

A CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NOS ANOS 80: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

*Alfredo Meneghetti Neto**

O objetivo deste artigo é identificar de forma sucinta alguns fatores que contribuíram para agravar a crise das finanças públicas estaduais durante a década de 80. Cabe salientar que o recente debate político a respeito do saneamento das finanças públicas não é o objeto central de consideração. Isto porque, antes de se discutir a estratégia política adotada por uma ou outra gestão, torna-se imprescindível formar um consenso sobre as causas da crise das finanças. Logicamente, a crise pela qual passaram as finanças públicas do Rio Grande do Sul é reflexo de uma crise maior da economia brasileira, que, ao longo dos anos 80, foi alimentada pela alta das taxas de juros, pela recessão mundial, pela dívida externa e pela inflação. Sem dúvida, essa é uma questão importante, mas não será investigada no âmbito deste artigo.

Analisando-se os dados disponíveis até o ano de 1988, podem-se destacar alguns elementos importantes tanto pelo lado da despesa como pelo da receita, que permitem explicar a crise. Pelo lado da despesa, apresenta-se a discussão dos gastos com pessoal (ativo e inativo) e o endividamento; pelo da receita, detalha-se o desempenho do ICM em relação ao PIBcf.

Especificamente, a evolução da receita tributária estadual não acompanhou o crescimento da economia gaúcha, constatando-se uma enorme erosão da base tributária ao longo dos anos 80. O ICM, principal tributo estadual, teve o seu crescimento defasado em relação ao da renda interna gaúcha.¹ Isto é um agravante nas finanças, tendo em vista que

* Economista da FEE e Professor da PUC-RS.

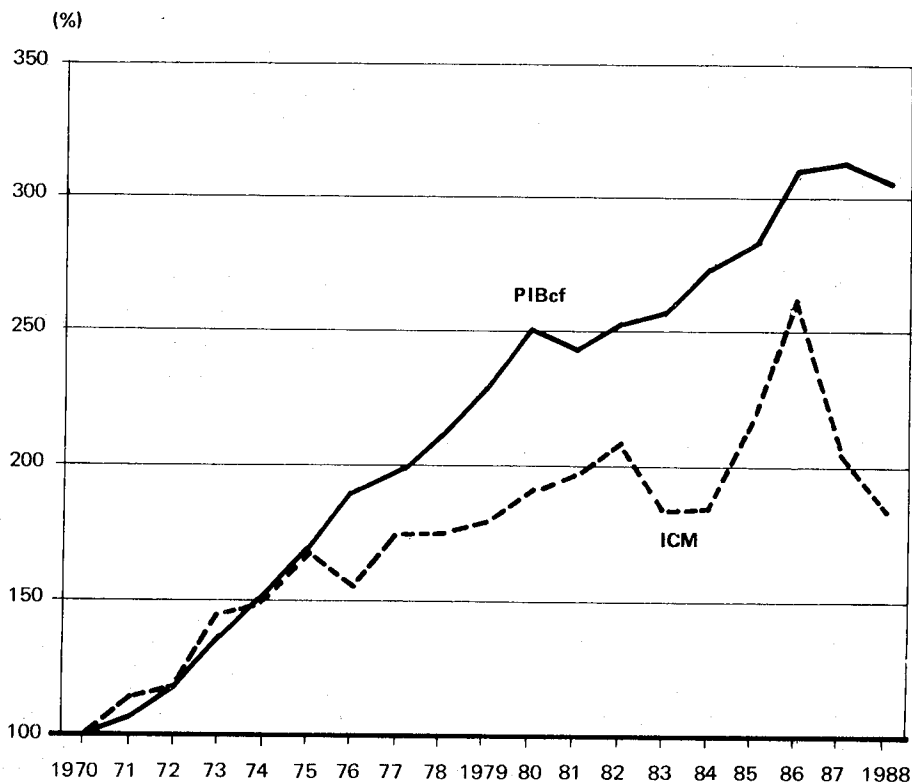
¹ Cabe salientar que existe uma tendência natural de o ICM se defasar da renda interna (PIBcf). Isto porque o ICM, ao contrário do PIBcf, não incide sobre os serviços de transportes, intermediações financeiras e aluguéis. Mesmo assim, comparando-se a evolução do ICM em relação ao PIBcf, nota-se que, durante a década de 70, ele estava mais próximo do PIBcf. No período de 1970 a 1979, por exemplo, o ICM apresentou uma taxa de crescimento média anual (geométrica) de 6,67% e de -0,36% no período de 1980 a 1988. Nos dois períodos, o PIBcf obteve uma taxa de crescimento média anual de 9,56% e de 2,61% respectivamente. Isso evidencia uma pior "performance" do ICM na década de 80.

o Estado passa a ter um montante de recursos inferior aos encargos que o aumento do Produto lhe impõe, como, por exemplo, uma adequada infra-estrutura econômica (energia, comunicação) e social (educação, saúde, etc.).

