0%	4,0%	4,0%
PIB REAL - RIO GRANDE DO SUL	4,0%	4,5%	4,5%
INFLAÇÃO - IPCA	5,0%	4,5%	4,5%

Fonte: LDO 2015.

O art. 10, da LDO 2015, determinou o percentual de 5,0% de correção sobre os grupos das Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras, em relação às dotações de 30 de abril de 2014. O art. 31, da LDO 2015, determinou o percentual de 8,0% de acréscimo sobre o grupo Pessoal e Encargos Sociais, em relação às dotações de 30 de abril de 2014.

A Tabela seguinte mostra os principais agregados da Receita Pública. Para o ano de 2015, excluindo as receitas intraorçamentárias (dupla contagem contábil), de R\$ 9,41 bilhões, o orçamento estima um montante de arrecadação ajustada, de R\$ 47,98 bilhões, contra R\$ 42,65 bilhões previstos em 2014, crescimento de R\$ 5,33 bilhões, 12,5% maior.

Quanto ao ICMS Total (ICMS com a inclusão de multas, juros e Dívida Ativa), que é o principal tributo estadual, para 2015, estima-se uma arrecadação de R\$ 29,17 bilhões, contra R\$ 25,96 bilhões previstos para 2014, crescimento nominal de R\$ 3,21 bilhões, 12,4% superior. Para as receitas de capital, a proposta orçamentária de 2015 estima um montante de R\$ 2,57 bilhões, 55,9% maior que o projetado em 2014.

Principais Agregados das Receitas Públicas Consolidadas para o Exercício de 2015

AGREGADOS DAS RECEITAS	LOA 2014	LOA 2015	LOA 2015 - LOA 2014	% LOA 2015 / LOA 2014
RECEITAS CORRENTES	49.368.318.735	54.811.820.426	5.443.501.691	11,0
ICMS TOTAL	25.958.156.279	29.172.945.000	3.214.788.721	12,4
IPVA TOTAL	2.296.111.599	2.451.877.932	155.766.333	6,8
IMPOSTO DE RENDA NA FONTE	1.522.414.808	1.754.993.582	232.578.774	15,3
CONTRIBUIÇÕES	2.277.611.222	2.829.286.299	551.675.077	24,2
PATRIMONIAL	1.011.824.746	1.329.811.919	317.987.173	31,4
FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DO ESTADO	1.759.097.695	1.897.714.157	138.616.462	7,9
IPI-EXPORTAÇÃO	434.853.576	480.126.731	45.273.155	10,4
LC 87/96 (LEI KANDIR) E AUXÍLIO FIN. À EXPORTAÇÃO	242.488.934	259.160.119	16.671.185	6,9
FUNDEB - FUNDO DA EDUCAÇÃO	3.723.606.753	4.155.860.213	432.253.460	11,6
DEMAIS RECEITAS CORRENTES	6.417.820.097	6.237.240.223	-180.579.874	-2,8
RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	8.367.527.001	9.408.431.501	1.040.904.500	12,4
DEDUÇÕES PARA O FUNDO DA EDUCAÇÃO	-4.643.193.975	-5.165.627.250	-522.433.275	11,3
RECEITA DE CAPITAL	1.651.513.752	2.574.915.396	923.401.644	55,9
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1.254.006.636	946.463.594	-307.543.042	-24,5
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	369.470.053	561.319.438	191.849.385	51,9
DEMAIS RECEITAS DE CAPITAL	28.037.063	1.067.132.364	1.039.095.301	3.706,1

AGREGADOS DAS RECEITAS	LOA 2014	LOA 2015	LOA 2015 - LOA 2014	% LOA 2015 / LOA 2014
TOTAL DAS RECEITAS COM AS INTRAORÇAMENTÁRIAS	51.019.832.487	57.386.735.822	6.366.903.335	12,5
TOTAL DAS RECEITAS SEM AS INTRAORÇAMENTÁRIAS	42.652.305.486	47.978.304.321	5.325.998.835	12,5

Fonte: LOA 2014 e LOA 2015.

A Tabela seguinte mostra os principais agregados da Despesa Pública. Para o ano de 2015, excluindo as despesas intraorçamentárias (dupla contagem contábil), de R\$ 9,41 bilhões, prevê-se um gasto total ajustado de R\$ 47,98 bilhões, contra R\$ 42,65 bilhões previstos em 2014, crescimento de R\$ 5,33 bilhões, 12,5% maior.

