

Finanças públicas estaduais em 1992: as dificuldades permanecem*

*Bolivar Tarragó Moura***

As finanças públicas estaduais em 1991 foram administradas através de uma política que pode ser caracterizada como de ajuste ortodoxo, buscando, através de um forte aperto das despesas operacionais, contrabalançar a queda das receitas, decorrente da retração das atividades produtivas da economia brasileira, e o aumento das despesas com o serviço da dívida pública.¹

Em 1992, pelas evidências obtidas até outubro, o quadro das finanças públicas estaduais apresentou pequenas alterações em relação ao ano anterior. A permanência da recessão, agora aliada a um provável acirramento da evasão fiscal, mantém em queda as receitas dos principais impostos, principalmente a do ICMS. O impasse havido nas negociações sobre a rolagem das dívidas dos estados, juntamente com a permanência de elevadas taxas de juros, fruto de uma política monetária suicida do Governo Federal,² aumentou ainda mais os serviços da dívida pública estadual. Em resposta a isso, a estratégia do Governo Estadual parece ter sido semelhante à do ano anterior: redução, ou no máximo manutenção, de algumas despesas "comprimíveis", principalmente com pessoal, busca de receitas no mercado financeiro para contrabalançar a queda das receitas tributárias e, por fim, o que pode ser colocado como uma novidade, uma tentativa de amenizar a evasão fiscal através da concessão de facilidades no pagamento de impostos atrasado — ICMS e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

1 - Arrecadação tributária mantém-se em queda

Em virtude, de um lado, da persistência da retração da atividade econômica e, de outro, de um provável aumento da evasão fiscal, decorrente de uma desconfiança

* Este trabalho contou com o apoio financeiro da FAPERGS. O autor agradece a colaboração de Ronaldo Amaral na obtenção dos dados apresentados e à Assessoria Econômica da Administração Tributária da Secretaria da Fazenda pelo fornecimento dos mesmos. Agradece também aos colegas Alfredo Meneghetti Neto, André Minella, Carlos Winckler, Luiz Augusto Estrella Faria e Renato Dalmazio pela leitura e pelas observações acerca de uma versão preliminar do presente trabalho. Exime-os, todavia, dos erros e omissões remanescentes.

** Economista da FEE e Professor da PUC-RS.

¹ A respeito do comportamento das finanças públicas em 1991, ver Moura Neto e Vieira (1992).

² A política monetária de elevação dos juros é suicida porque se volta contra o próprio setor público, elevando os encargos de sua dívida interna, o que se manifesta em aumento do déficit público (de caráter predominantemente financeiro), necessitando de uma nova expansão da dívida pública para financiá-lo.

generalizada da população em relação ao poder público, em face das evidências de corrupção contra o Governo Collor,³ a Receita Tributária do Governo Estadual do RS apresentou uma considerável retração, acompanhando a tendência ocorrida com os impostos do Governo Federal.

O ICMS, principal imposto estadual, que já havia caído cerca de 13% em 1991, reduziu-se novamente (-6,50%) no período de janeiro a outubro de 1992 em relação ao mesmo período do ano passado.

O ICMS por setor de atividade

No período de janeiro a outubro de 1992, a maioria dos setores de atividade econômica apresentaram queda no recolhimento de ICMS, quando comparado a igual período do ano anterior. A queda foi tão disseminada que não se pode, *a priori*, apontar um ou outro setor como sendo o responsável principal pela queda da arrecadação, como pode ser observado na Tabela 1.

As quedas mais pronunciadas deram-se nos subsetores refrigerantes e cervejas (invertendo o que havia ocorrido no ano anterior); calçados; na indústria de beneficiamento; e nos serviços de transporte rodoviário de carga (-71,43%). Pelas evidências, a redução da alíquota do ICMS para os produtos da cesta básica (arroz, feijão, etc.) parece ter contribuído para o declínio da arrecadação deste imposto, visto que, em vários subsetores de comercialização ou industrialização dos produtos básicos, como beneficiamento de carnes e miúdos e de arroz, comércio atacadista de produtos alimentares e supermercados, houve redução da arrecadação no período.⁴

Dos setores que apresentaram crescimento no recolhimento do ICMS, os principais foram os que de alguma forma foram afetados pela política de aumento real das tarifas e preços públicos implementada pelo finado Governo Collor. São eles: energia elétrica, combustíveis e lubrificantes (tanto na indústria de transformação quanto no comércio atacadista) e serviços de comunicações. Também o setor medicamentos e cosméticos teve um aumento na arrecadação, originado do aumento real havido nos remédios.

