

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

Rua Fernando Osório, 1595 – Teresópolis

Fone: (51) 33185656 e (51) 992590967

E-mail: 'darcyfcs@terra.com.br.

Município de Porto Alegre: Execução orçamentária
de janeiro-agosto/2020, superávit ou déficit?

Outubro/2020.

**Demonstrativo da execução orçamentária no período de janeiro a agosto
de 2020. Superávit ou déficit?**

Sumário

Introdução	3
1. Orçamento versus realização em 2020	4
2. Comparação entre o realizado nos dois períodos	6
3. Baixo crescimento da receita tributária em 2020	7
4 . Encargos previdenciários	8
4. Índice de retorno do ICMS (IPM)	10
CONCLUSÃO	10

Introdução

O Demonstrativo Resumido da Execução Orçamentária, peça criada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), relativo ao período janeiro-agosto de 2020, apresenta um resultado orçamentário de R\$ 883,046 milhões no período, pelo critério da despesa liquidada e um déficit de R\$ 160,5 milhões pelo critério da despesa empenhada, desconsiderando as transferências internas, o que me parece ser mais correto. Incluindo as transferências, os valores citados passam para R\$ 880,9 milhões e – R\$ 257 milhões, respectivamente.

Despesa liquidada é a despesa líquida e certa, depois que o material foi entregue, o serviço foi prestado ou a etapa da obra foi realizada. Já a despesa empenhada é uma reserva de recurso, para evitar sua não existência futura, quando do pagamento. Por isso, a Lei 4.320/64 proíbe realizar despesa sem prévio empenho.

A Lei 4320/64 estabelece também no seu artigo 58, o seguinte:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Então, uma despesa empenhada pode vir a não ser realizada, se não for implementada a condição que lhe deu origem. Mas, em regra geral, a despesa empenhada, mais cedo ou mais tarde, é liquidada e paga. Quando não paga no exercício forma os restos a pagar, que podem ser não processados (despesa não liquidada) e processada (despesa liquidada). A LRF, em seu artigo 42, dá um tratamento especial ao assunto, que foge aos objetivos deste texto sintético.

No final do exercício, é mais comum adotar-se a despesa empenhada, porque aí já foram realizadas as despesas correspondentes que podem ocorrer em meses distintos daquele do empenho.

Por isso, considerar só a despesa liquidada sem atentar para a empenhada pode induzir a erros, assim como seguir somente a empenhada, porque pode estar incluindo num período uma despesa de um período subsequente. É recomendável sopesar as duas situações.

No tocante à receita, existe uma sazonalidade que favorece os primeiros meses do exercício, no caso do IPVA, em que 50% do produto de sua arrecadação pertence aos municípios. Por outro lado, o ICMS, em que os municípios detêm 25% de um valor maior, tende a ser mais alto no segundo semestre do ano.

Feitas essas considerações, vamos às tabelas.

1. Orçamento versus realização em 2020

A Tabela 1 apresenta a comparação entre as receitas orçadas e as despesas realizadas, estando as primeiras um pouco abaixo da realização proporcional do período (61,2% para 66,7%).

As receitas próprias, com 54,4% de realização, estão bem abaixo da previsão. O que salvou um pouco a arrecadação do Município foram as transferências correntes, com 76,6%, devido à ajuda emergencial do Governo Federal, que acabou em setembro. As receitas de capital estão bem abaixo, mas estas não são proporcionais.

Já as despesas liquidadas estão com uma realização muito inferior à proporção (52,1%), enquanto às empenhas alcançam 77% do orçamento, numa diferença de R\$ 733,6 milhões, ou 24%. Liquidação muito menor do que o valor empenhado só pode decorrer de empenhos prévios para períodos maiores que o período em causa, a menos que esteja ocorrendo grande atraso de pagamento, com grande parcela de despesa sem ser liquidada, que não acredito ser o caso.