A previsão das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, sem as despesas intraorçamentárias, é de R\$ 23,19 bilhões. O gasto com Outras Despesas Correntes, sem as despesas intraorçamentárias, alcança R\$ 18,16 bilhões, que se destacam as Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios, de R\$ 8,64 bilhões; o Serviço da Dívida, de R\$ 3,65 bilhões; os Investimentos Amplos, de R\$ 2,51 bilhões; e a Reserva Orçamentária, de R\$ 468 milhões.

Faz-se necessário novamente mencionar o fato de que, quando da aprovação do orçamento de 2015, em setembro de 2014, as contas apresentavam um déficit implícito de R\$ 4 bilhões, sendo que R\$ 3,4 bilhões pela superestimação de receitas e R\$ 600 milhões pela subestimação de despesas.

Ou seja, nas seguintes contas de receitas foram alocados recursos que não se realizarão: R\$ 1,0 bilhão nas Outras Receitas de Capital, R\$ 800 milhões nos Dividendos e Juros sobre o Capital Próprio e R\$ 1,6 bilhão nas Demais Receitas Correntes (Demais Compensações Financeiras). Já no lado das despesas, houve subestimação de R\$ 300 milhões no grupo de Pessoal e Encargos Sociais e de R\$ 300 milhões na alocação de recursos para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Ainda, investimentos a serem executados através de recursos vinculados à operações de crédito e a convênios podem concretamente não se realizar em mais de R\$ 500 milhões. No tocante à arrecadação do ICMS, uma previsão atual mostra que os valores postos na peça orçamentária foram superestimados em mais de R\$ 1 bilhão, devido à baixa performance das economias brasileira e gaúcha, já a partir do segundo semestre de 2014 e em 2015. Portanto, o governo Sartori recebe um orçamento que acusa um déficit implícito de R\$ 5,5 bilhões.

Principais Agregados da Despesa Pública Consolidada para o Exercício de 2015

AGREGADOS DA DESPESA	LOA 2014	LOA 2015	LOA 2015 - LOA 2014	% LOA 2015 / LOA 2014
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS SEM INTRAORÇAMENTÁRIAS	20.308.412.208	23.189.887.300	2.881.475.092	14,2
OUTRAS DESPESAS CORRENTES SEM INTRAORÇAMENTÁRIAS	16.220.611.716	18.159.539.584	1.938.927.868	12,0
Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios	7.750.135.436	8.645.143.255	895.007.819	11,5
Demais "Outras Despesas Correntes"	8.470.476.280	9.514.396.329	1.043.920.049	12,3
SERVIÇO DA DÍVIDA (JUROS, ENCARGOS E AMORTIZAÇÃO DÍVIDA)	3.271.888.806	3.652.622.856	380.734.050	11,6
INVESTIMENTOS AMPLOS	2.473.431.364	2.507.992.658	34.561.294	1,4
RESERVA ORÇAMENTÁRIA	377.961.392	468.261.924	90.300.532	23,9
(+) PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS)	8.344.798.968	9.386.624.842	1.041.825.874	12,5
(+) OUTRAS DESPESAS CORRENTES (DESPESAS INTRAORÇAMENTÁRIAS)	22.728.032	21.806.659	-921.373	-4,1
TOTAL DAS DESPESAS DOTADAS COM INTRAORÇAMENTÁRIAS	51.019.832.486	57.386.735.823	6.366.903.337	12,5
TOTAL DAS DESPESAS DOTADAS SEM INTRAORÇAMENTÁRIAS	42.652.305.486	47.978.304.322	5.325.998.836	12,5

Fonte: LOA 2014 e LOA 2015.

Nota: Investimentos Amplos é a soma dos investimentos mais inversões financeiras.

**DIRETRIZES DO PLANO DE GOVERNO PARA O
QUADRIÊNIO 2015-2018**

VISÃO DE FUTURO:

"VIVER UM NOVO CICLO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DE QUALIDADE DE VIDA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL"

I. EIXO ECONÔMICO: GERAR NOVO CICLO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

O Rio Grande do Sul tem à sua frente grandes desafios para levá-lo a novos patamares de desenvolvimento econômico e a uma sociedade mais próspera, equilibrada e justa. Mesmo reconhecendo avanços sociais e econômicos dos últimos anos, há de se entender que esses ganhos, patrimônio da sociedade brasileira, chegaram aos seus limites.