Os demais subsetores que apresentaram crescimento têm menor participação (com exceção de fumos, que continuou a tendência ascendente do ano anterior), sendo de registrar o apreciável aumento do recolhimento de ICMS no comércio atacadista de soja, decorrente da recuperação dos preços e do aumento da produção deste produto no RS.

³ A própria recessão também pode estar levando a um aumento da inadimplência, visto que coloca dificuldades financeiras às empresas e aos indivíduos, que, para sustentarem seus rendimentos, evitam o pagamento de impostos.

⁴ Segundo Meneghetti Neto (1992), a redução da alíquota do ICMS dos produtos da cesta básica, na verdade, não se transformou em redução dos preços destes produtos, significando, simplesmente, uma transferência de recursos do Governo Estadual para os empresários, que elevaram suas margens de lucro.

Tabela 1

Varição real do ICMS arrecadado nas principais atividades econômicas e sua participação no ICMS global do Rio Grande do Sul — jan.-out.1991/92

ATIVIDADES ECONÔMICAS	PARTICIPAÇÃO		VARIÇÃO REAL (%)
	1991	1992	
Produção animal e vegetal	1,23	1,16	-12,16
Indústria extrativa mineral	0,45	0,44	-8,39
Indústria de transformação	51,66	52,73	-5,45
Refrigerantes e cervejas	6,79	5,79	-21,00
Fumos	5,21	7,07	25,68
Energia elétrica	7,04	8,19	7,85
Combustíveis e lubrificantes	6,49	8,00	14,29
Calçados	2,99	1,91	-40,84
Indústria de beneficiamento	7,89	7,12	-16,40
Carnes e miúdos	2,44	2,25	-14,65
Arroz	4,75	4,22	-17,65
Indústria de montagem	0,14	0,11	-25,36
Indústria de acondicionamento e recondicionamento ...	0,09	0,11	8,06
Comércio atacadista	12,37	14,71	10,17
Arroz	1,06	1,19	4,30
Soja	0,49	1,82	246,08
Produtos alimentares	0,76	0,68	-16,90
Combustíveis e lubrificantes	3,01	3,39	4,41
Medicamentos e cosméticos	1,01	1,30	18,90
Comércio varejista	16,70	14,61	-18,93
Supermercados	2,29	1,81	-26,63
Calçados, roupas e confecções	2,41	1,94	-25,25
Veículos, peças e acessórios	4,62	4,35	-12,71
Ferragens e material de construção	1,71	1,62	-12,16
Serviços e outros	9,48	9,00	-12,02
Transporte rodoviário de carga	1,76	0,54	-71,43
Comunicações	2,26	3,28	34,17
TOTAL DO ICMS	100,00	100,00	-7,37

FONTE: Secretaria da Fazenda. Superintendência de Arrecadação Tributária. Assessoria Econômica.

Portanto, a estagnação da atividade produtiva e o aumento da evasão fiscal, juntamente com a redução das alíquotas dos produtos da cesta básica, concorreram para que a arrecadação do ICMS em 1992 tivesse uma queda (até outubro) de cerca de 7,40%, situando-se no patamar mais baixo dos últimos quatro anos.⁵

A tentativa do Governo Estadual de contrabalançar a queda da arrecadação, buscando reduzir a evasão fiscal através da concessão de facilidades no pagamento dos débitos de ICMS e IPVA, através do "Balcão Negociação Já"⁶, que perdoa o pagamento de multas e juros e concede parcelamento (em até 20 anos) do pagamento do principal, embora tendo conseguido uma soma considerável de recursos, foi insuficiente para manter as receitas em um nível satisfatório. No entanto outros fatores devem ser considerados na avaliação da efetividade desse tipo de política, como: as multas e os juros que seriam pagos normalmente e não o foram em função do perdão concedido (as receitas com multas e juros reduziram-se), os custos da implementação do "Balcão" (propaganda, pessoal, etc.) e, por fim, o provável aumento da inadimplência decorrente da expectativa de que outros tipos de perdões venham a acontecer no futuro.