Outro aspecto a considerar é que estamos tratando de resultados consolidados, onde estão contidos os resultados do PREVIMPA em capitalização (R\$ 255,7 milhões) e do DMAE, de que o gestor municipal não dispõe¹. Há também o resultado dos recursos vinculados. Não dispomos desses dados, o que são demonstrados somente nos balanços no final do exercício. No tocante à PREVIMPA, sempre ocorrerão resultados maiores, porque é um plano

¹ O *site* não fornece os resultados parciais dos órgãos. Para o PREVIMPA tomamos o demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias.

que ainda paga pouco benefício, por ser de 2001, e possui receita crescente dos novos servidores que ingressam no Município. No período em causa seu resultado foi 14,3% maior em 2020 sobre o ano anterior, se for considerada somente a receita fim, sem as patrimoniais, que são altas. Quem tomar o Município de Porto Alegre pelo balanço consolidado sem considerar essas particularidades pode chegar a conclusões bem distorcidas da real capacidade financeira do Poder Executivo.

Tabela 1. orçamento para 2020 e sua execução janeiro-agosto

Período: janeiro-agosto

66,7%

R\$ 1.000,00

RECEITAS	ORÇAMENTO	JAN-AGO/2020	REALIZADO/ ORÇAMENTO			
RECEITAS SEM INTRAORÇAM.	7.602.103	4.653.728	61,2%			
RECEITAS CORRENTES	7.314.196	4.559.256	62,3%			
Próprias	4.700.619	2.557.383	54,4%			
Impostos	2.480.050	1.462.277	59,0%			
Taxas	298.278	142.340	47,7%			
Contribuições	313.413	194.399	62,0%			
Patrimonial	305.177	233.806	76,6%			
Serviços	744.414	449.229	60,3%			
Outras correntes	559.287	75.332	13,5%			
Transferências	2.613.577	2.001.873	76,6%			
RECEITAS DE CAPITAL	287.907	94.472	32,8%			
Operações crédito	241.427	79.743	33,0%			
Alienação de bens	22.383	415	1,9%			
Amortização empréstimos	2.807	782	27,9%			
Transf.capital	352	1.687	479,3%			
Outras receitas	20.938	11.845	56,6%			
Receitas intraorçamentárias	409.168	265.748	64,9%			
RECEITA TOTAL	8.011.271	4.919.476	61,4%	EMPENHADAS	DIFERENÇA	EMP/ORÇ.
DESPESAS SEM INTRAORÇAM.	7.235.743	3.770.682	52,1%	4.814.217	1.043.535	66,5%
Pessoal e encargos sociais	3.215.405	1.906.954	59,3%	1.920.760	13.806	59,7%
Amotiz.e encargos dívida	361.398	141.668	39,2%	233.819	92.151	64,7%
Outras despesas correntes	3.001.927	1.578.244	52,6%	2.311.865	733.621	77,0%
Investimentos amplos	633.559	143.816	22,7%	347.773	203.957	54,9%
Reserva de contingência RPPS	23.454	-	-	-	-	-
Despesas intraorçamentárias	383.530	267.912	69,9%	362.238	94.326	94,4%
DESPESA TOTAL	7.619.273	4.038.594	53,0%	5.176.455	1.137.861	67,9%
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	391.998	880.882	224,7%	-256.979	-1.137.861	-65,6%
RES. SEM AS INTRAORÇAM.	366.360	883.046	241,0%	-160.489	-1.043.535	-43,8%

FONTE: PMPOA - RREOS agosto/2020

(PMPOA - Dados orçamentários/ago 2020)

2. Comparação entre o realizado nos dois períodos

A Tabela 2 compara a realização em dois períodos iguais de 2019 e 2020, em milhares nominais.

As receitas correntes foram 11,5% maiores no atual período, sendo que as receitas próprias foram apenas 0,1% e as transferências correntes, 30,7%. As receitas de capital também cresceram 111%.

