

FINANÇAS ESTADUAIS EM 1991: O AJUSTE ORTODOXO FRENTE À CRISE*

*Bolivar Tarragó Moura Neto**
Jorge Blascoviski Vieira*

Introdução

Ao tomarem posse em março de 1991, os atuais gestores do Estado do Rio Grande do Sul encontraram as finanças públicas em grandes dificuldades. O Governo de Alceu Collares iniciou a administração da coisa pública pressionado por fornecedores, empreiteiros, funcionários, etc., reivindicando valores monetários em atraso. O fardo deixado pelo Governo anterior foi de razoável porte; passado um ano da posse, qual é a situação das finanças públicas estaduais?

O objetivo do presente trabalho é especular acerca da trajetória financeira do Estado ao longo de 1991. Ao realizar esta análise, tem-se convicção de que a autonomia do Governo Estadual, na condução da gestão financeira, encontra limitações. Uma política monetária restritiva por parte do Governo Federal, com juros em patamares elevados, aliada a um rígido controle, pelo Banco Central, dos bancos estaduais, torna o Tesouro Estadual frágil. Age também nesse sentido o porte da dívida pública gaúcha, que está diretamente vinculada à política monetária federal, de forma que qualquer modificação nesta implica alterar, para mais ou para menos, o serviço daquela. Essa fragilidade explicita o fato de que não basta executar políticas capazes de reordenar o gasto público estadual, do ponto de vista da dinâmica interna das contas. A ortodoxia adotada na condução da política econômica pelo Governo Federal e as consequências recessivas para o aparato produtivo criam, no âmbito regional, um conjunto de limitações. Produz-se, como resultado, uma contradição, na medida em que o reordenamento interno das contas regionais pode esbarrar em políticas restritivas federais. Veremos adiante justamente isso: o esforço do ajuste das contas por parte do Governo gaúcho sendo contido pela ortodoxia adotada na política econômica a nível nacional.

* Este trabalho contou com o apoio financeiro da FAPERGS. Os autores agradecem aos colegas Alfredo Meneghetti Neto, Carlos Roberto Winckler, Luiz Augusto Estrella Faria e Renato Dalmaz. As opiniões aqui expressas, contudo, são de inteira responsabilidade dos autores, não representando, necessariamente, a opinião da Instituição à qual estão ligados.

** Economista da FEE.

1 - Recessão reduz receitas do Estado

O principal componente do bolo tributário gaúcho — o ICMS — teve, em 1991, uma expressiva retração real de 12,90%, na comparação com 1990 (Tabela 1). A causa primária para esse decréscimo tem como origem, sem dúvida alguma, a retração que a base produtiva do País vem sofrendo em decorrência da política de ajuste do setor público federal.

Tabela 1

Variação real dos principais itens da receita e da despesa
da Administração Direta do RS — 1991-90

	(%)
PRINCIPAIS ITENS	VARIAÇÃO REAL
Receita Total	-18,61
Receitas Correntes	-7,17
Receita Tributária	-11,91
ICM/ICMS	-12,90
Outras Receitas	17,70
Transferências Correntes	-15,59
Receitas Financeiras (1)	128,08
Receitas de Capital	-61,62
Operações de Crédito	-62,50
Transferências de Capital	36,69
Despesa Total	-18,44
Despesas Correntes	-12,93
Custeio	-16,54
Pessoal	-22,98
Outras Despesas de Custeio	27,51
Transferências Correntes	-10,06
Transferências Operacionais	-14,91
Transferências a Municípios	-6,41
Inativos	-17,68
Pensionistas	-15,72
Encargos da Dívida Interna	5,01
Encargos da Dívida Externa	908,37
Despesas de Capital	-35,21
Investimentos	-59,08
Amortizações da Dívida Interna	9,69
Amortizações da Dívida Externa	12,41
Serviço da Dívida (2)	9,57
Pessoal total (3)	-21,10

FONTE: Secretaria da Fazenda/CAGE.

NOTA: Dados deflacionados pelo IGP-DI.

(1) Engloba Receitas de Fundos Financeiros, Receitas de Outras Aplicações Financeiras e Juros e Correção Monetária de Outras Origens. (2) Encargos mais amortização da dívida. (3) Pessoal, inativos, pensionistas e salário-família.

Além disso, os demais componentes da receita também apresentaram queda, pois a Receita Total de 1991, na comparação com 1990, regrediu 18,61%. Essa queda só não assumiu um porte maior porque o Governo Estadual logrou retornar as aplicações financeiras; ou seja, o mercado financeiro, a exemplo do que ocorrera no Governo Simon, serviu como eficiente sistema para a busca de liquidez, embora o volume das inversões financeiras, no atual Governo, ainda não tenha atingido o montante aplicado em 1988 e 1989. Esses resultados foram obtidos, em grande parte, em virtude da centralização, no Tesouro, dos recursos de todos os órgãos ligados ao Governo do Estado (inclusive das estatais).

Merece destaque, por outro lado, o fato de que ao longo de 1991, e apesar da queda das receitas, o Executivo Estadual optou por buscar recursos em operações de crédito de modo mais brando. Deve-se lembrar que essa política de curto prazo foi largamente utilizada em governos anteriores — em vários estados e de forma açodada —, sendo a responsável direta pela expansão da dívida pública estadual. No entanto deve ser destacado o fato de que os mecanismos restritivos impostos pelo Governo Federal, seja através dos juros altos, seja controlando mais diretamente os bancos estaduais, buscando controlar as dívidas regionais, parecem ter logrado êxito. Para entender-se de forma mais precisa a evolução do ICMS ao longo de 1991, faz-se necessário analisar setorialmente a composição desse tributo.

