

Dezembro de 2016

Análise das contas do Município de Pelotas, 2007-2015

Darcy Francisco Carvalho dos Santos
darcyfcs@terra.com.br
Fone: (51) 33185656
Porto Alegre-RS

Texto sujeito a revisões.

**Estudos e Trabalhos sobre
Finanças Públicas**

www.darcyfrancisco.com.br

Análise das contas do Município de Pelotas, 2007- 2015

Darcy Francisco Carvalho dos Santos

Contador e economista com especialização em integração econômica e comércio internacional. Contemplado pelo Prêmio do Tesouro Nacional em três oportunidades (2000, 2005 e 2010).

Palavras chaves: Municípios, déficit público, previdência, finanças dos municípios.

Sumário

Relação das tabelas e gráficos do presente trabalho.....	4
1. Considerações iniciais.....	5
2.1. Comparação com os principais municípios.....	7
3. Receitas do período 2007-2015.....	8
3.1. Receitas próprias nos municípios selecionados.....	14
4. Evolução dos grandes grupos de despesa.....	16
4.1. Pessoal e encargos sociais.....	17
4.1.1. Despesa com previdência social.....	19
4.1.2. Crescimento vegetativo da folha.....	21
4.2. Outras despesas correntes (ODC).....	23
4.2.1. Despesa com pessoal mais ODC.....	24
4.3. Serviço da dívida.....	25
4.4. Investimentos.....	27
5. Gestão fiscal e outros informativos.....	29
5.1. Despesa com pessoal.....	29
5.2. Aplicação MDE (educação).....	31
5.3. Aplicação em ASPS (saúde).....	32
6. Execução orçamentária em 2016.....	33
6.1. Grau de realização das receitas e despesas.....	33
6.1. Resultados primários comparados.....	36
Síntese final e conclusão.....	38

Relação das tabelas e gráficos do presente trabalho

Tabelas	Gráficos	Denominação
2.1		PIB de Pelotas e sua participação no PIB estadual
2.2		Índice de participação no ICMS
2.3		PIB dos municípios selecionados, total e <i>per-capita</i> , em 2015
2.4		Participação dos municípios selecionados no ICMS
3.1		Receitas correntes, 2007-2015
	3.1	Taxas de crescimento reais dos grupos de receitas correntes
3.2		Estrutura das receitas correntes, 2007-2015
	3.2	Estrutura das receitas correntes: próprias e transferências
3.3		Evolução das receitas correntes, 2007-2015
3.4		Composição das receitas próprias e de trnsf. 12 municípios
	3.3	Participação % das receitas próprias nas rec.correntes
4.4		Despesa com pessoal, 2007-2015
	4.1	Despesa com pessoal (ajustada) em % da RCL-g
	4.1.1.	Relação aporte de recursos/contribuição dos segurados
4.4.1		Despesa previdenciária bruta e líquida e aporte de recursos
4.5		Salário teórico de um professor em todo o período laboral
4.6		Outras despesas correntes (ODC), 2007-2015
	4.2	Despesas com pessoal + ODC em % da RCL
	4.3	Serviço da dívida e superávit primário/RCL-g
4.7		Superávit primário e serviço de dívida, 2007-2015
	4.4	Dívida consolidada bruta e líquida em % da RCL, 2007-2014
4.8		Investimentos e margem para investir, 2007-2015
	4.5	Margem para investir, investimentos receita de capital/RCL-g
5.1		Evolução despesa com pessoal Poder Executivo, 2007-2015
	5.1	Resultados orçamentários em % da RCL-g
	5.2	Despesa com pessoal em % RCL dos estados selecionados
5.2		Aplicação em MDE, 2012-2015 (educação)
5.3		Aplicação em ASSP, 2012-2015 (saúde)
6.1		Execução orçamentária 4º bim. 2016 - Receitas
6.1.1		Resumo das receitas 4º bim. 2016
6.2		Execução orçamentária de 4º bim. 2016 - despesas
6.3		Demonstrativo do resultado primário 4º bim.2016 - receitas
6.4		Demonstrativo do resultado primário - 4º bim 2016- despesas

1. Considerações iniciais

Este trabalho analisa as contas do Município de Pelotas, nos dois últimos períodos governamentais, 2008-2015, tendo incluído o ano de 2007, basicamente, para poder medir a variação completa dos períodos.

Os principais grupos de receita e de despesa foram comparados em termos reais, com a utilização do IPCA, índice oficial de inflação do País. A comparação também foi feita em relação à receita corrente líquida (RCL).

A RCL utilizada foi a gerencial (RCL-g), que mede a receita que efetivamente fica com o Município, depois das transferências ao Fundeb. Isso porque a RCL calculada para efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelas deduções que contém, não expressa a efetiva receita líquida do Município. Reservamos seu uso para o Relatório de Gestão Fiscal, onde ela é o parâmetro adotado pela LRF.

2. PIB municipal e índice de retorno do ICMS

A tabela 2.1 traz a evolução em 12 anos, de 2002 a 2013 do PIB estadual e o de Pelotas.

Tabela 2.1. PIB de Pelotas e sua participação no PIB estadual, 2002-2013
Em R\$ milhões correntes.

Ano	PIB-RS	PIB-Pelotas	Estado %
2002	105.487	2.050	1,9%
2003	124.551	2.237	1,8%
2004	137.831	2.508	1,8%
2005	144.218	2.629	1,8%
2006	156.827	2.860	1,8%
2007	176.615	3.169	1,8%
2008	199.499	3.500	1,8%
2009	215.864	3.885	1,8%
2010	252.483	4.240	1,7%
2011	263.633	5.266	2,0%
2012	281.849	5.719	2,0%
2013	331.095	5.921	1,8%

<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/serie-historica>

Os dados estão em valores correntes, porque a finalidade da tabela é informar a participação do PIB municipal no estadual, que foi mais ou menos constante ao longo do período, com um leve crescimento em 2011 e 2012, quando passou de 1,7% para 2%, voltando a cair novamente para 1,8% em 2013.

O reflexo dessa estabilização do PIB municipal em relação ao estadual está mais acentuada no índice participação no ICMS, que vem caindo, especialmente depois de 2013 e 2014, quando apresentou leve recuperação.

Tabela 2.2. Índice de participação no ICMS (IPM)		
Período: 2007 a 2017.		
Ano	Índice	Relativo
2007	1,387643	100,0
2008	1,346066	97,0
2009	1,342940	96,8
2010	1,338916	96,5
2011	1,356498	97,8
2012	1,353327	97,5
2013	1,406366	101,3
2014	1,427025	102,8
2015	1,371720	98,9
2016	1,322979	95,3
2017	1,295710	93,4

https://www.sefaz.rs.gov.br/AIM/IND-HIS_1.aspx

O índice de 2016 foi menor que o de 2015 que, por sua vez, foi menor que o de 2014. Para 2017 o índice é ainda menor, correspondente a 1,295710, com uma queda de 6,6%, quando comparado ao de 2007, o primeiro dessa análise.

Na realidade, Pelotas não é uma cidade industrial, mas prestadora de serviços, o que está refletido no ISS, tratado mais adiante. Aliás, o ICMS

não é mais o imposto ideal para uma sociedade que cada vez usa mais serviços do que bens na composição de seu PIB.

2.1. Comparação com os principais municípios

A tabela 2.3 apresenta a comparação entre os 12 municípios mais populosos do Estado, que possuem juntos 4,5 milhões de habitantes, correspondendo a 40,3% da população estadual.

Esses municípios são responsáveis por um PIB total de R\$ 145 bilhões (dados de 2013), correspondendo a quase 44% do PIB estadual.

Ordem alfab.	Municípios	PIB 2013 R\$ milhões	Estado %	PIB-per-capita R\$ 1,00	Posição PIB-pc	Relativo Pelotas
1	Alvorada	1.992.342	0,6%	9.731	12	0,56
2	Canoas	11.451.934	3,5%	33.828	6	1,95
3	Caxias do Sul	21.349.578	6,4%	45.883	1	2,64
4	Gravataí	10.197.232	3,1%	37.905	4	2,18
5	Novo Hamburgo	7.021.001	2,1%	28.336	7	1,63
6	Passo Fundo	7.180.165	2,2%	36.929	5	2,13
7	Pelotas	5.920.548	1,8%	17.353	10	1,00
8	Porto Alegre	57.379.337	17,3%	39.092	3	2,25
9	Rio Grande	8.155.095	2,5%	39.557	2	2,28
10	Santa Maria	5.701.470	1,7%	20.847	9	1,20
11	São Leopoldo	5.854.218	1,8%	25.959	8	1,50
12	Viamão	2.680.846	0,8%	10.722	11	0,62
Subtotal		144.883.765	43,8%			
Total Estado		331.095.183	100,0%			

<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/serie-historica/>

Pelotas, mesmo tendo 3% da população do Estado (tabela 2.4), seu PIB corresponde a 1,8% do estadual, o que leva o PIB *per-capita* para a 10ª posição entre os 12 municípios selecionados.

Entre esses municípios, somente Alvorada e Viamão tem *PIB per-capita* menor do que o de Pelotas, o primeiro com 0,56 e o segundo com 0,62, quando se iguala a 1 o *PIB-per-capita* de Pelotas. Por outro lado, o *PIB per-capita* de Caxias do Sul é 2,64 e o de Rio Grande, 2,28 na mesma comparação.

Deve ser considerado que Rio Grande e Canoas são favorecidos pelas refinarias de petróleo. Embora isso não represente distribuição de renda, os municípios em causa são beneficiados pelo maior retorno do ICMS.

A tabela 2.4 apresenta os mesmos 12 municípios que, juntos, têm 40,3% da população do Estado. Nela há também o retorno do ICMS *per-capita*, que varia de R\$ 1.026,59 em Canoas para R\$ 144,96 em Alvorada. Pelotas, com R\$ 271,48, ocupa a penúltima posição entre os 12 municípios selecionados.

Atribuindo-se 1 a Pelotas, temos 0,53 para Alvorada e todos os demais tem índices superiores a 1. Canoas fica em primeiro lugar, com 3,78, seguida de Rio Grande, com 3,16 e de Caxias do Sul, com 2,87.