Mesmo com um crescimento de 12,5%, as receitas totais sem as intraorçamentárias ficaram abaixo da realização proporcional (61,2%, Tabela 1), uma incongruência, que denota a ocorrência de um orçamento com previsão otimista ou com frustração na realização da receita, como podemos comprovar na Tabela 1.1.

A Tabela em causa refere-se ao orçamento de 2019, cujo grau de realização da receita foi de apenas 80,5% e o da despesa, 77,1%. Isso fez com que o orçamento para 2020, mesmo com um crescimento nominal de apenas 2,4% na receita e uma queda de 5,6% na despesa, ainda ficasse superestimado. Com a crise do coronavírus a situação se agravou.

Tabela 1.1. Orçamento de 2019 e sua realização

DESCRIÇÃO	ORÇAMENTO	REALIZAÇÃO*	GRAU REALIZ.
RECEITA			
PREVISTA	8.409.792.985	6.766.162.182	80,5%
DESPESA FIXADA	8.032.076.558	6.193.008.782	77,1%

FONTE: RREO - Balanço Orçamentário de dezembro/2019.

(*) Despesa empenhada.

(PMPOA - Dados orçamentários/Orçamentos/I-25).

No tocante à despesa, houve um crescimento de 9,1%, sendo o principal item as outras despesas correntes 16,7%. Os investimentos aumentaram 42,4%, mas são um item de menos peso no orçamento. A despesa com pessoal cresceu apenas 2,6%, abaixo da inflação, o que é bom, diante do peso desse item nas contas do Município. O resultado orçamentário aumentou 30,7%, considerando também a despesa liquidada.

Tabela 2. Execução orçamentária janeiro-agosto 2019 e 2020
Considerada a despesa liquidada.

R\$ 1.000,00

	JAN-AGO 2019	JAN-AGO 2020	REALIZADO 2020/2019
RECEITAS			
RECEITAS SEM INTRAORÇAM.	4.132.055	4.653.728	12,6%
RECEITAS CORRENTES	4.087.276	4.559.256	11,5%
Próprias	2.555.066	2.557.383	0,1%
Impostos	1.450.648	1.462.277	0,8%
Taxas	137.630	142.340	3,4%
Contribuições	203.450	194.399	-4,4%
Patrimonial	239.157	233.806	-2,2%
Serviços	449.749	449.229	-0,1%
Outras correntes	74.432	75.332	1,2%
Transferências	1.532.210	2.001.873	30,7%
RECEITAS DE CAPITAL	44.779	94.472	111,0%
Operações crédito	34.657	79.743	130,1%
Alienação de bens	4.080	415	-89,8%
Amortização empréstimos	1.813	782	-56,9%
Transferências de .capital	999	1.687	68,9%
Outras receitas	3.230	11.845	266,7%
Receitas intraorçamentárias	257.965	265.748	3,0%
RECEITA TOTAL	4.390.020	4.919.476	12,1%
DESPESAS SEM INTRAORÇAM.	3.456.742	3.770.682	9,1%
Pessoal e encargos sociais	1.858.237	1.906.954	2,6%
Amortização e encargos dívida	144.882	141.668	-2,2%
Outras despesas correntes	1.352.606	1.578.244	16,7%
Investimentos amplos	101.017	143.816	42,4%
Despesas intraorçamentárias	259.478	267.912	3,3%
DESPESA TOTAL	3.716.220	4.038.594	8,7%
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	673.800	880.882	30,7%
RESULTADO SEM AS INTRAORÇAM.	675.313	883.046	30,8%

FONTE: PMPOA - RREOS agosto/2020

3. Baixo crescimento da receita tributária em 2020

Outro aspecto a considerar é o reduzido crescimento das receitas tributárias do Município no atual exercício, que se expandiram nominalmente apenas,1%, conforme demonstrado na Tabela 3. Mesmo que o IPTU tenha crescido 14,9%, ISS e ITBI decresceram 6,4% e 13,6%, respectivamente. A causa disso, certamente, está na crise provocada pelo coronavírus (Tabela 3).