Considerando-se o ano de 1970 igual a 100 (Gráfico 1), nota-se que a taxa de crescimento dessas duas variáveis (ICM e PIBcf) foi semelhante até 1975. Depois começou a apresentar um primeiro distanciamento, sendo que, no ano de 1976, enquanto o PIBcf crescia 90% relativamente a 1970, o ICM no mesmo período aumentava 56%. Já em 1986, o ICM apresentou uma boa recuperação, basicamente devido ao Plano Cruzado. Entretanto, dois anos depois, acontece novamente um hiato ainda maior: o PIBcf eleva-se a 207%, e o ICM atinge somente 85% em relação a 1970.

GRÁFICO 1

TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIBcf E DO ICM — 1970-88



FONTE: FEE.

FINANÇAS DO ESTADO (1989). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda/GOF.

NOTA: Os dados têm como base 1970=100.

Analisando-se o mesmo fenômeno através do cálculo da elasticidade-renda do ICM, pode-se entender melhor a defasagem verificada no período em estudo. É sabido que o ICM tem teoricamente uma elasticidade-renda em torno da unidade, isto é, sua taxa média anual de crescimento é igual à do Produto. Todavia testes realizados indicam que a elasticidade-renda do ICM no Rio Grande do Sul ficou na ordem de 0,67 na década de 70 e de 0,51 no período 1980-88. Nota-se, assim, que o ICM vem cada vez mais tendendo a diminuir sua elasticidade-renda, ou seja, o acréscimo do Produto gerado na economia gaúcha não se transforma totalmente em arrecadação de ICM.

Várias são as razões dessa defasagem. Em primeiro lugar, o ICM não incide sobre as atividades dos bancos comerciais, bancos de investimentos e financeiras, sendo que justamente esse setor apresentou uma ótima "performance" na geração do Produto, ao longo dos anos 80, como revelam as contas regionais calculadas pela FEE. Também existe uma capacidade extremamente reduzida do Estado em se impor para transformar a expansão da base econômica em termos de arrecadação do ICM. Nesse sentido, ao longo da década de 80, em média, somente 50% da base tributável gerou imposto. Os outros fatores que explicam, em parte, essa defasagem do ICM (e que não serão melhor discutidos, pois exigiria uma análise bem mais completa e cuidadosa) são os benefícios fiscais concedidos aos mercados interno e externo, as dilatações dos prazos de recolhimento do ICM e a sonegação.²

Quanto à despesa pública, ao contrário do que pensam a classe empresarial e a comunidade em geral, a despesa com pessoal não contribuiu significativamente para explicar a crise das finanças públicas. Esse agregado, segundo conceito adotado pelo Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF), da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul,³ vem se mantendo em torno dos 5,5% do PIBcf nos anos 80, sendo que, inclusive

² É importante realçar que não existe consenso na literatura de que os benefícios fiscais ao mercado externo tenham causado a crise das finanças. O argumento utilizado é que, apesar de os benefícios representarem em um primeiro momento uma perda pelo lado das finanças públicas (em 1987, por exemplo, representaram 17% do ICM), podem significar um ganho na economia em virtude do efeito multiplicador. Dessa forma, o empresário, ao ficar isento do pagamento do ICM, dispõe de um volume de recursos para aplicar na produção, gerando emprego, aumentando a demanda, o que, conseqüentemente, fará crescer a arrecadação tributária. Entretanto isso ainda deve merecer mais atenção, procurando, inclusive, atender à determinação da Constituição Federal, artigo 41 das Disposições Transitórias, que determina uma reavaliação de todos os incentivos fiscais de natureza setorial.

³ De acordo com a metodologia do GOF, estão sendo considerados neste agregado as despesas com pessoal das Administrações Direta e Indireta, os salários-família, o abono pecuniário e o Imposto de Renda na fonte.

nos últimos anos, tem havido um evidente decréscimo. Em 1986, por exemplo, a despesa com pessoal participava com 6,31% do PIBcf; em 1987, com 5,40% e, em 1988, caiu para 4,77% do PIBcf. A mesma evidência é encontrada analisando-se essa rubrica em relação à arrecadação do ICM: em 1986, por exemplo, a despesa com pessoal participava com 90,92% em relação ao ICM total arrecadado, caindo para 88,96% e 84,30%, respectivamente, nos dois anos seguintes. Também houve uma diminuição da taxa de crescimento da despesa com pessoal, que, comparada com a do ano de 1980 igual a 100, cresceu 59,85% em 1986, caindo para 23,36% em 1987 e 5,32% em 1988.