O Estado do Rio Grande do Sul vem, ao longo do tempo, diminuindo a sua participação no PIB nacional, apesar de ter uma base produtiva diversificada e de ser um dos Estados que mais exportam na comparação interestadual – o que demonstra o desafio a enfrentar. Diante disso, serão utilizados instrumentos que sustentarão e fortalecerão o agronegócio e a agricultura familiar, em especial pelo aumento da produtividade com a ampliação da área irrigada. Outra frente de iniciativas importantes são as inovações na pecuária (principalmente a bovina), considerando o forte incremento da demanda mundial de proteína animal e dos bons resultados de alguns produtores inovadores. Há a necessidade de incentivar a diversificação da base industrial, o que envolve uma política ativa de atração de investimentos e um esforço para integrar a indústria metal-mecânica do Estado à cadeia de suprimento do Polo Naval. Além disso, serão estudados incentivos à geração de parques tecnológicos desenvolvidos por universidades gaúchas, integrando os diversos setores de prestação de serviços e comércio.

O papel do Governo do Estado nesse processo de fortalecimento e diversificação do parque produtivo será decisivo nas seguintes frentes: atuar de maneira consequente na melhoria da infraestrutura, através da elaboração e execução de projetos qualificados; estimular a formação intensiva de mão de obra com os diferentes níveis de qualificação; incrementar a produção e a difusão de pesquisas científicas e novas tecnologias; e apoiar, de maneira continuada, a atração de novas empresas que contribuam para a diversificação da matriz econômica. Nesses procedimentos, a atenção equânime às necessidades e aos potenciais das diferentes regiões é indispensável para o sucesso das ações de governo.

A busca de um desenvolvimento regional equilibrado é um elemento estratégico no enfrentamento dos desafios colocados para o Rio Grande do Sul, a

partir uma base de ação regionalizada, com participação, com destaque para os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), estímulo e fomento adequado às peculiaridades de cada uma das regiões, inclusive pela qualificação da rede de cidades do Estado.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:

- 1. Promover o desenvolvimento buscando maior equilíbrio entre as regiões do Rio Grande do Sul;**
- 2. Estimular a diversidade e o crescimento da indústria do Rio Grande do Sul;**
- 3. Fortalecer a agricultura familiar, o cooperativismo e o agronegócio;**
- 4. Criar condições para o desenvolvimento do Turismo;**
- 5. Incentivar as micro e pequenas empresas, o comércio, os serviços, o terceiro setor e o empreendedorismo;**
- 6. Promover a qualificação do capital humano, as políticas de inovação e o desenvolvimento tecnológico.**

II. EIXO SOCIAL: REFORÇAR E AMPLIAR AS GARANTIAS DOS DIREITOS SOCIAIS

A dimensão social é foco central deste Governo. É importante prover a gestão pública de ferramentas modernas e atualizadas que propiciem mais eficiência na prestação dos serviços públicos, com maior acesso e conforto para os usuários. Para que o Rio Grande do Sul seja um Estado que proporcione qualidade de vida, é necessário melhorar os indicadores de educação, de saúde e de segurança pública.

A educação é a variável mais potente para garantir a igualdade de oportunidades, a base de uma sociedade democrática e aberta ao esforço e ao êxito individual e coletivo. O atendimento da rede estadual de ensino representa em torno de 50% de todas as matrículas escolares. É necessário harmonizar a atuação dos atores da comunidade escolar para melhorar o desempenho da aprendizagem, em todos os níveis de atuação.

Para enfrentar os desafios colocados para melhoria da saúde pública, faz-se necessário reconhecer os avanços existentes na área. Desde sua criação, o SUS procura desenvolver e aprimorar a descentralização das ações de saúde, através da

regionalização e da municipalização do planejamento, da gestão e execução dos serviços. É natural que um sistema que envolve todas as instâncias administrativas do poder público nacional e engloba uma ampla rede de ações e programas continuados de prevenção, como o PIM, atendimento ambulatorial e serviços hospitalares em múltiplas especialidades se depare com o desafio de, permanentemente, aprimorar normas, procedimentos, protocolos e mecanismos de financiamento. As redes de atenção são essenciais para o atendimento a grupos específicos.