Conforme pode-se observar na Tabela 2, os setores que mais contribuíram para a queda da arrecadação do ICMS foram os comércios varejista e atacadista, sendo que ambos os setores perderam posição em termos de participação relativa. Deve-se salientar que não existe um decréscimo localizado; a retração refletiu-se generalizada. A indústria de transformação, apesar de crescer em termos de participação relativa, apresentou também uma queda na arrecadação bruta. Para avaliar o significado do retraimento desses três setores — comércios varejista e atacadista e a indústria de transformação — na totalidade da receita do Estado, deve-se salientar que ambos somaram, em 1991, mais de 80% do volume total de ICMS.

Apesar de a soma dos setores ter um desempenho negativo, foram observados subsetores com "performance" positiva. Na composição da indústria de transformação, os subsetores refrigerantes e cervejas; fumos; e energia elétrica agiram como amortecedores, sustentando, ao longo de 1991, significativos índices de expansão. O melhor desempenho entre esses três setores ficou a cargo do de energia elétrica, que, na comparação com 1990, teve um crescimento real de 31,5%. A causa mais provável para esse fato é a política adotada pelo Governo Federal ao longo de 1991: recuperar os preços do setor elétrico. Esse bom desempenho indica que as repercussões de tal política espalham-se em duas direções: recuperar o caixa das empresas do setor elétrico e aumentar o bolo tributário dos estados.

De outro lado, verificou-se um baixo impacto direto da frustração da safra agrícola próxima passada no volume total arrecadado de ICMS.¹ Vários indicadores determinam esse caminho, sendo que o caso mais ilustrativo refere-se à indústria de beneficiamento do arroz, que, ao longo de 1991, apresentou expressivos aportes ao Tesouro gaúcho. A explicação mais provável para essa não-interferência direta da frustração

¹ Uma exceção foi a queda da arrecadação com comercialização e beneficiamento da soja.

agrícola no comportamento global do ICMS deve-se ao fato de que a geração do tributo começa a ocorrer apenas a partir da indústria, pois a lavoura está isenta. Havendo importações — e estas ocorreram ao longo de 1991 —, a produção interna é substituída na indústria pela importação, resultando que o volume arrecadado de tributo não se altera na comparação com o período anterior.

Tabela 2

Variação real e participação do ICMS arrecadado
nas principais atividades econômicas no ICMS
Global do Rio Grande do Sul — 1990-91

(%)

ATIVIDADES ECONÔMICAS	VARIAÇÃO REAL	PARTICIPAÇÃO	
		1990(%)	1991
Produções animal e vegetal	13,16	0,95	1,22
Indústria extrativa mineral ...	8,81	0,37	0,45
Indústria de transformação	-7,42	49,85	52,08
Refrigerantes e Cervejas	15,55	5,73	7,47
Fumos	17,08	4,13	5,46
Energia elétrica	31,50	4,63	6,88
Combustíveis e lubrificantes	-9,74	5,90	6,01
Indústria de beneficiamento ...	5,17	6,78	8,05
Carnes e miúdos	10,96	2,03	2,54
Arroz	10,45	3,88	4,84
Indústria de montagem	-58,84	0,30	0,14
Indústria de Acondicionamento e Recondicionamento	-14,96	0,10	0,10
Comércio atacadista	-19,09	13,65	12,46
Produtos lácteos	8,60	0,49	0,60
Arroz	41,04	0,57	0,91
Soja	-77,26	1,52	0,39
Produtos alimentares	-10,77	0,81	0,82
Combustíveis e lubrificantes	-0,29	2,89	3,25
Medicamentos/Cosméticos	-17,80	1,16	1,07
Comércio varejista	-23,76	19,04	16,38
Supermercados	-8,44	2,02	2,09
Calçados, roupas e confecções	-22,76	2,54	2,21
Veículos, peças e acessórios	-25,68	5,78	4,85
Ferragem e Material de cons- trução	-25,62	2,04	1,71
Serviços e outros	-9,82	8,95	9,11
Transportes Rodoviários e de carga	-32,86	2,17	1,65
Comunicações	-12,57	2,45	2,42
TOTAL	-11,39	100,00	100,00

FONTE: Secretaria da Fazenda. Superintendência da Administração Tributária. Assessoria Econômica.

No entanto, se, diretamente, a queda da produção agrícola não teve impacto negativo sobre a arrecadação, ao refletir-se negativamente em outras atividades, deve ter implicado queda da receita do ICMS. Alguns setores, como transporte rodoviário de carga e o próprio comércio, por dependerem, em parte, da renda gerada no setor rural, apresentaram substancial declínio na arrecadação.

Dentro do comércio varejista, tem-se que o setor veículos, peças e acessórios, ao longo de 1991, apresentou expressivo declínio, resultando, inclusive, em diminuição na participação relativa da arrecadação do ICMS, talvez influenciado também pela redução da renda agrícola. Esse subgrupo tem peso significativo em termos de arrecadação para o Tesouro Estadual, contribuindo com 5,78% em 1990 e 4,85% em 1991.