Tabela 2.4. Participação dos municípios selecionados no ICMS, total e *per-capita*, 2015

Ordem Alfab.	Municípios	População 2015	Estado %	IPM-ICMS 2015	ICMS participação	ICMS <i>per-capita</i>	Posição CMS _{pi}	Relativo Pelotas
1	Alvorada	210.661	1,9%	0,45030	30.536.635	144,96	12	0,53
2	Canoas	350.824	3,1%	5,31085	360.153.598	1.026,59	1	3,78
3	Caxias do Sul	475.906	4,2%	5,46564	370.650.980	778,83	3	2,87
4	Gravataí	273.611	2,4%	2,45402	166.418.980	608,23	4	2,24
5	N.Hamburgo	244.007	2,2%	1,54343	104.667.360	428,95	7	1,58
6	Passo Fundo	197.206	1,8%	1,39203	94.399.870	478,69	6	1,76
7	Pelotas	342.649	3,0%	1,37172	93.022.824	271,48	11	1,00
8	Porto Alegre	1.475.717	13,1%	10,53034	714.112.456	483,91	5	1,78
9	Rio Grande	213.166	1,9%	2,69248	182.589.945	856,56	2	3,16
10	Santa Maria	274.679	2,4%	1,17710	79.824.585	290,61	9	1,07
11	São Leopoldo	226.546	2,0%	1,28425	87.091.205	384,43	8	1,42
12	Viamão	251.842	2,2%	1,02058	69.210.291	274,82	10	1,01
Subtotal		4.536.814	40,3%	34,69274	2.352.678.730			
Total Estado		11.247.972			6.781.473.200			
https://www.sefaz.rs.gov.br/Reports/SiteSefaz_Rel_ICMSEvoAnual.aspx								
http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/estimativas-populacionais/								
https://www.sefaz.rs.gov.br/AIM/IND-HIS_1.aspx								

3. Receitas do período 2007-2015

A tabela 3.1 mostra a receita do período citado em valores constantes, onde se observa que em todo o período as receitas correntes aumentaram 40,4%, sendo 30,1% para as receitas próprias e 47,4% para as transferências correntes. Mas isso não foi uniforme no período, o que será tratado mais adiante. Houve um grande crescimento das receitas

tributárias (107,4%), sendo a principal o Imposto sobre Serviços (171,7%) em todo o período.

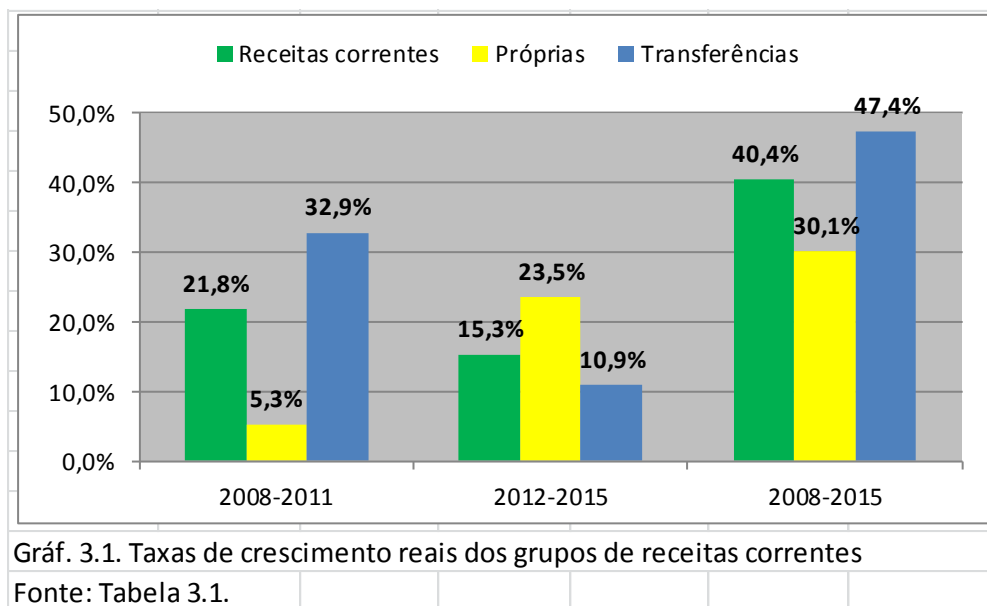
Tabela 3.1. Receitas correntes, 2007-2015

Em R\$ 1.000,00 constantes de 2015.

Especificação	2007	2008	2009	2010	2011	2008-2011	2012	2013	2014	2015	2012-2015	2008-2015
RECEITAS CORRENTES	510.985	526.745	549.289	582.577	622.509	21,8%	667.168	691.354	724.533	717.559	15,3%	40,4%
PRÓPRIAS	204.603	175.695	188.326	200.416	215.404	5,3%	239.611	237.953	244.853	266.089	23,5%	30,1%
Tributárias	57.452	65.667	70.836	74.239	80.665	40,4%	86.953	98.457	96.131	119.155	47,7%	107,4%
IPTU	27.054	26.871	29.426	33.275	32.682	20,8%	33.805	33.791	23.996	42.508	30,1%	57,1%
ISS	18.392	17.396	26.673	29.855	36.296	97,4%	39.811	50.711	56.333	49.966	37,7%	171,7%
ITBI	8.527	15.572	8.607	9.515	9.748	14,3%	11.323	11.543	13.441	13.841	42,0%	62,3%
IRRF	-	-	4.701	594	867		777	1.390	1.324	11.366	1210,3%	
Outras Rec. Tributárias	3.479	5.828	1.429	1.000	1.071	-69,2%	1.238	1.023	1.037	1.473	37,5%	-57,7%
Receita de Contribuições	14.601	13.176	15.379	17.089	17.641	20,8%	20.634	21.193	22.811	22.193	25,8%	52,0%
Receita Patrimonial	42.561	7.697	5.964	8.594	11.176	-73,7%	19.629	7.827	17.130	21.413	91,6%	-49,7%
Receita de Serviços	66.978	70.700	73.587	73.272	76.182	13,7%	76.880	78.332	80.147	78.714	3,3%	17,5%
Outras Receitas Correntes	23.012	18.455	22.560	27.222	29.740	29,2%	35.515	32.143	28.634	24.615	-17,2%	7,0%
TRANSFERÊNCIAS	306.382	351.050	360.962	382.161	407.104	32,9%	427.557	453.401	479.680	451.470	10,9%	47,4%
Cota-Parte do FPM	48.222	58.356	49.398	53.546	61.467	27,5%	60.086	58.960	61.059	55.096	-10,4%	14,3%
Cota-Parte do ICMS	66.763	77.145	74.548	82.665	85.443	28,0%	88.588	97.748	100.380	91.620	7,2%	37,2%
Cota-Parte do IPVA	18.982	23.255	32.170	29.841	30.932	63,0%	32.685	35.024	34.949	35.295	14,1%	85,9%
Cota-Parte do ITR	-	209	265	371	362		364	336	517	673	86,0%	
Transf. da LC 87/1996	-	1.005	955	905	862		817	798	762	672	-22,1%	
Transf.do FUNDEB	60.149	73.134	77.772	86.749	90.425	50,3%	94.763	101.242	100.334	96.874	7,1%	61,1%
Outras Transf. Correntes	112.266	117.945	125.854	128.083	137.612	22,6%	150.254	159.291	181.679	171.241	24,4%	52,5%

Fonte: Resultados resumidos da execução orçamentária do Município de Pelotas. Cálculos do autor.

O gráfico 3.1 sintetiza os dados constantes da tabela de igual número, onde foi apurado o **crescimento real** das receitas no período 2008-2015, distinguindo os dois períodos governamentais: no período 2008-2011 as receitas próprias cresceram apenas 5,3%, mas foram compensadas pelas de transferências que cresceram 32,9%, permitindo que as receitas correntes crescessem 21,8% reais, ou 5,05% ao ano.



Já no período 2012-2015 as receitas próprias cresceram 23,5% e as de transferências, 10,9%, propiciando um crescimento menor das receitas correntes, de 15,3% ou apenas 3,6% ao ano.

Em todo o período, 2008-2015, ainda o crescimento das transferências correntes (47,4%) foi maior que o das receitas próprias (30,1%). **As receitas correntes cresceram 40,4% ou 4,3% ao ano.**

Conforme referido, tomado todo o período 2008-2015, as transferências correntes cresceram mais que as receitas próprias e tiveram esse comportamento até 2014. A mudança de comportamento ocorreu em 2015, conforme se observa na tabela 3.2.

Em 2015 houve um grande crescimento do IPTU em relação a 2014, que passou de 3,3% das receitas correntes para 5,9%, um crescimento real de 77%. Desconhecemos se houve alguma antecipação na

arrecadação desse tributo. Por outro lado, um item muito importante das transferências, o FPM, caiu 10% reais, ao passar de 8,4% em 2014 para 7,7% do total das receitas correntes, em 2015. A quota do ICMS **decreceu** 9% (tabela 3.1 e 3.2).

Tabela 3.2. Estrutura das receitas correntes, 2007-2015

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RECEITAS CORRENTES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
PRÓPRIAS	40,0	33,4	34,3	34,4	34,6	35,9	34,4	33,8	37,1
Tributárias	11,2	12,5	12,9	12,7	13,0	13,0	14,2	13,3	16,6
IPTU	5,3	5,1	5,4	5,7	5,3	5,1	4,9	3,3	5,9
ISS	3,6	3,3	4,9	5,1	5,8	6,0	7,3	7,8	7,0
ITBI	1,7	3,0	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,9	1,9
IRRF	-	-	0,9	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	1,6
Outras Rec. Tributárias	0,7	1,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Receita de Contribuições	2,9	2,5	2,8	2,9	2,8	3,1	3,1	3,1	3,1
Receita Patrimonial	8,3	1,5	1,1	1,5	1,8	2,9	1,1	2,4	3,0
Receita de Serviços	13,1	13,4	13,4	12,6	12,2	11,5	11,3	11,1	11,0
Outras Receitas Correntes	4,5	3,5	4,1	4,7	4,8	5,3	4,6	4,0	3,4
TRANSFERÊNCIAS	60,0	66,6	65,7	65,6	65,4	64,1	65,6	66,2	62,9
Cota-Parte do FPM	9,4	11,1	9,0	9,2	9,9	9,0	8,5	8,4	7,7
Cota-Parte do ICMS	13,1	14,6	13,6	14,2	13,7	13,3	14,1	13,9	12,8
Cota-Parte do IPVA	3,7	4,4	5,9	5,1	5,0	4,9	5,1	4,8	4,9
Cota-Parte do ITR	-	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Transf. da LC 87/1996	-	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Transf.do FUNDEB	11,8	13,9	14,2	14,9	14,5	14,2	14,6	13,8	13,5
Outras Transf. Correntes	22,0	22,4	22,9	22,0	22,1	22,5	23,0	25,1	23,9

Fonte: Resultados resumidos da execução orçamentária do Município de Pelotas. Cálculos do autor.