Tabela 3. Demonstrativo analítico dos tributos próprios
Valores em R\$ 1.000,00 correntes.

Impostos próprios	Jan- agosto/2019	Jan- agosto/2020	Variação
IPTU	388.462	446.431	14,9%
ISS	695.453	650.751	-6,4%
ITBI	168.241	145.287	-13,6%
IRRF	198.495	219.799	10,7%
Outros impostos e taxas	137.630	142.351	3,4%
Total	1.588.281	1.604.619	1,0%

FONTE: RREOs - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, janeiro-agosto de 2019 e 2020 .

NOTA: Valores em 12 meses, descontados os 4 meses do exercício anterior.

4 . Encargos previdenciários

Os encargos previdenciários líquidos do Município, considerados como tais a despesa previdenciária do Plano Financeiro, a contribuição patronal do Plano Previdenciário menos as contribuições dos servidores para o Plano Financeiro, foram de R\$ 898,4 milhões entre janeiro e agosto de 2020, tendo crescido 4,1% nominais em relação ao mesmo período do exercício anterior. Parece pouco, mas a inflação do período foi de 2,4%. A receita corrente do período variou 11,5% nominalmente, mas isso devido às transferências correntes (infladas pela ajuda emergencial) que cresceram 30,7%. As receitas próprias, no entanto, cresceram apenas 0,1% (Tabela 2).

Tabela 4. Encargos previdenciários líquidos, janeiro agosto 2019 e 2020

DESCRIÇÃO	JANEIRO-AGOSTO	JANEIRO-AGOSTO	VARIAÇÃO
	2020	2019	%
Despesa previdenciária P.financeiro	894.760.607	870.693.815	2,8%
Contribuição patronal Previdenciário	103.676.740	96.025.067	8,0%
Encargos previdenciários	998.437.347	966.718.882	3,3%
(-) Contribuição servidores P.Financeiro	99.594.236	103.038.619	-3,3%
Encargos líquidos	898.843.111	863.680.263	4,1%

FONTE: RREO/PMPOA - agosto/2020 - Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores - Plano Previdenciário e Plano Financeiro.

O que há de bom na informação é que a situação anterior era muito pior, porque entre 2016 e 2019 (intervalo de três anos) os encargos previdenciários passaram de 21,1% da RCL para 27,9%, porque os primeiros cresceram 51,3% no período, enquanto a RCL cresceu apenas 14,5%. O crescimento da despesa previdenciária correspondeu a um crescimento **real** (acima do IPCA) em relação à RCL de mais de 32%, o que dá uma média anual de quase 10%. O IPCA médio variou 11,2% no período. Isso é impraticável. As reformas feitas eram indispensáveis e as por fazer são prementes (Tabela 5).

Tabela 5 - Encargos financeiros líquidos nos exercícios de 2016 a 2019

Valores em R\$ 1.000,00 correntes.