Outro componente importante da Receita Total que sofreu declínio ao longo de 1991 foram as Transferências Correntes, que são compostas basicamente por repasses oriundos do Governo Federal. Uma explicação para esse fato encontra-se em Dalmazo (1992), que, ao analisar o comportamento das contas federais em 1991, constatou o uso do expediente de atrasar o repasse dos fundos estaduais por parte do Tesouro Federal; ou seja, o Governo Federal buscou apoio no processo inflacionário para desvalorizar essas transferências — efeito Tanzi invertido —, sendo que a queda foi de 20% em termos reais.

Além da estagnação econômica, o Tesouro Estadual gaúcho vem sofrendo, desde longa data, as consequências de um processo em que o ICMS não logra captar a expansão da base produtiva. Parte dessa "perda", possivelmente, resulta de ações negativas de alguns contribuintes,² porém outras causas certamente existem. Uma possibilidade bastante razoável liga-se à crescente importância que o setor serviços vem apresentando. Um exemplo expressivo são os intermediários financeiros, cuja participação no PIB evoluiu, ao longo da década, de 7% para 12% (Almeida, 1990; Contri et alii, 1992). Esses dados sinalizam uma expansão econômica importante que o ICMS não alcançou. É possível especular que outros exemplos possam haver no mesmo sentido e com as mesmas consequências para o ICMS. Ressalta-se, ainda, que a incidência tributária do Setor Terciário é abarcada pelo imposto sobre serviços, que é de competência municipal.

Pode-se afirmar que o conjunto das receitas estaduais declinou significativamente em 1991 na comparação com 1990, constituindo-se como a principal causa a queda de arrecadação do ICMS, sendo que esse encolhimento teve como fonte principal a política recessiva implementada pelo Governo Federal.

Alguns instrumentos que o Governo Estadual poderia ter utilizado para amenizar a queda do ICMS, como o aumento da fiscalização, a revisão da política de isenções, uma maior firmeza na cobrança de dívidas tributárias ou modificações dos prazos de recolhimento dos impostos, não foram utilizados a contento.

Ressalte-se, por outro lado, que a Receita Total não sofreu retração maior, porque as receitas financeiras voltaram a ser um eficiente meio de apoio. Essa alternativa permitiu ao Governo lançar mão das operações de crédito de forma mais branda.

² Entenda-se sonegação.

2 - A tentativa do ajuste

O ano de 1991 foi marcado, sem dúvida, por um violento "aperto" nas despesas do Governo Estadual. Acossado por uma profunda recessão e conseqüente queda nas receitas, o Governo optou por um esforço de redução drástica das despesas, tendo obtido relativo sucesso nesse sentido. Praticamente, todos os principais itens da despesa tiveram seu valor real diminuído, demonstrando que o Executivo ainda detém um certo controle sobre a mesma.

Dos dados da Tabela 1 depreende-se que, com exceção das despesas com serviço da dívida e das outras despesas de custeio (exceto pessoal), todos os demais gastos foram reduzidos, demonstrando o "sucesso" do Governo em implementar sua estratégia de "aperto", pelo menos em suas despesas ditas operacionais.

A Despesa Total em 1991 caiu 18,44% em relação a 1990, tendo sido influenciada, principalmente, pela queda das despesas de pessoal e dos investimentos.

As despesas com pagamento dos servidores ativos caiu no período cerca de 23% em relação ao ano anterior, situando-se em um patamar pouco superior ao de 1988, ano em que as despesas de pessoal apresentaram seu menor nível real na década (Gráfico 1). Isso denota uma estratégia semelhante à utilizada no Governo anterior, em 1987-88: o ajuste das despesas é feito primordialmente através das despesas de pessoal. No entanto a queda do poder aquisitivo dos servidores públicos tem certos limites, visto que cria uma exacerbação das demandas por reajustes salariais, gerando pressões no sentido de um aumento das despesas de pessoal no período subsequente, como ocorreu em 1989-90, em relação aos anos anteriores.³ Em virtude disso, as despesas de pessoal parecem apresentar um comportamento mais ou menos cíclico, que pode ser visualizado no Gráfico 1.

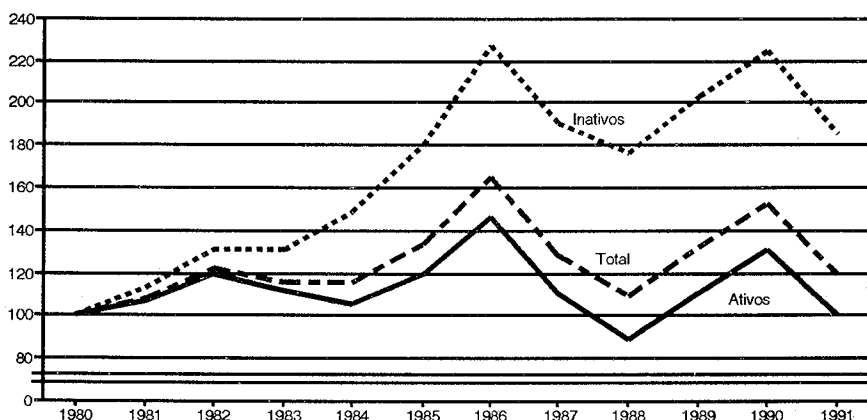
Da mesma forma que as despesas com salários dos servidores ativos, as despesas com inativos também tiveram seu valor real reduzido (-17,68%), mantendo uma participação percentual na Despesa Total de pouco mais de 15% (Tabela 3), o que afasta, pelo menos por enquanto, o temor manifestado pelo Governo no início deste ano de que o Estado poderia tornar-se ingovernável em função do pagamento de aposentadorias "precoces". Entretanto acredita-se que esse tema deva ser mais exaustivamente discutido, visto que a participação das despesas com inativos na Despesa Total tem crescido progressivamente desde o início da década,⁴ podendo, a continuar essa tendência no futuro, representar problemas para as finanças do Estado, além de que um aumento do número de pedidos de aposentadorias pode comprometer, também, a eficiência dos serviços públicos relevantes.