Em decorrência, houve em 2015 uma mudança na estrutura das receitas, entre próprias e de transferências, conforme se observa no gráfico 3.2.

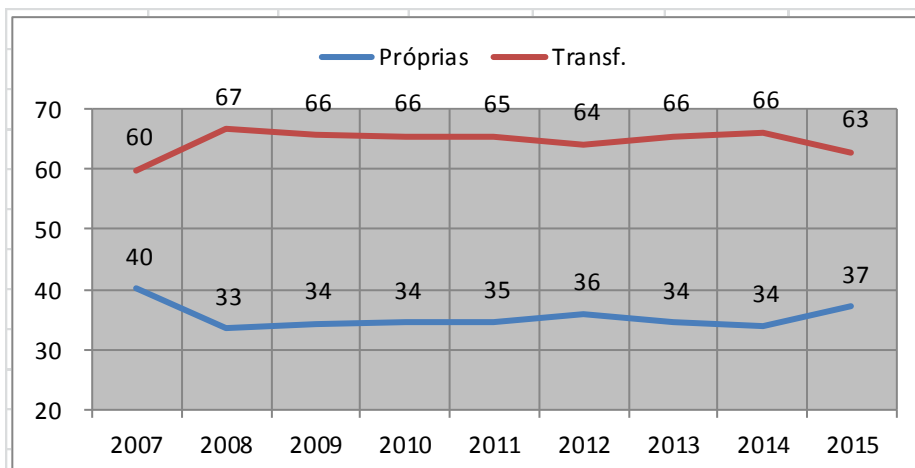


Gráfico 3.2. Estrutura das receitas correntes: próprias e transferências

Fonte: Tabela 3.2.

A tabela 3.3 mostra também a evolução relativa das receitas, onde fica evidente a reversão da tendência ocorrida em 2015 sobre 2104, em relação às receitas próprias e de transferências. Nas primeiras, os dois principais itens, IPTU e ISS cresceram, e nas transferências o **decrécimo** se verificou nos dois principais itens: **quota FPM e quota ICMS**.

Tabela final 3.3. Evolução das receitas correntes, 2007-2015

Em R\$ 1.000,00 constantes de 2015.

Especificação	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
RECEITAS CORRENTES	100,0	103,1	107,5	114,0	121,8	130,6	135,3	141,8	140,4
PRÓPRIAS	100,0	85,9	92,0	98,0	105,3	117,1	116,3	119,7	130,1
Tributárias	100,0	114,3	123,3	129,2	140,4	151,4	171,4	167,3	207,4
IPTU	100,0	99,3	108,8	123,0	120,8	125,0	124,9	88,7	157,1
ISS	100,0	94,6	145,0	162,3	197,4	216,5	275,7	306,3	271,7
ITBI	100,0	182,6	100,9	111,6	114,3	132,8	135,4	157,6	162,3
IRRF			100,0	12,6	18,5	0,0	16,5	29,6	28,2
Outras Rec. Tributárias	100,0	167,5	41,1	28,7	30,8	35,6	29,4	29,8	42,3
Receita de Contribuições	100,0	90,2	105,3	117,0	120,8	141,3	145,1	156,2	152,0
Receita Patrimonial	100,0	18,1	14,0	20,2	26,3	46,1	18,4	40,2	50,3
Receita de Serviços	100,0	105,6	109,9	109,4	113,7	114,8	117,0	119,7	117,5
Outras Receitas Correntes	100,0	80,2	98,0	118,3	129,2	154,3	139,7	124,4	107,0
TRANSFERÊNCIAS	100,0	114,6	117,8	124,7	132,9	139,6	148,0	156,6	147,4
Cota-Parte do FPM	100,0	121,0	102,4	111,0	127,5	124,6	122,3	126,6	114,3
Cota-Parte do ICMS	100,0	115,6	111,7	123,8	128,0	132,7	146,4	150,4	137,2
Cota-Parte do IPVA	100,0	122,5	169,5	157,2	163,0	172,2	184,5	184,1	185,9
Cota-Parte do ITR		100,0	126,8	177,7	173,2	0,0	174,2	160,9	247,7
Transf. da LC 87/1996		100,0	95,0	90,1	85,8	0,0	81,3	79,4	75,8
Transf. do FUNDEB	100,0	121,6	129,3	144,2	150,3	157,5	168,3	166,8	161,1
Outras Transf. Correntes	100,0	105,1	112,1	114,1	122,6	133,8	141,9	161,8	152,5

Fonte: Tabela 3.1.

3.1. Receitas próprias nos municípios selecionados

A tabela 3.4 apresenta os doze municípios mais populosos do Estado, com a composição das receitas próprias e de transferências. No conjunto, eles têm uma participação total de 35,9% e 64,1%, respectivamente.

Em regra geral, quanto maior forem as receitas correntes do município, maior será a participação das receitas próprias. São exemplos disso, Porto Alegre, com a maior receita e a maior participação das receitas próprias (46,8%). Caxias do Sul em segundo e em terceiro lugar, respectivamente, confirma a regra. Alvorada, como última na arrecadação entre os estados selecionados, ao ocupar a oitava posição na relação em causa está confirmando a regra, mais ou menos (gráfico 3.3).

O que está fora da curva é Santa Maria, com a oitava posição na arrecadação, ocupa a segunda na participação das receitas próprias. Da mesma forma, só que na ordem inversa, está Canoas, com a segunda arrecadação e a 12ª na participação das receitas próprias (gráfico 3.3).

Pelotas também não está bem alinhada, porque tem a 5ª arrecadação e ocupa a 10ª posição na participação das receitas próprias, mesmo que em 2015 tenha apresentado um grande crescimento das receitas tributárias (Tabela 3.3). Esse comportamento também se verificou no período janeiro a agosto de 2016, que veremos adiante.

Tabela 3.4. Composição das receitas próprias e e transferências nos 12 municípios mais populosos do Estado do RS, em 2015							
Ordem Alfab.	Municípios	Receitas próprias	%	Receitas transf.	%	Receitas correntes	Pos. RC
1	Alvorada	79.806.704	28,0	205.581.257	72,0	285.387.961	12
2	Canoas	241.102.559	20,3	946.220.721	79,7	1.187.323.280	3
3	Caxias do Sul	455.054.573	35,6	823.250.462	64,4	1.278.305.035	2
4	Gravataí	126.786.491	22,8	428.196.000	77,2	554.982.491	6
5	N.Hamburgo	175.366.063	28,9	431.365.636	71,1	606.731.699	4
6	Passo Fundo	127.858.523	31,9	273.396.572	68,1	401.255.095	10
7	Pelotas	146.392.744	24,3	455.095.448	75,7	601.488.192	5
8	Porto Alegre	2.013.820.220	46,8	2.286.208.786	53,2	4.300.029.006	1
9	Rio Grande	162.368.372	29,4	389.414.467	70,6	551.782.839	7
10	Santa Maria	174.781.952	38,2	282.457.277	61,8	457.239.229	9
11	São Leopoldo	159.683.354	32,1	337.927.159	67,9	497.610.513	8
12	Viamão	121.089.196	31,3	265.905.054	68,7	386.994.250	11
Total		3.984.110.751	35,9	7.125.018.839	64,1	11.109.129.590	
http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:23:0:::RP,23,26:						Cálculos do autor.	

O gráfico 3.3, ao relacionar todos os doze municípios em causa pela relação decrescente da participação das receitas próprias nas receitas correntes, elucida melhor a situação.

As razões que levam a essas discrepâncias precisam ser estudadas melhor para se emitir uma opinião, porque passam pelo PIB *per-capita* do município, na composição urbana/rural da população, no nível de ocupação para população economicamente ativa, como podem passar também por decisões políticas locais, entre outras causas.

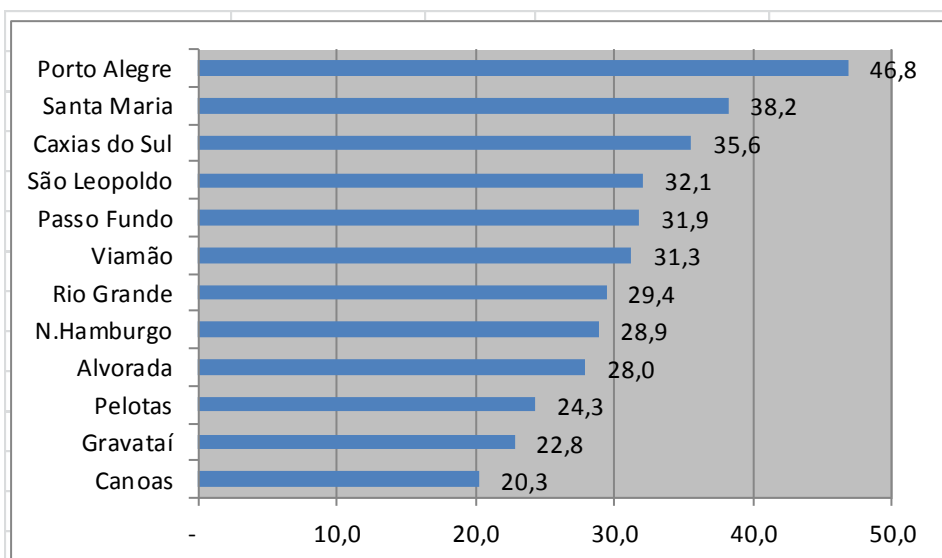


Gráfico 3.3. Participação % das receitas próprias nas receitas correntes nos estados selecionados, em 2015

<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>

O gráfico 4.4 apresenta a receita **corrente per-capita** nos doze municípios selecionados, sendo a maior a de Canoas (R\$ 3.384) e a segunda, Porto Alegre (R\$ 2.914). Pelotas, com R\$ 1.755 ocupa a nona posição, alcançando 52% da receita *per-capita* de Canoas, a maior.