Outra variável significativa é a despesa com inativos, que vem aumentando sua participação dentro desse agregado: de 1980 para 1988, essa rubrica quase dobrou, passando de 0,82% para 1,62% do PIBcf. Esse componente também revela a mesma evidência em relação à arrecadação de ICM total: em 1980, a despesa com inativos participava com 15,77%, crescendo para 28,70% em 1988. Isso se deve basicamente à taxa de crescimento anual (geométrica) do número dos funcionários inativos que, no período de 1977 a 1989, foi 10 vezes superior à dos servidores ativos. Esse fato poderá ajudar a aumentar a crise das finanças no próximo ano.

Da mesma forma, um outro fator que ajudou a agravar a situação das finanças públicas ao longo dos anos 80 foi o endividamento. Na realidade, ele surge, em um primeiro momento, como um resultado da situação financeira do Estado ("deficit" orçamentário), e a medida que, pelo seu tamanho, compromete a própria receita tributária, passa a agir como causa.

A administração do endividamento pelo setor público gaúcho, durante a década de 80, tem sido difícil e onerosa. Isso deve-se ao esgotamento das fontes de financiamento no Exterior e junto às fontes de financiamentos federais. Assim, o Estado tem sido financiado basicamente pelo sistema financeiro estadual, que é uma alternativa bem mais onerosa, em vista das altas taxas de juros e das condições de prazos menores, que fizeram encurtar o perfil da dívida. Ao longo dos anos 80, o tamanho da dívida pública estadual passou de 5,28% em 1980 para 25,01% do PIBcf em 1988. Nos anos de ponta, o peso do serviço da dívida (pagamento do principal mais os juros) evoluiu de 1,10% para 3,10% do PIBcf.

Em síntese, parece razoável supor que o desempenho das finanças públicas gaúchas, ao longo dos anos 80, foi marcado pela erosão da base tributária, pela despesa com o pessoal inativo e pelo endivida-

mento (principalmente de curto prazo). Esses foram os principais fatores que contribuíram para o agravamento da crise das finanças públicas.

Especificamente em relação à dívida, no que se refere à situação conjuntural, em uma tentativa de reverter a crise, foi desenvolvido um enorme esforço do Governo Estadual em alterar o seu perfil. Em 1986, o perfil da dívida compunha-se de 33% a vencer no curto prazo e de 67% a vencer no longo prazo. Já em 1989, a negociação da dívida alterou esse perfil, havendo somente 3% de curto prazo e 97% de longo prazo. A estratégia para administrar a dívida pública também foi no sentido de buscar taxas mais baixas de juros e prazos mais longos — parte da dívida foi rolada até o ano 2.014.⁴

É importante salientar ainda que a alteração do perfil da dívida foi obtida em virtude de o Governo do Estado ter conseguido autorização do Governo Federal para emissão de Obrigações do Tesouro do Estado (OTES). Nesse sentido, foram substituídas as dívidas de Certificado de Depósito Bancário (CDB), que têm um prazo bem inferior para se pagar, por OTES (que vencem no longo prazo).

Igualmente, o Governo implementou um controle rígido da despesa, resultando em uma diminuição drástica da despesa com custeio, o que propiciou um desafogamento do caixa do Tesouro. Devido a isso, a margem de autofinanciamento do Rio Grande do Sul (que representa o que o Estado não precisou tomar de terceiros para pagar as despesas de custeio e de investimento) voltou a ser positiva depois de seis anos negativos.

Entretanto, apesar dos esforços no sentido de administrar a dívida e controlar a despesa, não se pode vislumbrar um equilíbrio para as contas públicas nos próximos anos. Isto porque todas as projeções econômicas sugerem um período recessivo para a economia, com sérias consequências para as finanças públicas.

A crise das finanças públicas poderá continuar, a não ser que se faça um esforço para que o ICM volte novamente a acompanhar o crescimento da renda interna, como no começo dos anos 70. Isso necessariamente deverá passar por programas especiais de fiscalização (combate à sonegação), reavaliação das isenções fiscais, redução dos prazos de pagamento dos tributos e uma maior discussão da política de aposentadoria do Estado.

⁴ Grande parte da dívida fundada interna do Estado em 1988 era com o BRDE, BADESUL, BANRISUL e IPERGS; já a dívida fundada externa era com o Banco do Brasil (contratos em moeda estrangeira) e com um banco internacional (Kreditanstalt Fur Wiederaufban).