Tendo reduzido as despesas com ativos e inativos, o Governo conseguiu manter a participação das Despesas de Pessoal na Receita Própria Líquida em cerca de 63%, alcançando, em apenas um ano, sua meta de limitar esse índice a 65%.

³ Neste início de 1992, já se pode visualizar esse aumento da pressão pela definição de uma política salarial, forçando o Governo a enviar à Assembleia uma proposta de reajuste salarial aos funcionários públicos.

⁴ A despesa com pagamento de inativos cresceu cerca de 85% entre 1980 e 1991.

GRÁFICO 1

ÍNDICES DA EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL ATIVO,
INATIVOS E PESSOAL TOTAL — 1980-91

FONTE: Secretaria da Fazenda.

NOTA: Os dados têm como base 1980=100.

No momento, tem havido intenso debate entre o Governo, o Partido dos Trabalhadores e o Tribunal de Contas acerca do verdadeiro valor da participação das Despesas de Pessoal na Receita Própria Líquida, cada qual dos participantes apresentando números diferentes. Acredita-se que a diferença é de metodologia e, no caso do Tribunal de Contas, de período de cálculo (utiliza apenas janeiro a outubro de 1991). Neste texto, sem a intenção de se acirrar a polêmica, utiliza-se uma metodologia de cálculo idêntica à do Tribunal de Contas, estendendo-a a todo o ano de 1991.⁵

Dos itens da despesa que apresentaram queda, talvez a mais impressionante seja no investimento total, que diminuiu 59,08% em relação a 1990. Isso pode ser explicado, em parte, pelo fato de os investimentos nesse ano (assim como em 1989)

⁵ Essa metodologia consiste em considerar como Despesa de Pessoal a Despesa com Pessoal Ativo, Inativos, Pensionistas e Salário-Família, não incluindo Transferências para pagamento de pessoal da Administração Indireta nem Serviço de Terceiros e Encargos. A Receita Própria Líquida é definida como a Receita Total menos Transferências a Municípios menos Operações de Crédito.

terem sido excepcionalmente altos, quando o Governo anterior havia implementado um plano de obras excessivamente ambicioso, tendo em vista a crise econômica que se delineava desde meados de 1990.⁶ O atual Governo herdou, então, um elevado número de obras (principalmente de rodovias) que já haviam sido paralisadas pelo anterior, além de alguns débitos também assumidos anteriormente. Como consequência disso, em 1991, o atual Governo Estadual somente fez pagar esses débitos, mantendo em andamento apenas algumas obras,⁷ sem implementar qualquer plano de investimentos próprio. Em função desse ajuste, os investimentos em 1991 apresentaram seu menor nível real dos últimos 20 anos, representando somente cerca de 8,5% das Despesas Totais (Tabela 3).

Cabe observar que o Governo do RS tem tido, historicamente, que financiar seus investimentos através de recursos próprios, demonstrando a dificuldade de obter financiamentos do Governo Federal, visto que as transferências de capital têm uma participação ínfima nas receitas do Estado. Essas transferências, embora tenham crescido nos últimos anos, representaram, em 1991, apenas 0,30% da Receita Total, apresentando uma participação residual no financiamento dos investimentos.

As Transferências a Municípios acompanharam a queda dos demais itens da Despesa, tendo se reduzido em cerca de 6%. Esse movimento se deve à queda da receita de ICMS, que provoca um repasse menor do Estado aos municípios. No entanto vê-se que a queda das Transferências a Municípios foi menor do que a do ICMS. Pode-se especular que um dos fatores que contribuiu para evitar uma queda maior dessas transferências foi a nova sistemática dos repasses, que passaram a ser feitos diretamente pelo sistema bancário, sem manipulação do Governo Estadual. Isso representa um ganho para os municípios, na medida em que minimiza os efeitos depreciativos da inflação sobre seus recursos. Por outro lado, retira do Tesouro Estadual a possibilidade de aplicar esses recursos no mercado financeiro e de apropriar-se do lucro resultante dessa aplicação.

A maioria dos demais itens da Despesa tiveram comportamento decrescente em 1991. Somente as Despesas de Custeio (exceto pessoal) e o Serviço da Dívida (encargos e amortizações) apresentaram crescimento.

O crescimento das despesas de manutenção da máquina administrativa, de 27,51% em relação a 1990 e de 64,95% se comparadas com 1980, mostra que a reforma administrativa planejada pelo Governo ainda não apresentou os resultados esperados.

⁶ Moura Neto et alii (1991) atribuem a esses elevados investimentos, em um momento de declínio das receitas, grande parte da responsabilidade pelo agravamento da crise das finanças estaduais ao final de 1990.

⁷ Segundo o atual Secretário dos Transportes, Matheus Schmidt, obras foram paralisadas não apenas por falta de recursos, mas porque muitas delas nem mesmo apresentavam projetos. (Z. H., 5.2.92, p.26.)