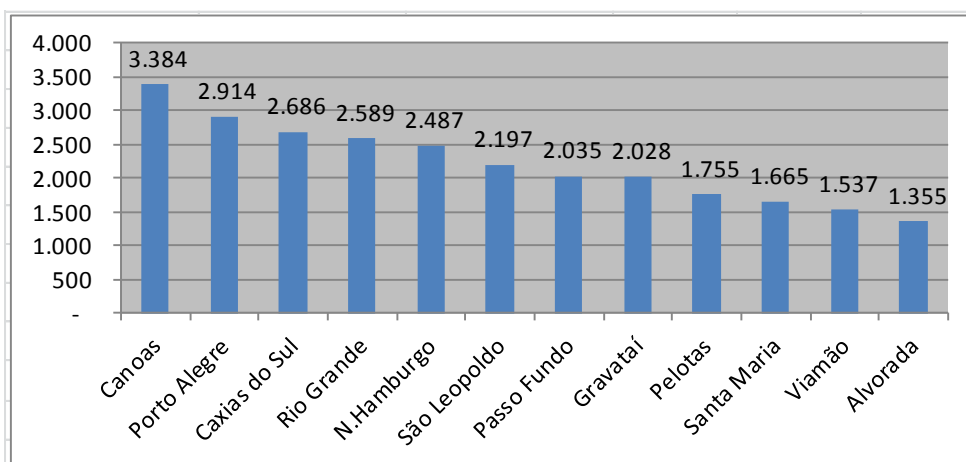


Gráfico 4.4. Receita corrente per-capita dos municípios selecionados, 2015

Fonte: Tabelas 2.4 e 3.4.

4. Evolução dos grandes grupos de despesa

Neste item serão tratados os grandes agregados de despesa, como: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, serviço da dívida e

investimentos, sua evolução ao longo do período considerado e com a receita corrente líquida gerencial (RCL-g).

4.1. Pessoal e encargos sociais

Inicialmente cabe mencionar que foi adicionada à despesa com pessoal a diferença entre as despesas intraorçamentárias (+) e as receitas intraorçamentárias (-), por serem transferências para cobrir o déficit previdenciário.

O Município de Pelotas apresenta uma boa administração financeira nesse período, permitindo o equilíbrio entre a receita e as despesas correntes, permitindo uma margem para investimentos, o que é visto mais adiante.

Não diria que a administração financeira foi excelente, exatamente pelo aumento da despesa com pessoal, que deu um saldo a partir de 2011, quando cresceu 34,5% sobre o ano anterior, quase cinco vezes o aumento da RCL-g. que foi de 7,3%. Com a isso, sua relação com RCL-g passou de 39,4% para 49,4%, dez pontos percentuais. Isso se verifica no demonstrativo para efeito da LRF, somente do Poder Executivo, visto mais adiante, embora sempre estivesse dentro no limite legal.

Em todo o período considerado, a despesa com pessoal aumentou a uma taxa real anual de 6,1%, período em que a RCL-g aumentou 4,2% ao ano. É importante destacar que até 2010 ambas as variáveis cresciam igualmente, o que comprova a constância do percentual, na casa dos 39%.

Tabela 4.4. Despesa com pessoal, 2007-2015					
Em R\$ 1.000,00 constantes de 2015 pelo IPCA.					
Ano	Despesa com pessoal	Desp.intra - rec.intra (*)	Pessoal ajustado	RCL-g	Pessoal/RCL-g %
	1	2	3=1+2	4	5=3/4
2007	196.343	4.226	200.569	493.691	40,6%
2008	198.911	4.264	203.175	503.859	40,3%
2009	212.490	-2.680	209.810	523.477	40,1%
2010	220.462	-2.315	218.146	553.485	39,4%
2011	285.238	8.051	293.290	594.049	49,4%
2012	304.690	5.471	310.161	629.690	49,3%
2013	306.252	4.579	310.831	662.638	46,9%
2014	303.025	6.884	309.910	694.217	44,6%
2015	315.846	6.082	321.928	685.054	47,0%
Var.total	60,9%	43,9%	60,5%	38,8%	6,4%
Taxa	6,1%	4,7%	6,1%	4,2%	
Fonte: Balanços orçamentários - RREOS.					
(*) Diferença entre despesas e receitas intraorçamentárias.					

A mesma informação da tabela 4.4 pode ser visualizada melhor no gráfico 4.1, quando se observa nitidamente o grande salto ocorrido em 2011, exatamente 10 pp de RCL-g.

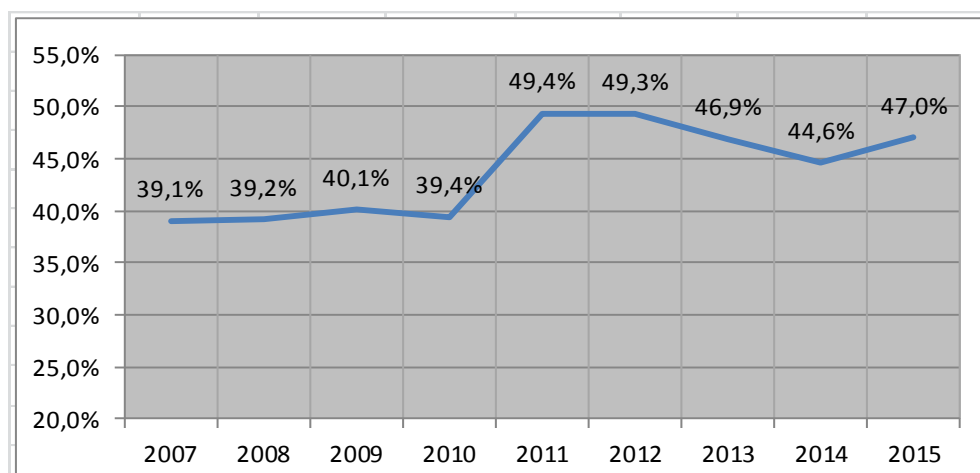


Gráfico 4.1. Despesas com pessoal (ajustada) em % da RCL-g

Fonte: Balanços orçamentários-RREOs. Cálculos próprios.

4.1.1. Despesa com previdência social

A tabela 4.1.1 traz a despesa com previdência social, composta por inativos e pensionistas, a contribuição dos segurados, o dispêndio líquido de recursos e, ainda, o aporte para o RPPS. Esse último, embora maior que o dispêndio líquido, vem apresentando um comportamento decrescente no período, tanto que sua taxa de incremento foi de apenas 3,1% ao ano, em termos reais.

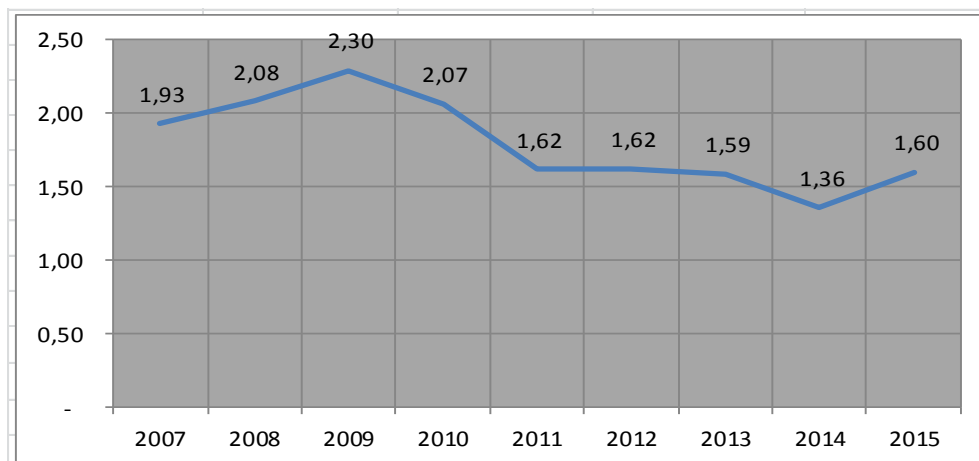
Ao longo do período de oito anos, 2008 a 2015, a despesa com previdência social cresceu a uma taxa real anual de 5,9%. O dispêndio líquido com previdência (déficit mais contribuição patronal) cresceu a uma taxa real anual de 6,2%. E a isso acrescentarmos 1,6% das transferências internas, chega-se a uma taxa real anual de 7,8%.

Em Pelotas, como nos demais municípios e estados, o crescimento dos gastos previdenciários inviabilizarão as administrações no longo prazo, a menos que seja feita uma profunda reforma previdenciária. O crescimento sistemático de uma despesa superior ao da receita, mesmo que no curto e médio prazo não produza efeitos significativos, torna-se insustentável no longo. É o que acontece com um caminho na grama que com o passar do tempo, ele forma um rastro e depois, um valo, sem que ninguém note sua evolução diária.

Déficit e insuficiência de recursos

Se tomarmos o período 2007-2015, com exceção do ano de 2011, quando ocorreu um pequeno déficit, todos os demais exercícios apresentaram superávit previdenciário. No entanto, a responsabilidade do Município é com o que excede à contribuição dos segurados, que pode chegar até duas vezes, segundo a Lei 9717/1998, a título de contribuição patronal. Como o regime é de benefício definido, cabe também ao Município as possíveis complementações acima da contribuição patronal.

No caso de Pelotas, o quociente do aporte de recursos sobre a contribuição dos segurados vem se reduzindo, conforme gráfico 4.1.1. Mas a despesa previdenciária está crescendo, conforme tabela 4.4.1, adiante. Pelo menos no curto prazo, a evolução é positiva.



4.1.1. Relação aporte de recursos/contribuição dos segurados

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias - RREOs.

Aqui cabe considerar o seguinte:

Em nosso entendimento, as receitas intraorçamentárias deveriam ser iguais às despesas intraorçamentárias, porque quando se tratam de transferências internas entre órgãos o que é despesa no órgão que remete é receita no órgão que recebe, com idêntico valor. Mas não é isso que acontece em muitos estados e municípios.

No caso do Município de Pelotas há uma diferença muito grande entre elas e essa diferença ajuda a formar o resultado orçamentário, o que leva a acreditar que se trata de um dispêndio efetivo. Por isso, a diferença a maior entre despesas e receitas intraorçamentárias foi apropriada à despesa com pessoal.

Na realidade, é uma despesa previdenciária, porque foi canalizada ao RPPS, como contribuição patronal ou cobertura de insuficiência de recursos. Mas não está acrescida na despesa com previdência, que consideramos apenas inativos e pensionistas. Ao longo do período 2007-

2015, o aporte de recursos foi superior ao dispêndio líquido em R\$ 31.897 mil ou 15,4%, o que corresponde a 1,6% ao ano.

Tabela 4.4.1. Despesa com previdência bruta e líquida e aportes de recursos, 2007-2015
Em R\$ 1.000,00 constantes.