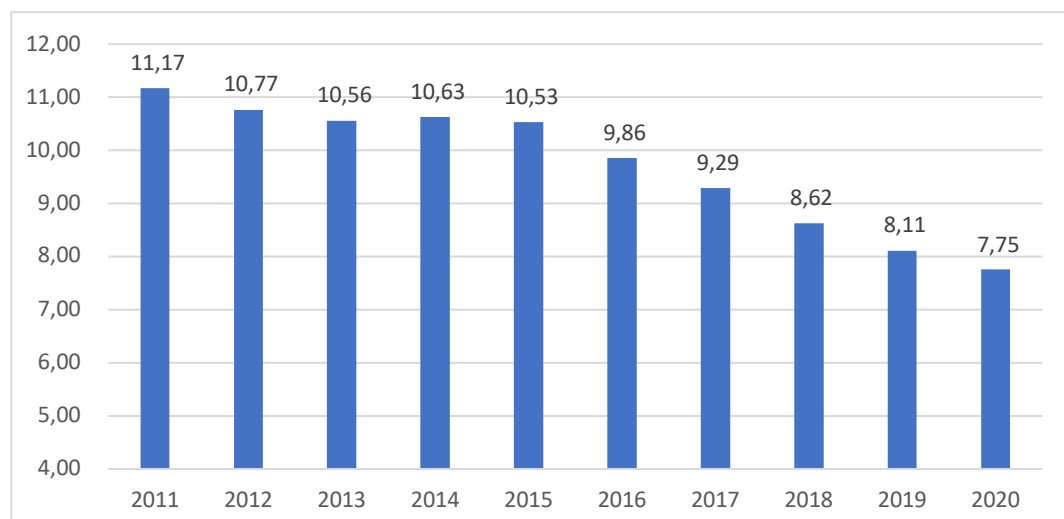
DESCRIÇÃO	2016	2017	2018	2019
Desp. previdenciária Plano financeiro	1.074.777	1.209.988	1.330.251	1.451.033
Contrib. patronal Previdenciário	67.413	111.432	153.576	155.173
Encargos previdenciários	1.142.190	1.321.420	1.483.827	1.606.206
(-) Contrib.serv. P.Financeiro	137.667	144.421	83.787	85.889
Encargos líquidos	1.004.523	1.176.999	1.400.040	1.520.317
Relativos	100,0	117,2	139,4	151,3
RCL	4.754.661	4.915.811	5.151.072	5.445.921
Relativo RCL	100,0	103,4	108,3	114,5
Encargos líquidos/RCL	21,1%	23,9%	27,2%	27,9%

FONTE: PMPOA - Dem. das Receitas e Despesas Previdenciárias - RREOs dezembro cada ano.

4. Índice de retorno do ICMS (IPM)

Um dos problemas para as finanças municipais de Porto Alegre é a queda contínua do índice de participação no ICMS (IPM), que vem caindo sistematicamente. Tomando-se os últimos dez anos, vamos ver que ele passou de 11,165823 em 2011 para 7,754392 em 2020, numa queda real de 30,6% ou 3,6% anual. Essa receita, a maior depois do ISS, vem perdendo importância na arrecadação do Município, caindo de 16% da receita corrente em 2008 para menos de 11% em 2019 (Gráfico 1)

Gráfico 1. Índice de participação do Município de Porto Alegre no ICMS



<https://receita.fazenda.rs.gov.br/conteudo/5086/ipm---definitivos>

Cálculos próprios.

CONCLUSÃO

Os candidatos a prefeito devem ter muito cuidado com o superávit apurado até agosto, com base na despesa liquidada, já que pela despesa empenhada está havendo déficit. Têm que sopesar essas situações. Além disso, tem que ser considerada a participação do PREVIMPA, do DMAE e dos recursos vinculados nesse valor.

Deve ser dado prosseguimento à reforma previdenciária, cujos encargos previdenciários caíram bastante em 2020, eles que cresceram nos três anos decorridos entre 2016 e 2019 32% acima da RCL, ou 10% ao ano.

A partir de 2021 os gastos com inativos não podem mais ser computados como MDE (manutenção e desenvolvimento do ensino), consoante ao que dispõe a Emenda constitucional nº 108, de 26/8/2020, que incluiu um parágrafo, de número 7º ao art. 212 da Constituição Federal para essa finalidade. O reflexo nas contas da Prefeitura será cerca de R\$ 300 milhões. Sem entrar no mérito, isso será um fator altamente negativo para o equilíbrio orçamentário.

Outro fator que deve ser acompanhado de perto é a queda contínua do IPM do Município, de 30,6% em dez anos, em que parte decorre da perda de participação do PIB do Município em relação ao Estado, que caiu de 18,4% em 2008 para 17,5% em 2017.

Porto Alegre, 9 de outubro de 2020.