Tabela 3

Participação percentual dos diversos itens na Receita Total
e na Despesa Total — 1986-91

ITENS	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Receita total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Receitas Correntes	80,48	73,82	88,72	94,93	79,00	90,10
Receita Tributária	65,43	54,48	56,65	65,15	63,20	68,40
ICM/ICMS	61,02	50,33	53,95	63,49	61,17	65,46
Outras Receitas	4,41	4,15	2,70	1,66	2,03	2,94
Transferências Correntes ..	10,60	10,05	7,72	6,19	11,61	12,04
Receitas Financeiras (1) ..	1,73	6,21	20,23	21,11	2,20	6,15
Outras Receitas Correntes ..	2,72	3,08	4,12	2,47	1,99	3,51
Receitas de Capital	19,52	26,18	11,28	5,07	21,00	9,90
Operações de Crédito	19,30	26,12	11,24	4,72	20,82	9,59
Transferências de Capital ..	0,00	0,05	0,03	0,08	0,18	0,30
Outras Receitas de Capital	0,21	0,01	0,01	0,27	0,00	0,01
Despesa Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Despesas Correntes	84,71	79,79	78,56	73,32	75,30	80,38
Custeio	34,03	28,81	28,62	32,82	33,42	34,19
Pessoal	30,34	25,67	24,71	28,99	29,16	27,53
Outras Despesas de Cus-						
teio	3,69	3,14	3,91	3,83	4,26	6,66
Transferências Correntes ..	50,68	50,98	49,94	40,50	41,88	46,18
Transferências Operacio-						
nais	4,27	3,58	3,84	4,43	6,23	6,50
Transferências a Municí-						
pios	12,86	11,85	11,84	16,84	16,28	18,68
Inativos	14,27	13,33	14,75	16,18	15,22	15,36
Pensionistas	0,60	0,42	0,50	0,55	0,54	0,56
Encargos da Dívida Inter-						
na	14,84	19,74	15,99	0,65	2,48	3,19
Encargos da Dívida Exter-						
na	0,77	0,68	1,12	0,31	0,01	0,14
Outros	3,07	1,38	1,90	1,54	1,13	1,77
Despesas de Capital	15,29	20,21	21,44	26,68	24,70	19,62
Investimentos Diretos	1,89	2,49	4,71	7,49	4,36	2,52
Inversões Financeiras	0,20	1,77	0,41	2,10	1,27	0,60
Transferências de Capital ..	13,20	15,95	16,31	17,09	19,07	16,51
Amortizações da Dívida						
Interna	5,76	7,64	9,18	8,64	8,58	11,53
Amortizações da Dívida						
Externa	1,11	1,57	1,87	0,42	0,00	0,00
Outras	6,33	6,74	5,26	8,02	10,49	4,97
Investimento Total (2)	8,42	11,01	10,38	17,62	16,13	8,09
Serviço da Dívida (3)	22,48	29,62	28,16	10,02	11,06	14,86
Pessoal Total (4)	45,21	39,42	39,96	45,72	44,91	43,45
Despesa Operacional (5)	77,52	70,38	71,84	89,98	88,94	85,14
Resultado Operacional (6)	-5,56	0,15	12,68	5,78	-12,46	1,90
Déficit (7)	-10,59	-4,45	-4,73	0,88	-3,19	-3,39

FONTE: Secretaria da Fazenda/CAGE.

(1) Engloba Receitas de Fundos Financeiros, Receitas de Outras Aplicações Financeiras e Juros e Correção Monetária de Outras Origens. (2) Despesa de Capital menos Amortizações da Dívida. (3) Encargos e Amortizações da Dívida. (4) Pessoal Ativo, Inativos e Pensionistas. (5) Despesa Total, exceto serviço da dívida. (6) Receita Total (exceto Operações de Crédito) menos Despesa Operacional. (7) Receita Total menos Despesa Total.

Apesar do aumento das despesas de custeio, a queda do restante dos itens da despesa operacional mostra o êxito conseguido pelo Governo em sua estratégia de ajuste de suas despesas, o que está consubstanciado na obtenção de um superávit operacional significativo em 1991, ao contrário do que havia ocorrido em 1990, quando houve um elevado déficit. No entanto, se do ponto de vista operacional o Governo obteve um resultado positivo, quando se comparam as Despesas e Receitas Totais, o déficit de anos anteriores mantém-se. Isso se deve a dois fatores principais: de um lado, ao aumento das despesas com Serviço da Dívida e, de outro, a uma redução significativa das receitas com operações de crédito, o que denota o objetivo do Governo de impedir o crescimento do montante global de sua dívida, além do maior controle do Banco Central sobre as operações dos bancos estaduais.

O aumento das despesas com Serviço da Dívida que ocorreu em 1991, continuando a trajetória ascendente iniciada em 1990, merece uma análise mais detalhada, dada a significativa participação dessas despesas na Despesa Total e os esforços que o Governo Estadual fez em 1991 no sentido de obter um acordo de renegociação da dívida que lhe permitisse diminuir esses pagamentos.

3 - Serviço e rolagem da dívida

O Serviço da Dívida passou a se constituir em um elevado custo para a sociedade gaúcha a partir de meados da década de 70 e, principalmente, início da de 80, quando ocorreu a explosão das taxas de juros internacionais, com seus reflexos sobre as taxas internas. Como consequência disso, o Serviço da Dívida estadual, que em 1981 tinha uma participação de 11,22% na Despesa Total, chegou a comprometer, de 1985 a 1988, quase 30% da Despesa.