Ano	Previdência social (*)	Contribuição dos segurados	dispêndio líquido	Aporte para o RPPS	Relativos	
					Disp.líquido	Aporte
	1	2	3=1-2	4	5	6
2007	30.444	12.108	18.337	23.363	100,0	100,0
2008	30.720	10.647	20.073	22.163	109,5	94,9
2009	32.386	12.791	19.595	29.356	106,9	125,7
2010	34.394	14.287	20.108	29.524	109,7	126,4
2011	38.894	14.374	24.520	23.295	133,7	99,7
2012	38.611	17.101	21.510	27.764	117,3	118,8
2013	45.410	17.802	27.608	28.293	150,6	121,1
2014	45.143	19.004	26.139	25.908	142,5	110,9
2015	48.200	18.582	29.619	29.741	161,5	127,3
Total	344.202	136.694	207.508	239.405		
Tx.anual	5,9%	5,5%	6,2%	3,1%		

Fonte: Demonstrativo de receitas e despesas previdenciárias e balanços orçamentários - RREOs
(*) Inativos e pensionistas.

4.1.2. Crescimento vegetativo da folha

Todo administrador deve ter cuidado com o crescimento vegetativo da folha de pagamento, levando em consideração não só as vantagens funcionais, mas o fato de que, pelas regras de aposentadorias que só deixarão de viger na segunda metade da década de 2030, o servidor tem um período de inatividade, percebendo a integralidade da remuneração, muitas vezes superior ao de atividade.

A tabela 4.5 mostra a taxa de incremento anual do salário teórico de um professor com as regras atuais de aposentadoria (sem considerar as pensões, no caso em que elas são pagas), considerando que o salário de um professor cresce 87,5% em todo o período laboral de 30 anos (2,117% anuais) e 75% em 25 anos (2,264% anuais), no caso da

professora. Não sei se esse é o caso de Pelotas, mas certamente não deve fugir muito disso.

Considerando vencimento e as diversas vantagens funcionais e tomando os períodos de atividade e de inatividade, conforme demonstrado na tabela 4,5, e apropriando tudo ao período laboral, teremos uma taxa de incremento anual para o professor de 4,4% e para a professora, 6%.

A receita corrente dos municípios não cresce nessa dimensão, a não ser em algum ano isolado. Por isso, no longo prazo, todos os municípios brasileiros terão enormes desequilíbrios orçamentários. As reformas de 1998 e 2003 já trocaram a integralidade da remuneração pela média, mas “praticamente” para os servidores que ingressaram a partir de janeiro de 2004 ¹. Por isso, urge uma nova reforma da previdência.

Estão em meu poder as tabelas que demonstram esses cálculos, que não foram anexadas a esta análise por fugirem ao seu objetivo.

¹ A partir de emenda constitucional de 2003 todas as aposentadorias são pela média das maiores remunerações em 80% do período de 1994 para cá. Mas, ao mesmo tempo em que criou essa regra, estabeleceu que seria mantida a integralidade e a paridade para quem tivesse ao se aposentar 20 anos de serviço público, dez na carreira e cinco no cargo. Com isso, praticamente, só os que ingressaram no serviço público a partir de janeiro de 2004 é que se aposentarão pela média.

Tabela 4.5. Salário teórico de um (a) professora (*) em todo o período laboral						
		Triênios (1	Promoções	acumulado	anual (*)	
Professor	30 anos	50	25	1,875	1,02117	
Professora	25 anos	40	25	1,75	1,02264	
Remuneração em relativos de base 100,00						
Descrição	Professor (homem)			Professora (mulher)		
	Anos	Remun.	Total	Anos	Remun.	Total
Período laboral						
Remuneração média	30	161,76	4.852,76	25	155,86	3.896,38
13º salário (1/12)			404,40			324,70
2/3 férias (2/3x1/12)			269,60			216,47
Subtotal			5.526,76			4.437,54
Cont.servidores (13,25%)			-732,30			-587,97
IPE-saúde patronal (3,1%)			150,44			120,79
Total 1			4.944,90			3.970,35
Período de Inatividade						
Última remuneração	25	215,63	5.390,62	30	201,25	6.037,50
13º salário (1/12)			449,22			503,13
Subtotal			5.839,84			6.540,63
Cont.servidores (*)			-			-
IPE-saúde patronal (3,1%)			167,11			187,16
Total 2			6.006,95			6.727,79
Total geral			10.951,85			10.698,14
Custo aprop. per.laboral			365,06			427,93
Acréscimo sobre sal.base			4,4%			6,0%
Fonte: Elaboração própria. (*) Taxa geométrica.						

4.2. Outras despesas correntes (ODC)

Em ODC são englobadas todas as despesas do Município, exceto a despesa com pessoal e encargos sociais, juros da dívida pública, investimentos e inversões financeiras e amortização da dívida.

Pela tabela 4.6, verifica-se que as ODC que cresciam lentamente até 2010, quando alcançaram 48% da RCL-g, passaram a apresentar grande queda em 2011, quando se mantiveram mais ou menos estáveis a partir de então. Nesse ano as ODC decresceram R\$ 15,8 mil, enquanto a despesa com pessoal cresceu R\$ 75,1 mil. É comum a ocorrência de lançamentos em ODC do que seria em despesa com pessoal e vice-versa, o que pode explicar uma parte do fenômeno (aumento da despesa com pessoal), mas não todo ele.

Considerando todo o período as ODC cresceram 3% ao ano, quando a RCL-g cresceu 4,2% no mesmo período anual.

Tabela 4.6. Outras despesas correntes (ODC), 2007-2015			
Em R\$ 1.000,00 constantes.			
Ano	ODC	RCLg	ODC/ RCL-g
2007	231.115	493.691	46,8%
2008	231.917	503.859	46,0%
2009	250.617	523.477	47,9%
2010	265.558	553.485	48,0%
2011	249.745	594.049	42,0%
2012	271.229	629.690	43,1%
2013	277.961	662.638	41,9%
2014	301.984	694.217	43,5%
2015	293.338	685.054	42,8%
Var.total	26,9%	38,8%	-4,0%
Taxa	3,0%	4,2%	
Fonte: Balanços orçamentários - RREOS.			

Pode ter ocorrido também uma redução da ODC para compensar parte do alto reajuste concedido aos servidores. A verdade é que as ODC reduziram sua participação na RCL-g em 4 pontos percentuais no período 2007-2015. A redução maior foi a partir de 2010, quando elas chegaram a alcançar 48% da RCL-g.

4.2.1. Despesa com pessoal mais ODC

O gráfico 4.2 mostra a evolução da soma da despesa com pessoal e ODC, que representam 90% da RCL-g, depois de terem alcançado 92,3% em 2012. Esse indicador é importante porque a **diferença para 100% é o que sobra para os investimentos e o serviço da dívida**. Como o serviço da dívida foi de 2,3% em 2015 a margem para investimento é bastante significativa, de praticamente, 8%, conforme pode ser verificado adiante.

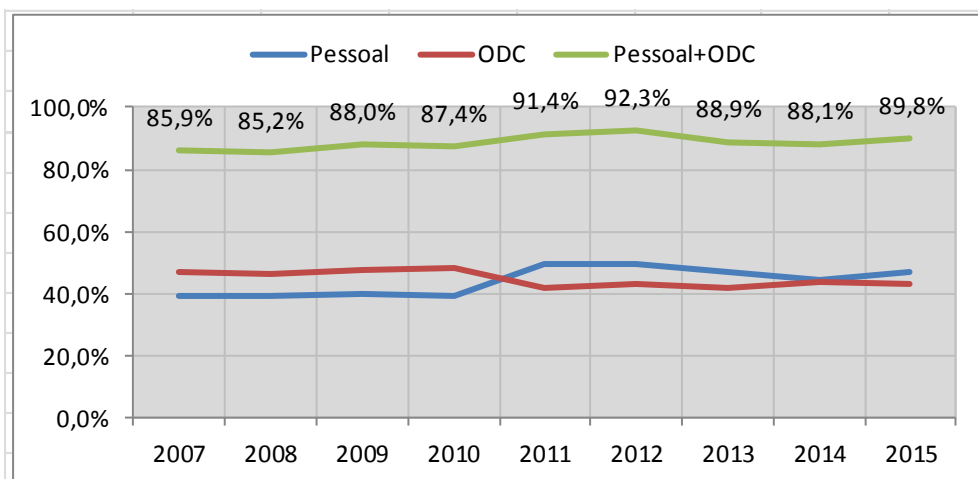


Gráfico 4.2. Despesa com pessoal + ODC em % da RCL

Fonte: Balanços orçamentários-RREOs. Cálculos próprios.

4.3. Serviço da dívida

O gráfico 4.3 mostra que o serviço da dívida apresentou uma evolução decrescente no período, passando de 6,7% da RCL-g em 2007 para 2,3% em 2015. O superávit primário, que é a poupança para pagar o serviço da dívida foi superior em alguns anos e inferior em outros, conforme demonstrado na tabela 4.7, seguinte.

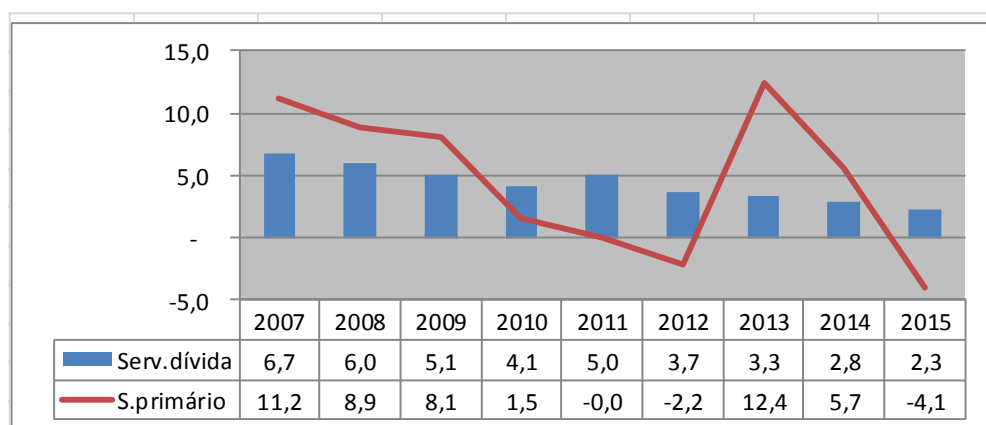


Gráfico 4.3 Serviço da dívida e superávit primário/RCLg

Fonte: Dados brutos dos RREOs- balanços orçamentários.

No entanto quando se soma em todo o período, verifica-se que o superávit primário foi praticamente igual ao serviço da dívida, o que é uma medida financeiramente adequada (Tabela 4.7).