Outra questão essencial é a da promoção da segurança pública e do combate à criminalidade. O agravamento da situação e da sensação de insegurança levam à necessidade de melhorar os serviços de prevenção e investigação policial, a gestão do sistema prisional e os programas de prevenção criminal, reforçando as CIPAVes e exercitando a cultura da paz. Fundamentais também são os desafios do desenvolvimento social, da justiça e da cidadania. O problema da exclusão social e da pobreza tem gerado muitas demandas para todas as esferas de governo, e é necessário o apoio estadual às políticas públicas de assistência social e a devida atenção a políticas com foco na justiça e nos direitos humanos, tais como as políticas desenvolvidas para grupos específicos como deficientes, idosos, mulheres, crianças, adolescentes, jovens, povos indígenas, negros e LGBT.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:

- 1. Melhorar o acesso e a qualidade na prevenção e promoção da saúde;**
- 2. Conquistar um novo patamar de qualidade educacional, gerando oportunidades para todos;**
- 3. Fortalecer políticas para garantir segurança à sociedade;**
- 4. Fortalecer e ampliar políticas públicas voltadas à igualdade de gêneros, à inclusão social e às diversidades;**
- 5. Preservar e ampliar o acesso à cultura, ao esporte, à recreação e ao lazer.**

III. EIXO INFRAESTRUTURA E AMBIENTE: PROVER AS CONDIÇÕES DE INFRAESTRUTURA NECESSÁRIAS AO PLENO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

É função do setor público prover as condições de infraestrutura necessárias ao pleno desenvolvimento das suas potencialidades, à preservação da competitividade

sistêmica de sua economia e à promoção da qualidade de vida, no campo e na cidade. As questões do transporte de cargas nos diversos modais, do transporte de passageiros e da mobilidade urbana destacam-se entre as responsabilidades do Governo estadual, que deve promover soluções, seja de maneira direta, seja através de bons projetos em parceria. As melhorias nos serviços de saneamento básico e a gestão dos recursos hídricos e dos resíduos sólidos são igualmente importantes e dependem de boas soluções institucionais para que sejam efetivados os investimentos necessários.

A energia é um dos insumos de natureza estratégica mais importantes para a estruturação de um dinamismo econômico sustentável. O Governo do Estado se faz presente nessa área, de modo muito importante, na geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e na oferta de gás natural. Colaborar com a oferta diversificada e qualificada de energia é central para a vida das cidades e das áreas rurais.

O desenvolvimento sustentável, que integra os setores agrícola, florestal, industrial, de serviços, infraestrutura, dentre outros, será buscado através da criação, discussão, acompanhamento e implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento com a garantia da sustentabilidade dos ambientes. Para o crescimento ordenado, se faz necessário renovar o pensamento com relação ao ambiente, a cultura política e empresarial, introduzindo inovações e experiências exitosas. Dessa forma, será possível gerar sustentabilidade, qualidade de vida à população, além de aprimorar o processo de licenciamento ambiental, dando-lhe maior agilidade.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:

- 1. Agilizar os procedimentos para uso e ocupação dos recursos naturais;**
- 2. Fortalecer sistema multimodal de transporte para carga e pessoas;**
- 3. Ampliar e garantir a qualificação dos serviços de telecomunicações e energia;**
- 4. Garantir a universalização da distribuição, coleta e tratamento de água, esgoto e resíduos.**

IV. EIXO GOVERNANÇA E GESTÃO: PRODUZIR RESULTADOS POR MEIO DO PLANEJAMENTO E DA INTEGRAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como demonstrado no capítulo desta Mensagem que trata das finanças estaduais, a situação é de dificuldade há muitos anos: os déficits orçamentários são recorrentes, a dívida cresce, o comportamento da despesa é cada vez mais rígido e o crescimento das receitas próprias não dá conta da expansão do gasto. Em virtude da gravidade desse quadro e da rigidez da despesa, o Estado deve ser mais eficiente, eficaz e efetivo na escolha das prioridades e aplicação dos recursos. Não se pode ignorar a necessidade de renegociação da dívida estadual com a União. Apesar de importante para a redução do estoque da dívida, no curto e médio prazos, a norma que altera o indexador da dívida pública não é impactante no fluxo de dispêndios estaduais.

O Governo do Estado propõe um trabalho contínuo para melhoria da gestão pública, aumento da produtividade, qualificação e valorização dos gestores e servidores visando ao aprimoramento dos serviços públicos. É preciso melhorar os indicadores em todas as áreas e termos os serviços públicos da melhor qualidade que já tivemos. Deve-se concentrar a atenção na melhoria dos serviços prestados diretamente ao cidadão, como os realizados nos postos de saúde, no policiamento ostensivo, nas escolas, nos serviços de saneamento básico e de fornecimento de energia. Em síntese, faz-se necessário um Estado simples e eficiente naquilo em que ele é mais importante para a população.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS :

- 1. Dar agilidade à gestão pública com foco na melhoria da prestação dos serviços;**
- 2. Valorizar e capacitar os servidores públicos do Rio Grande do Sul;**
- 3. Assegurar a eficiência na gestão das contas públicas;**
- 4. Garantir a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos.**