Em 1989, o Governo Estadual conseguiu, através de uma mudança no perfil da dívida, com alongamento dos prazos de pagamento, reduzir seu serviço para cerca de 10% das Despesas.

No entanto, a partir do segundo semestre de 1990, a situação complicou-se. A Gerência de Operações Financeiras (GEROF) do Banco do Brasil, que financiava parte da rolagem dos títulos estaduais, deixou de fazê-lo, forçando os governos estaduais a descarregarem seus papéis sobre os bancos estaduais, que, para rolar a dívida, passaram a ter que utilizar recursos próprios ou, então, a recorrer ao mercado ou à linha de redesconto do Banco Central. Como consequência, os títulos estaduais perderam credibilidade junto às instituições privadas, necessitando pagar taxas excessivamente elevadas para serem rolados no mercado financeiro.⁸

Em janeiro de 1991, o Banco Central dificultou ainda mais a rolagem das dívidas dos estados, ao dificultar as operações de redesconto dos bancos estaduais, que, assim, tiveram maiores dificuldades de financiar a rolagem dos títulos estaduais.

⁸ O Rio Grande do Sul chegou a pagar cerca de 6% acima da taxa do "over" em 1990 para rolar seus títulos.

Se o aumento dos custos da rolagem da dívida ao final de 1990 não constituiu um peso muito alto sobre a Despesa Tot⁹l daquele ano (o Serviço da Dívida representou cerca de 11% da despesa naquele ano), embora tendo crescido em termos reais, as perspectivas que se colocavam não eram muito animadoras.

Em virtude das crescentes dificuldades de gerenciamento das dívidas estaduais e da necessidade de um acordo mais favorável aos estados, o Governo Federal passou a utilizá-lo como uma "moeda política" de grande valor, condicionando-o à adequação dos gastos dos governos estaduais e às metas de ajuste fiscal do Governo Federal.

No entanto a solução para as dívidas estaduais só viria ao final de 1991. Durante esse ano, as dificuldades de rolagem dos títulos da dívida do Estado se fizeram sentir num aumento nas despesas com seu serviço, que cresceram cerca de 10% em relação a 1990, representando quase 15% da Despesa Total.

O acordo firmado em dezembro de 1991 no Congresso Nacional entre o Governo Federal e o PMDB,⁹ que se dispunha a, em troca, apoiar a proposta de reforma tributária (se é que se pode chamá-la assim) feita pelo Governo, previa os seguintes pontos:

- as dívidas contratadas (empréstimos) dos estados e dos municípios com entidades financeiras federais teriam seus prazos alterados para 20 anos, tendo de ser pagas em 80 prestações trimestrais. Seus saldos seriam reaj^ustados pelo IGP-M, mais 6% ao ano;
- os títulos estaduais (dívida mobiliária) seriam trocados por títulos federais, que seriam resgatados semestralmente em 20 anos, sendo o saldo reajustado pelo custo médio diário de financiamento dos títulos federais;
- os estados ficariam proibidos de emitir novos títulos até dezembro de 1998;
- estados e municípios iriam comprometer, no máximo, 11% em 1992 e 15% nos anos seguintes de sua receita própria líquida.

Do ponto de vista das finanças estaduais, o acordo resumido acima traz, aparentemente, alguns benefícios, como a limitação dos pagamentos de serviços da dívida a 15% da receita própria líquida e o alongamento do perfil da dívida de empréstimos, que pode significar uma redução importante em seu peso no futuro.

O acordo da dívida mobiliária parece, também, à primeira vista, beneficiar os estados e os municípios, pelo aumento dos prazos de vencimento dos títulos públicos estaduais (passam para 20 anos, resgatados semestralmente) e pela troca desses títulos por títulos federais, que pagam taxas de juros menores no mercado. No entanto um problema que passou despercebido pelos governantes estaduais e municipais à época das negociações veio à tona no início de 1992 e parece agora ter colocado as negociações num impasse, em virtude da recusa dos governadores e dos prefeitos em aceitarem os termos do acordo inicialmente firmado.

Os títulos estaduais que entrariam no acordo de troca por papéis federais, conforme a Lei nº 8.388, que trata do refinanciamento, seriam somente aqueles que estavam em carteira dos bancos estaduais e das instituições bancárias oficiais do Governo Federal e títulos que haviam sido colocados por essas mesmas instituições junto a tomadores finais através do Fundo de Aplicação Financeira (FAF). Os títulos que estavam (ou estão) em mãos de tomadores finais, de instituições financeiras

⁹ Este, pelo seu particular interesse na situação do Estado de São Paulo, maior devedor.

privadas ou de empreiteiras e fornecedores dos estados e dos municípios, bem como as operações de antecipação de receita operacional, não entraram no acordo. Dessa forma, esses débitos teriam que ser resgatados pelos estados e pelos municípios no dia de seu vencimento, sem poder emitir novas dívidas para pagá-los, o que implicaria um desembolso significativo de recursos, que teria que ser coberto com as receitas próprias desses governos.

Na verdade, a referida lei, ao proibir a emissão de novos títulos públicos até 1998, limita em muito a margem de manobra do Governo Estadual em gerenciar suas finanças. As operações de crédito, principalmente através da emissão de títulos públicos estaduais, têm arcado, nos últimos anos, com elevada parcela do pagamento dos serviços da dívida, chegando, em alguns anos, a custear 100% desses pagamentos, o que libera recursos de origem tributária para serem aplicados em investimentos e na melhoria dos serviços públicos. Com o fim da emissão de títulos, como previsto no acordo das dívidas, restarão menores volumes de recursos disponíveis para serem investidos, ou seja, implicará uma transferência de recursos do setor produtivo (através da tributação) para a órbita financeira.