Anos	Superávit primário	Serviço da dívida	Superavit/S.dívida
2007	34.175	20.610	1,66
2008	29.403	19.711	1,49
2009	29.272	18.204	1,61
2010	6.118	16.404	0,37
2011	- 67	22.945	-0,00
2012	- 11.341	18.699	-0,61
2013	70.627	18.845	3,75
2014	36.012	17.975	2,00
2015	- 27.801	15.763	-1,76
TOTAL	166.399	169.155	0,98

Fonte: Dados brutos dos RREOs- balanços orçamentários.

O gráfico 4.4 mostra a evolução da dívida consolidada bruta e líquida, ambas decrescentes no período. A maior redução se verifica na dívida devido aos haveres financeiros que são deduzidos da dívida bruta para chegar-se na dívida líquida.

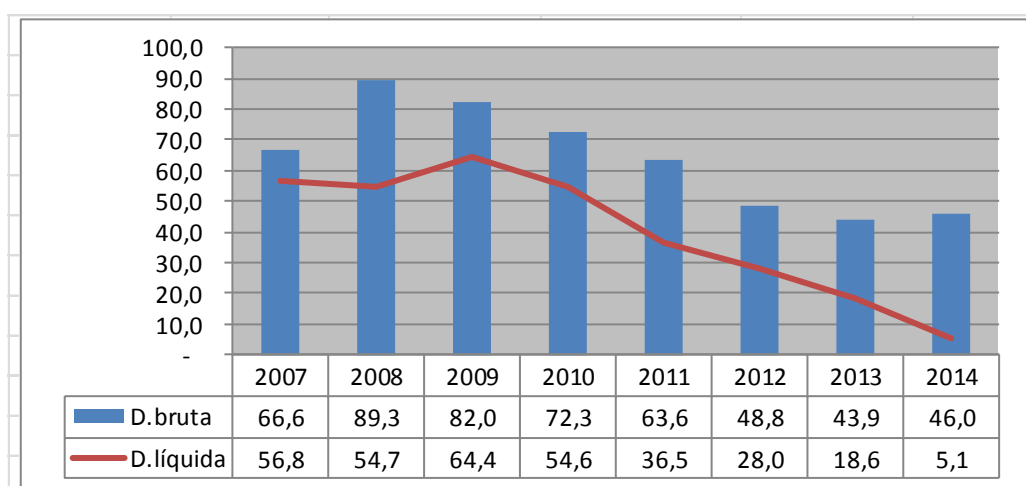


Gráfico 4.4 Dívida consolidada bruta e líquida em % da RCL, 2007-2014

Fonte: Balanços orçamentários - RREOs.

O grau de endividamento do Município está ótimo, com apenas 5,1% da RCL, quando o limite estabelecido pela LRF é de 120%.

Mas além de cumprir o dispositivo da LRF, a importância da dívida ser menor é que o serviço da dívida também será menor. Como vimos no gráfico 4.3, ele decresceu de 6,7% da RCL-g em 2007 para 2,3% em 2015.

4.4. Investimentos

Os investimentos para efeito deste trabalho são tomados em sentido amplo, incluindo as inversões financeiras.

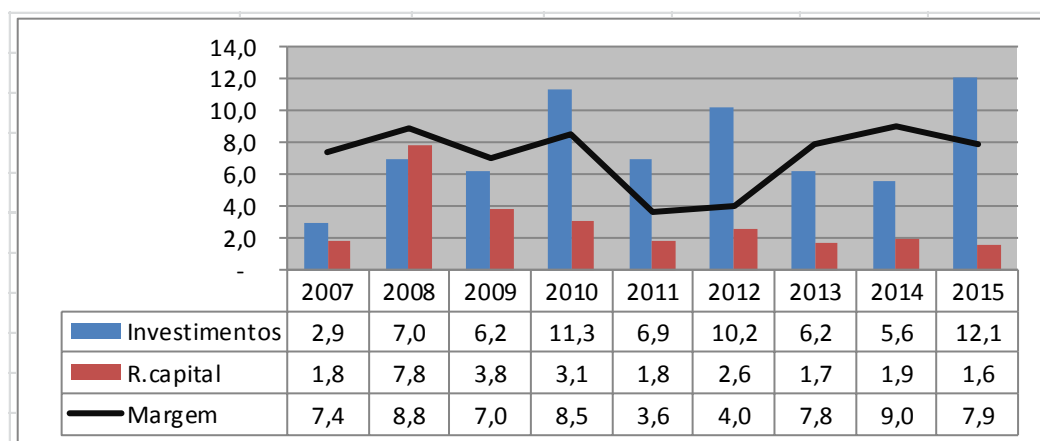
Em valores constantes, foram efetuados investimentos de R\$ 122,2 milhões entre 2008 e 2011, sendo R\$ 17,4 milhões ou 16,6% acima da margem para investir. Já no período 2012-2015, os investimentos foram de R\$ 205,9 milhões, sendo R\$ 29 bilhões ou 16,4% acima da citada margem para investir. Essa parcela não coberta pela margem foi financiada pelas receitas de capital, basicamente operações de crédito. O gráfico 4.5, a seguir ilustra melhor o assunto.

Tabela 4.8. Investimentos e margem para investir, 2007-2015				
Em R\$ 1.000,00 constantes.				
Anos	Investimentos	Margem para investir	Diferença	Invest./margem
	1	2	3=1-2	4=1/2
2007	9.007	22.695	-13.687	39,7%
2008	23.044	29.236	-6.192	78,8%
2009	22.187	25.172	-2.985	88,1%
2010	45.240	34.019	11.220	133,0%
2011	31.748	16.365	15.383	194,0%
SOMA	122.218	104.792	17.426	116,6%
2012	52.200	20.530	31.670	254,3%
2013	35.402	44.853	-9.451	78,9%
2014	35.482	57.530	-22.048	61,7%
2015	82.873	54.026	28.847	153,4%
SOMA	205.957	176.939	29.018	116,4%
TOTAL	337.182	304.425	32.757	110,8%

Fonte: Dados brutos dos RREOs- balanços orçamentários.

O gráfico 4.5 mostra a margem para investir representada pela linha escura, os investimentos, representados pela coluna azul e as receitas de capital (geralmente operações de crédito e em alguns casos transferências federais), pela coluna vermelha. Nos nove anos da série, em quatro os investimentos foram superiores à margem, precisando parte deles ser financiada por recursos de terceiros.

Nos outros cinco anos, embora havendo receita de capital, eles foram financiados por recursos próprios. Isso denota uma boa gestão financeira. Uma parte deles, no entanto, foi financiada por recursos de terceiros, o que está correto, porque existem investimentos que, por sua natureza intertemporal, devem dividir o ônus de seu pagamento com as gerações futuras que também vão usufruir deles.



Gráf. 4.5. Margem para investir, investimentos e receitas de capital/RCLg

Fonte: Dados brutos dos RREOs- balanços orçamentários.

O que não pode ocorrer é sempre fazer investimentos com recursos de terceiros ou utilizar-se deles para financiar o custeio, como ocorre há muito anos com o Estado do RS, que atingiu uma margem de -13% em 2015. De 1999 para cá o Estado do RS só apresentou margem positiva para investimentos entre 2008 e 2010. Por isso se encontra na situação que todos conhecem.

5. Gestão fiscal e outros informativos

Este item inclui alguns demonstrativos do RREO e do Relatório de Gestão Fiscal que não foram ainda abordados no texto até aqui. E também os resultados orçamentários do período.

5.1. Despesa com pessoal

A despesa com pessoal faz parte do Relatório de Gestão Fiscal, que é feito por poder. No caso, tomamos somente o do Poder Executivo.

O limite total do gasto com pessoal dos municípios é 60% da RCL, sendo 54% para o Poder Executivo e 6% para o Legislativo. A LRF estabeleceu, ainda, três limites para a despesa com pessoal em relação à RCL, que são: principal, 54%; o de alerta, quando atingir 90% do principal (48,6%) e o prudencial, quando atingir 95%, ou 51,30%. Somente no ano de 2009 é que foi ultrapassado o limite de alerta, com 48,90%, passando 0,30%, apenas (Tabela 5.1).

O descumprimento de cada um desses limites tem suas implicações, mas que fogem ao objetivo deste trabalho, além de não ter ocorrido no caso.

Exercício	Despesa pessoal	RCL	Pessoal/RCL - %
2007	126.178.360	294.642.496	42,82
2008	152.368.338	318.246.188	47,88
2009	168.966.284	345.560.632	48,90
2010	173.721.360	382.720.061	45,39
2011	207.301.793	435.539.033	47,60
2012	236.854.023	489.112.085	48,43
2013	239.015.341	540.357.002	44,23
2014	259.182.596	599.165.166	43,26
2015	293.747.681	643.592.192	45,64

<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:7:::NO::>
Cálculos do autor.

Na ausência de regulamentação da LRF, os Tribunais de Contas estaduais preencheram essa lacuna, fazendo suas interpretações, tanto no cálculo da despesa com pessoal quanto no da receita corrente líquida.

No Estado do RS, por exemplo, foram excluídos pelo Tribunal de Contas as pensões por morte, a despesa com a assistência médica dos servidores, o auxílio funeral, creche, bolsa de estudos, transporte e refeições (e/ou etapas de a alimentação), e, principalmente, o Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores, que foi excluído também do cálculo da RCL.

O efeito disso no Estado foi deixar fora do cômputo da despesa para efeito da LRF, 15% da despesa com pessoal, sendo um dos principais causadores do desequilíbrio orçamentário.

No entanto, no Município de Pelotas essas exclusões não produziram alterações no verdadeiro gasto com pessoal, porque as exclusões das despesas foram compensadas pelas exclusões da RCL. O Município despendeu em 2014 43,26% no Poder Executivo e 1,48% no Legislativo, totalizando 44,74%, pelos demonstrativos da LRF. Já o gasto efetivo em função da receita corrente líquida efetiva (gerencial) foi 44,6%, bem próximos. Essas semelhanças podem ser constatadas confrontando-se a tabela 4.4 com a 5.1.

Tomando os doze municípios mais populosos (os mesmos tratados no item 2.1), verificamos que Pelotas tinha o oitavo gasto com pessoal em percentual da RCL em 2014 (último dado do TCE-RS), havendo entre esses municípios um caso acima do limite principal, outro acima do prudencial e três outros acima do limite de alerta, conforme tabela 5.2.