Já do ponto de vista do Governo Federal, a avaliação do acordo é mais inequívoca. Sem dúvida, este terá que arcar com os custos do refinanciamento das dívidas dos estados e dos municípios, já que terá que assumir seus débitos junto às instituições financeiras oficiais em seus prazos de vencimento anteriormente estabelecidos e, posteriormente, cobrar dos governos subnacionais, que terão 20 anos para pagá-los.¹⁰

Essa é apenas uma análise econômico-contábil do impacto que o acordo pode vir a trazer para o Tesouro Nacional, sem, contudo, considerar os possíveis "dividendos políticos" obtidos em troca desse acordo, assim como o apoio dado pelos partidos nele interessados à proposta de reforma tributária feita pelo Governo Federal.

Conclusão

Uma primeira conclusão desta análise diz respeito ao atrelamento das contas públicas gaúchas — receitas e despesas — a fatores exógenos. Essa característica das finanças públicas do Rio Grande do Sul produz, em consequência, uma relação de desigualdade no que se refere ao Poder Federal. É nessa instância que são definidos pontos candentes, em termos do modo de condução das forças produtivas do País, colocando, para os gestores do aparato estatal gaúcho, determinados empecilhos que se traduzem no controle apenas parcial das contas públicas.

Esse fato fica mais claro no tocante às receitas estaduais, mais especificamente no principal tributo — o ICMS. Esse imposto resulta diretamente da atividade econômica, e é esta que determina a dinâmica dos ingressos de recursos no Tesouro Estadual; ou seja, o Estado dispõe de um pequeno conjunto de instrumentos capazes de sustentar suas receitas em determinado patamar, definido como adequado para a

¹⁰ O único resguardo do Governo Federal é que, caso estados e municípios deixem de arcar com seus compromissos, suas receitas ficam automaticamente bloqueadas e repassadas ao Tesouro Nacional.

efetivação das demandas de serviços públicos. Não deve ser relegado que a divisão do bolo tributário brasileiro destinou aos estados regionais um único tributo relevante — o ICMS —, sobre o qual detêm baixo controle dos mecanismos de aplicação. Essa dependência é menos acentuada nos municípios que podem manipular, com margens bastante amplas, parte de suas receitas, especialmente no tocante ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU).

A política recessiva do Governo Federal, paralisadora de amplos segmentos econômicos e responsável direta pelo retraimento das receitas públicas estaduais — através do ICMS —, significa, em última instância, fragilizar os estados subnacionais. Ao Estado cabe utilizar os instrumentos de que dispõe para tentar compensar aquela queda: revisão da política de incentivos fiscais de que gozam alguns contribuintes (dilação de prazo de recolhimento, redução de alíquotas, etc.) e intensificação do combate à sonegação e da cobrança das dívidas tributárias. Esses instrumentos, provavelmente, não seriam suficientes para contrapor-se à queda da receita motivada pela recessão, mas poderiam, se utilizados corretamente, amenizá-la. O caminho buscado pelo Governo Estadual foi o do aumento das alíquotas de alguns produtos (de 17 para 18%), sem, contudo, ter conseguido implantá-lo.

A reforma tributária da Constituição de 1988, que tinha por objetivo dar maior independência tributária a estados e municípios, ao aumentar a base de incidência do ICMS (acrescentando atividades como comercialização de combustíveis, energia elétrica, etc.) e a parcela dos municípios na arrecadação desse imposto de 20 para 25%, parece não ter atingido os resultados esperados, pelo menos no que tange aos estados. O ICMS, embora tendo crescido nos primeiros anos posteriores à promulgação da Constituição, hoje já se encontra novamente em níveis semelhantes aos anos que a antecederam.

As transferências aos municípios, sim, parecem ter sido beneficiadas pela Constituição, já que tiveram um aumento bem maior do que o do ICMS em 1989-90 e apresentaram menor queda em 1991. Tal fato não significa, contudo, que os problemas financeiros dos municípios foram solucionados, já que isso depende, acredita-se, de um reordenamento maior da divisão de receitas e encargos entre as três esferas de governo.

Para enfrentar esse conjunto de dificuldades derivadas da queda da receita de seu principal imposto, uma outra alternativa para o Governo Estadual seria buscar apoio no mercado financeiro, e, efetivamente, isso ocorreu. As receitas financeiras cresceram na comparação com 1990, mostrando que a gestão dos recursos do Tesouro logrou produzir excedentes em volume suficiente para atenuar a queda do ICMS. Por outro lado, a tomada de recursos junto ao mercado financeiro foi bastante reduzida, tanto que as Receitas de Capital, compostas basicamente por operações de crédito, declinaram significativamente em 1991 na comparação com 1990. A causa básica para esse comportamento pode estar relacionada a um maior controle do sistema financeiro gaúcho por parte do Banco Central.

Um outro aspecto da dependência de estados e municípios em relação ao Governo Federal, as transferências, agravou-se em 1991, em face da manipulação do Governo Central, no sentido de atrasar os repasses para beneficiar-se dos efeitos da inflação sobre seu valor real.¹¹ Da mesma forma, as transferências não constitucionais (ditas negociadas) constituíram-se, para o Governo Federal, em importante instrumento

¹¹ A esse respeito, ver Dalmazio (1992).

de barganha, através do qual buscou o apoio de alguns governadores e de suas bancadas no Congresso a alguns de seus projetos.¹² O RS parece ter sido infeliz, como tem sido historicamente, na obtenção desse tipo de transferências, dado o seu pequeno montante em 1991.

Esse quadro depressivo do lado das receitas levou o Governo Estadual a adotar uma estratégia de ajuste drástico das despesas, o que foi implementado principalmente através das despesas sobre as quais ele detinha um certo controle, sobretudo as Despesas de Pessoal e os Investimentos. Um único componente da despesa evoluiu positivamente: o Serviço da Dívida. Esse fato comprova o nível de dependência do Estado ao Governo Federal, pois a queda das receitas, que é influenciada em grande medida pela política econômica federal, ainda é agravada pelo Serviço da Dívida, cujo controle também foge da ação direta do Governo Estadual, determinado que é pela política monetária e creditícia do Governo Federal.

Acrescente-se que a negociação da dívida estadual ainda não se concluiu, podendo surgir fatos novos. Tendo em mente a dureza que o Governo Federal vem apresentando nessa área, pode-se especular que existe uma possibilidade bastante forte de que os atuais níveis de pagamentos de Serviço da Dívida se mantenham. Além disso, várias indicações sinalizam no sentido de que a expansão do volume das dívidas estaduais dificilmente poderá ocorrer, se depender da disposição do Governo Federal em controlá-las. A não-expansão das dívidas estaduais parece ser uma condição primária para a renegociação. Isso significa que os programas de investimentos, e mesmo as despesas operacionais, devem depender, basicamente, dos recursos próprios; ou seja, a alternativa fácil de manobrar as ações do Estado a partir da expansão da dívida, tudo indica, está se esgotando.

Em termos de perspectivas para 1992, tem-se que um acontecimento político — as eleições municipais de outubro — possivelmente implicará pressões sobre o Governo Estadual. Tradicionalmente, um ano eleitoral representa aumento nas demandas por verbas, resultando, no passado, em expansões da despesa. Contudo a continuidade do processo recessivo, somado ao rígido controle do Banco Central à expansão da dívida pública, permite especular que o espaço para manobrar as demandas de grupos políticos municipais é bastante escasso.

Outra fonte de preocupação do Executivo Estadual que resultará em fortes demandas ao longo de 1992 são as despesas com pessoal. Estas encontram-se, neste momento, comprimidas e com diminutas possibilidades de manutenção nos atuais níveis. A trajetória clássica dessa conta indica movimentos cíclicos, ou seja, a um período de controle corresponde um momento seguinte de expansão. Como os gastos com pessoal ao longo de 1991 se mostraram deprimidos, pode-se inferir que o passo natural será a formação de um conjunto de reivindicações salariais, especialmente dos segmentos mais articulados da burocracia, visando à recomposição de seus padrões de renda. Poderá interferir nesse processo de reivindicação salarial, ainda que marginalmente, a realização, neste ano, das eleições municipais.

¹² Um exemplo disso foi a negociação entre o Governo Federal e o Estado do Rio de Janeiro em torno da construção da Linha Vermelha.

Deve-se ressaltar, ainda, que o arrocho salarial dos servidores traz efeitos perversos sobre o funcionamento da máquina estatal, prejudicando o atendimento das demandas por serviços públicos, sobretudo na área social — saúde e educação —, onde a qualidade dos serviços depende, em grande medida, da atuação profissional dos funcionários públicos.

Por outro lado, uma perspectiva otimista advém do sucesso da atual safra agrícola, pelo que representa em termos de movimento econômico, em diversos setores, sinalizando aspectos positivos, não só no tocante à arrecadação, mas, também, na formação de um conjunto de expectativas mais favoráveis. Do mesmo modo, a manutenção da política do Governo Federal, de elevar os preços das tarifas públicas, desempenha, ao lado da safra agrícola, papel importante devido às repercussões imediatas no Tesouro, recompondo o volume de receitas em patamar mais elevado.

Para concluir, pode-se afirmar que, em 1991, o Executivo Estadual logrou controlar as despesas públicas, porém essa política foi anulada pela queda expressiva das receitas e pela elevação do serviço da dívida. O corrente ano de 1992 sinaliza uma exacerbação das demandas sobre o erário, tendo em vista o pleito municipal de outubro próximo e o fato de algumas despesas, especialmente com pessoal, se encontrarem no "vale". Em sentido oposto, tem-se a safra agrícola de verão, com expressivo volume de produção, e a política do Governo Federal em reajustar as tarifas públicas, que podem suscitar expectativas um pouco alentadoras para o comportamento das receitas.

Bibliografia

- ALMEIDA, Pedro F. C. de, coord. (1990). **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre, FEE. t.1.
- CONTRI, André et alii (1992). O desempenho na ótica das contas regionais. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, 19(4):9-21, jan.
- DALMAZO, Renato (1992). A política fiscal: do "superávit" de caixa aos tropeços e ao retorno da crise fiscal. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, 19(4):40-9, jan.
- MOURA NETO, Bolivar et alii (1991). Do "saneamento" à crise das finanças públicas do Rio Grande do Sul: 1986-90. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, 19(1):119-32, jun.
- ZERO HORA (5.2.92). Porto Alegre. p.26.