Tabela 5.2. Despesa com pessoal em % da RCL dos principais municípios do Estado do RS (Poder Executivo)				
Ordem Alfab.	Municípios	RCL	Pessoal/RCL %	Posição
1	Alvorada	222.696.050	53,04	2
2	Canoas	1.006.649.751	35,70	12
3	Caxias do Sul	1.248.947.293	38,79	11
4	Gravataí	472.141.486	48,92	5
5	N.Hamburgo	630.284.609	41,00	9
6	Passo Fundo	338.571.981	56,66	1
7	Pelotas	599.165.166	43,26	8
8	Porto Alegre	4.337.006.159	39,76	10
9	Rio Grande	447.601.744	50,59	4
10	Santa Maria	384.636.556	46,97	6
11	São Leopoldo	483.061.644	50,77	3
12	Viamão	261.467.389	45,87	7
https://t.co/y1CVwXcXIM (Tribunal de Contas do Estado)				
	Acima do limite principal			
	Acima do prudencial			
	Acima do limite de alerta.			

5.2. Aplicação MDE (educação)

A Constituição federal determina a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) 25% da receita líquida de impostos e transferências (RLIT). Nos últimos quatro anos, Pelotas vem aplicando sempre acima do limite legal, conforme se observa na tabela 5.2.

Tabela 5.2				
Aplicação em manut. e desenvolvimento do ensino (MDE)				
Exerc.	Aplicação MDE	RLIT	MDE/RLIT	
2012	65.971.210	240.449.412	27,44%	
2013	74.498.052	269.865.867	27,61%	
2014	73.024.935	283.837.485	25,73%	
2015	86.536.867	322.989.169	26,79%	
Nota: As RLITs de 2014 e 2015 foram ajustada pelo TCE.				
http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:66::::				

5.3. Aplicação em ASPS (saúde)

Da mesma forma, a Constituição federal determina a aplicação de 15% da mesma RLIT em ações e serviços de saúde pública (ASPS). O Município de Pelotas vem aplicando bem acima desse limite, conforme se observa na tabela 5.3.

Tabela 5.3			
Aplicação em ações e serviços de saúde pública (ASPS)			
Exerc.	Aplicação ASPS	RLIT	ASPS/RLIT
2012	50.605.710	240.449.412	21,05%
2013	52.867.686	269.865.867	19,59%
2014	49.916.061	290.850.952	17,16%
2015	53.411.847	315.322.855	16,94%

<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:79:.....>

5.4. Resultados orçamentários

Embora sendo o mais referido dos indicadores, porque exprime o déficit ou o superávit do exercício, o resultado orçamentário é o menos representativo da situação financeira de qualquer entidade, porque sofre influência das receitas extras, como operações de crédito, venda de bens patrimoniais e do nível de investimentos. Por isso, o fato de ser deficitário num ano o noutro isolado não significa má situação financeira. O que não pode ocorrer são os déficits recorrentes, caso em que resulta em endividamento.

O gráfico 5.1. mostra o resultado orçamentário do período em causa, havendo a ocorrência de três anos deficitários, mas numa dimensão menor que os superávits observados. O melhor indicador em nosso entendimento é a margem para investimentos, tratada no item 4.4, gráfico 4.5, que foi positiva em todos os anos da série, cobrindo grande parte dos investimentos.

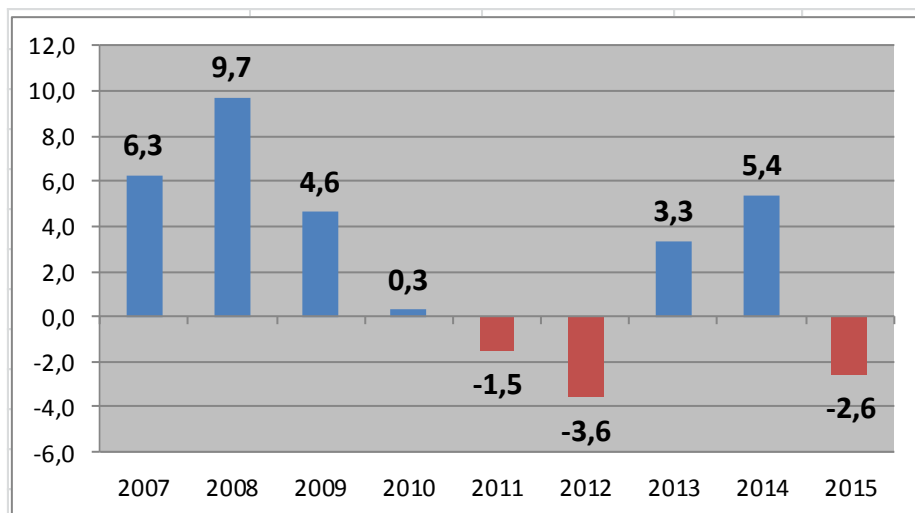


Gráfico 5.1. Resultados orçamentários em % da RCLg, 2007-2015

Fonte: Balanços orçamentários - RREOs.

6. Execução orçamentária em 2016

6.1. Grau de realização das receitas e despesas

A tabela 6.1 apresenta a execução orçamentária de janeiro a agosto/2016, da qual fizemos uma síntese na tabela 6.1.1 para facilitar a análise.

Nesta última, verifica-se que até agosto, em 67% do ano, foram realizadas 59% das receitas corrente e 12,1% das receitas de capital, totalizando 51,1%.

As receitas de capital não obedecem a uma proporcionalidade, mas as correntes, que são a maioria dos recursos, como algumas variações sazonais, apresentam um comportamento uniforme no decorrer do exercício. O grau de realização (GR) foi calculado pela seguinte fórmula:

$$\mathbf{GR = realizado/orçado/0,667.}$$

Onde:

0,667 = Período decorrido do ano até agosto.

Com isso, pode-se dizer que, se o orçamento foi elaborado adequadamente, houve uma boa frustração de receita em 2016.

Tabela 6.1. Execução orçamentária de 2016			
Período: janeiro a agosto 2016.		66,7%	
RECEITAS	PREVISÃO	REALIZAÇÃO	R/P-%
RECEITAS EXCETO AS INTRAORÇAM.	1.039.576.854	531.018.313	51,1%
RECEITAS CORRENTES (I)	864.195.773	509.768.374	59,0%
Receita Tributária	136.833.661	101.465.801	74,2%
Impostos	135.518.547	100.419.169	74,1%
Taxas	1.315.114	1.046.632	79,6%
Receita de Contribuições	20.386.800	15.101.108	74,1%
Receita Patrimonial	11.909.599	19.154.183	160,8%
Receita de Serviços	101.998.258	49.000.212	48,0%
Transferências Correntes	555.995.563	295.322.723	53,1%
Intergovernamentais	549.044.709	294.541.895	53,6%
Instituições privadas	388.000	108.550	28,0%
Convênios	6.562.854	672.278	10,2%
Outras Receitas Correntes	37.071.892	29.724.347	80,2%
Multas e juros de mora	4.170.957	3.628.742	87,0%
Indenizações e restituições	1.569.365	1.471.774	93,8%
Receita da dívida ativa	29.359.450	16.005.632	54,5%
Diversas	1.972.120	8.618.199	437,0%
RECEITAS DE CAPITAL	175.381.081	21.249.939	12,1%
Operações de crédito	122.250.000	14.926.362	12,2%
Alienação de bens	69.393	52.514	75,7%
Transferências de capital	53.061.688	6.271.063	11,8%
RECEITAS INTRA ORÇAMENTÁRIAS	57.065.970	35.468.423	62,2%
TOTAL	1.096.642.824	566.486.736	51,7%

Fonte: Balanço orçamentário - RREO - 4º bimestre de 2016.

Tabela 6.1.1. Resumo das receitas janeiro/agosto/2016			
Período decorrido do ano:		66,7%	
Receitas	Previsão	Realização	R/P
Correntes	864.195.773	509.768.374	59,0%
Próprias	308.200.210	214.445.651	69,6%
Transf.	555.995.563	295.322.723	53,1%
Capital	175.381.081	21.249.939	12,1%
Total	1.039.576.854	531.018.313	51,1%

Fonte: Balanço orçamentário - RREO 4º bimestre/2016.

No exame da tabela 6.2 temos que distinguir as despesa empenhadas das liquidadas.

Tabela 6.2 Execução orçamentária de 2016					
Período: janeiro a agosto 2016.		Ano decorrido:	66,7%		
DESPESAS	DOTAÇÃO INICIAL	DESPESAS EMPENHADAS	Grau realiz. *	DESPESAS LIQUIDADAS	Grau realiz. *
DESPESAS EXCETO AS INTRA	1.057.619.368	598.227.536	84,8%	448.419.745	63,6%
DESPESAS CORRENTES	748.033.049	499.371.974	100,1%	407.766.142	81,8%
Pessoal e encargos sociais	363.719.112	225.674.638	93,1%	214.768.693	88,6%
Juros e encargos da dívida	3.993.000	2.361.307	88,7%	2.361.307	88,7%
Outras despesas correntes	380.320.937	271.336.029	107,0%	190.636.142	75,2%
DESPESAS DE CAPITAL	288.023.375	98.855.562	51,5%	40.653.603	21,2%
Investimentos	263.388.375	86.208.356	49,1%	28.006.397	15,9%
Inversões financeiras	401.000	268.811	100,6%	268.811	100,6%
Amortização da dívida	24.234.000	12.378.395	76,6%	12.378.395	76,6%
RESERVA DE CONTINGÊNCIA	21.562.944	-	0,0%	-	0,0%
DESPESAS INTRAORÇAM.	39.023.455	23.838.217	91,6%	23.838.027	91,6%
TOTAL	1.096.642.823	622.065.753	85,1%	472.257.772	64,6%
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO		-55.579.017		94.228.964	

Fonte: Balanço orçamentário - RREO - 4º bimestre de 2016.
 (*) Grau de realização (GR) = Realizado/previsto/0,667.

O grau de realização das despesas correntes **liquidadas** foi de 81,8% e as de capital, 21,2%. Com isso, houve um **superávit de R\$ 84,2 milhões**. Mas há um **déficit potencial de R\$ 55,6 milhões**, quando se considera as despesas empenhadas, cuja categoria despesas correntes está com um grau de realização de 100%.

As **outras despesas correntes**, por sem menos rígidas que as demais despesas (pessoal e serviço da dívida), estão com 75% de grau de realização. Elas e **os investimentos** é que acabam fazendo o ajuste para evitar ou reduzir o déficit do exercício. Estes, com uma previsão anual de R\$ 263,4 milhões, foram empenhados R\$ 86,2 milhões (GR 49,1%) e liquidados R\$ 28 milhões (GR 15,9%). Quem perde com isso é a sociedade em geral, porque é nos investimentos e parte das ODC que ela usufruiu das realizações municipais. Mas é o resultado da crise.

6.1. Resultados primários comparados

A tabela 6.3 apresenta a parte da receita dos resultados primários do período janeiro-agosto, do ano corrente e do ano anterior. Foi utilizado o resultado primário em vez do orçamentário, para poder comparar os dois períodos, já que este último demonstrativo só apresenta o resultado do exercício corrente.

Tabela 6.3. Demonstrativo do resultado primário				
Período: janeiro a agosto/2016 e 2015				
Descrição	2016	2015	2016-%	Var.%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (I)	511.184.700	465.380.536	100,0	9,8%
Receitas Tributárias	101.465.802	83.592.228	19,8	21,4%
IPTU	46.119.104	34.550.004	9,0	33,5%
ISS	36.228.984	33.765.098	7,1	7,3%
ITBI	9.842.898	8.774.411	1,9	12,2%
IRRF	8.228.184	5.542.251	1,6	48,5%
Outras Receitas Tributárias	1.046.632	960.464	0,2	9,0%
Receitas de Contribuições	34.536.947	31.325.650	6,8	10,3%
Receitas Previdenciárias	29.008.281	26.582.590	5,7	9,1%
Outras Receitas de Contribuições	5.528.667	4.743.060	1,1	16,6%
Receita Patrimonial Líquida	1.134.667	932.715	0,2	21,7%
Receita Patrimonial	19.154.183	13.384.704	3,7	43,1%
(-) Aplicações Financeiras	18.019.515	12.451.988	3,5	44,7%
Transferências Correntes	295.322.723	285.860.650	57,8	3,3%
Cota-Parte do FPM	30.671.757	30.955.420	6,0	-0,9%
Cota-Parte do ICMS	52.066.992	46.980.368	10,2	10,8%
Cota-Parte do IPVA	24.628.843	23.340.099	4,8	5,5%
Convênios Corrente	672.279	1.367.647	0,1	-50,8%
Outras Transferências Correntes	187.282.853	183.217.117	36,6	2,2%
Demais Receitas Correntes	78.724.560	63.669.292	15,4	23,6%
Dívida Ativa	16.005.632	13.063.862	3,1	22,5%
Diversas Receitas Correntes	62.718.928	50.605.430	12,3	23,9%
RECEITAS DE CAPITAL (II)	21.249.938	7.810.144	100,0	172,1%
Operações de Crédito (III)	14.926.362	325.140	70,2	4490,8%
Alienação de Bens (V)	52.514	95.907	0,2	-45,2%
Transferências de Capital	6.271.063	7.389.097	29,5	-15,1%
Convênios Capital	6.271.063	7.389.097	29,5	-15,1%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL	6.271.063	7.389.097		-15,1%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (VII) = (I + V)	517.455.763	472.769.632		9,5%

Fonte: Demonstrativo do Resultado Primário, RREO, 4º bimestre 2016.

As receitas correntes cresceram 9,8%, bem menos que o crescimento das despesas correntes no período (11,9%), conforme será visto adiante.

As **receitas próprias** cresceram nominalmente 20,2%, surpreendentemente muito acima da variação média do IPCA nos períodos em causa (9,4%). O problema esteve nas **transferências**, que, com uma participação de 58% nas receitas correntes, cresceram nominalmente apenas 3,3%, numa **queda real de 5,6%**.

As receitas tributárias cresceram nominalmente 21,4% (11% reais). O IPTU cresceu 33,5% no período. Deve ter havido alguma antecipação em 2016, que não ocorreu em 2015. Caso contrário, trata-se de um grande crescimento.

As receitas correntes cresceram 9,8% e as despesas correntes mais a amortização da dívida cresceram 12%, sendo tomado para ambos os períodos a despesa liquidada. O resultado primário decresceu 23,7%, mas ainda é positivo, na ordem de 60 milhões.

O **resultado orçamentário**, conforme vimos na tabela 6.2, apresenta um superávit de R\$ 94,2 milhões no período, que, potencialmente, alcança um déficit de R\$ 55,6 milhões, quando se considera a despesa empenhada.

Na realidade, o Município terá que fazer **grande ajuste** para evitar o déficit, devido, principalmente, a queda das transferências, de modo especial, as federais.

Tabela 6.4 Demonstrativo das despesas primárias				
Período: janeiro a agosto/2016 e 2015				
Despesas Primárias	2016	2015	2016-%	Var.%
DESPESAS CORRENTES (VIII)	431.604.169	385.766.814	100,0	11,9%
Pessoal e Encargos Sociais	238.606.719	213.103.198	55,3	12,0%
Juros e Encargos da Dívida (IX)	2.361.307	1.959.530	0,5	20,5%
Outras Despesas Correntes	190.636.142	170.704.086	44,2	11,7%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (X)	429.242.862	383.807.284	99,5	11,8%
DESPESAS DE CAPITAL (XI)	40.653.603	20.926.474	9,4	94,3%
Investimentos	28.006.397	10.152.607	6,5	175,9%
Inversões Financeiras	268.812	270.800	0,1	-0,7%
Demais Inversões Financeiras	268.812	270.800	0,1	-0,7%
Amortização da Dívida (XIV)	12.378.395	10.503.067	2,9	17,9%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL	28.275.208	10.423.407	6,6	171,3%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XVIII)	457.518.070	394.230.690	106,0	16,1%
RESULTADO PRIMÁRIO (XIX)	59.937.692	78.538.942	13,9	-23,7%
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	20.439.487,13			

Fonte: Demonstrativo do Resultado Primário, RREO 4º bimestre 2016

Síntese final e conclusão

Pelotas, com 3% da população estadual, ocupa a quarta posição nesse indicativo no Estado. Seu PIB em 2013 representava 1,8% do PIB estadual, correspondendo à 10ª posição entre os doze municípios mais populosos, em termos *per-capita*.

Em 2015, no ICMS que foi distribuído aos municípios participou com 1,37172%. Em termos *per-capita*, posição foi a 11ª entre os doze municípios de maior população no Estado.

A participação das receitas próprias nas receitas correntes, alcançou em 2015 24,3%, ocupando a 10ª posição, na amostra referida. Em termos *per-capita* sua receita corrente foi de R\$ 1.755,00, correspondente a 52% da maior, que foi a de Canoas.

No tocante à estrutura das receitas correntes, houve uma alteração de 2014 para 2015, quando as receitas próprias passaram de 34% para 37% e, em decorrência, as de transferências baixaram de 66% para 63%. Isso se acentuou nos primeiros oito meses de 2016, quando essa relação

ficou mais marcante, com 42% próprias e 58% de transferências, o que pode ter sido provocado, em parte, por antecipação de arrecadação, que desconhecemos.

Isso se deve também à queda do crescimento das receitas de transferências, que está sendo compensada pelo aumento das receitas próprias, que tiveram grande impulso a partir de 2015, com expressivos crescimentos reais, tratados ao longo do texto. Não fosse esse crescimento das receitas próprias a situação financeira atual do Município estaria bem pior.

O Município de Pelotas apresentou ao longo desse período uma **gestão financeira equilibrada em seus mais variados aspectos**, tendo as despesas de manutenção, traduzidas nas outras despesas correntes (ODC), sido decrescentes em relação à receita, o serviço da dívida com o mesmo comportamento, o endividamento também cadente e os investimentos suportados em sua quase totalidade pela margem para investir. Na educação e na saúde foram aplicados recursos acima do limite constitucional.

No tocante à despesa com pessoal para efeito da LRF, no período 2007-2015, somente em um ano o de 2009 foi ultrapassado o limite de alerta e, assim mesmo, por 0,30% (48,60% para 48,90%). Numa comparação com os mesmos doze municípios, em 2015, um deles ficou acima do limite principal, outro, acima do prudencial e outros três, acima do limite de alerta. O fato de a despesa com pessoal estar dentro dos limites da LRF não quer dizer que ela não esteja com uma taxa média de crescimento real alta, porque está acima do crescimento da taxa da receita corrente líquida (tabela 4.4).

Na realidade, a despesa com pessoal foi estável em relação à RCL-g entre 2007 e 2010. Em 2011 ocorreu um enorme salto, passando de 39,4% para 49,4% da RCL-g, dez pontos percentuais em apenas um ano. Daí em diante, decresceu, mas em todo o período 2008-2015, a taxa média de crescimento real anual foi de 6,1%, enquanto a da RCL-g foi bem menos, 4,2%.

O que dificulta a redução da despesa com pessoal é a previdência, que, no longo prazo, inviabilizará todos os municípios, a menos que reformas profundas corrijam as inúmeras distorções que existem.

O maior problema das contas de Pelotas é o que está atingindo os estados e municípios: a queda da arrecadação, especialmente as transferências e, de modo especial, as federais.

Entre janeiro e agosto deste ano, comparado com igual período do ano anterior, as receitas de transferências cresceram nominalmente apenas 3,3% (-5,6% reais), o que foi amenizado pelo grande crescimento das receitas próprias (20,2%). Com isso, as receitas correntes cresceram 9,8%, mas as despesas cresceram 11,9%, sendo a de pessoal 12%.

Como o maior gasto é com a folha de pagamento, a sugestão que deixamos é que, os reajustes anuais, sejam inferiores ao do crescimento nominal da receita, para poder honrar as demais vantagens funcionais. A relação despesa/receita deve ser uma constante ou com comportamento decrescente, para que possa o Município atender as demais obrigações com a sociedade, que são cada vez maiores.

Espera-se que o crescimento econômico volte em seguida, mas dificilmente será na dimensão necessária para recuperar no médio prazo essa enorme queda do PIB, uma das maiores da história do País. Tudo indica que levará anos para essa recuperação.

Além disso, a transição demográfica por que passa o País e, especialmente, o RS, reduzindo a população em idade ativa e, conseqüentemente, a população economicamente ativa (PEA), tornará cada vez menor o PIB, potencial, que crescerá basicamente em função da produtividade, que tem sido baixa ou nula. Como corolário disso, temos o crescimento da população mais velha, com o conseqüente aumento dos encargos sociais e previdenciários.

Todos esses fenômenos estão a indicar uma atenção grande no crescimento da folha de pagamento (o maior gasto), que, além dos eventuais reajustes voluntários, sofre os efeitos da ameaça invisível do crescimento vegetativo.