Na verdade, esse tipo de prática pode ser pernicioso a médio e longo prazos, pois estimula os contribuintes a não pagarem os impostos em dia. Além disso, penaliza os bons pagadores, que se sentem "traídos" pelo Estado.

Demonstrando que a tendência de queda das receitas de impostos foi generalizada na economia brasileira,⁷ a receita com participações em impostos recolhidos pela União, Transferências Correntes, também teve uma sensível redução, acompanhando o declínio das receitas a nível federal.

No entanto, apesar da queda da Receita Tributária, o Governo Estadual conseguiu sustentar suas Receitas Correntes através, sobretudo, de um extraordinário aumento das Receitas Financeiras (cerca de 460%), fruto de um aperfeiçoamento e da agilização do sistema de Caixa Único, que aplica no mercado financeiro (às altas taxas de juros nele prevalentes) todas as sobras de recursos dos órgãos ligados ao Governo Estadual. Dessa forma, as Receitas Financeiras, que no período de janeiro a outubro de 1991 representaram somente 1,26% da Receita Total, em 1992 passaram a 6,86%.⁸

As Receitas de Capital também tiveram um acentuado aumento (quase 53%), em virtude da elevação das Operações de Crédito, realizadas sobretudo para rolar o Serviço da Dívida, que cresceu no período. Ou seja, o Governo voltou a se endividar para arcar com os compromissos de suas dívidas passadas.

Por fim, as Transferências de Capital, que representam destinações de recursos do Governo Federal para a realização de investimentos no Estado, mantiveram sua

⁵ A arrecadação do ICMS, em praticamente todos os meses de 1992, situou-se abaixo da dos três anos anteriores.

⁶ O "Balcão Negociação Já" obteve, em setembro e outubro, cerca de Cr\$ 192 bilhões em termos brutos (excluindo o que foi parcelado a ser pago no futuro), o que equivale aproximadamente a 8,50% da Receita Tributária do período, e parcelou dívidas num total de Cr\$ 1,613 trilhão (ZH, 28.11.92, p. 23).

⁷ O IPVA pode ser considerado como uma rara exceção a esse comportamento descendente dos impostos estaduais, tendo crescido cerca de 55%, conforme a Tabela 2.

⁸ Cabe notar, no entanto, que as Receitas Financeiras ainda não alcançaram o nível de 1989, quando chegaram a representar mais de 20% da Receita Total do Governo Estadual.

tendência permanente de pouca representatividade (0,10% da Receita Total do Estado), tendo ainda apresentado um declínio de quase 58% em 1992.⁹

Concluindo, pode-se afirmar que a Receita Total do Governo Estadual teve um leve crescimento de 3,42%, como resultado, de um lado, da sustentação das Receitas Correntes, através principalmente das Receitas Financeiras, e, de outro, do aumento das Operações de Crédito, para garantir a rolagem dos elevados encargos das dívidas anteriores.

2 - Novamente o Serviço da Dívida

Em 1991, o Governo Estadual havia conseguido um resultado operacional superavitário, apesar da redução das receitas, através de uma forte depreciação de sua Despesa Operacional, sobretudo com pessoal e investimentos. De outro lado, os Serviço da Dívida manteve sua trajetória ascendente, como resultado da política de juros altos do Governo Federal e do impasse na negociação das dívidas dos estados.

Em 1992, o Governo, apesar de não ter conseguido implementar um novo aperto sobre suas despesas, dado que alguns itens tiveram uma certa recuperação, pelo menos teve sucesso em mantê-las controladas em um nível extremamente baixo, levemente superior ao de 1991.

As despesas com pessoal, que em 1991 haviam sido fortemente arrochadas pelo Governo, tendo se reduzido 21%, nos 10 primeiros meses de 1992 apresentaram nova queda (-2,22%), passando a representar pouco mais de 60% da Receita Própria Líquida.

No entanto as despesas de pessoal ativo e inativo apresentaram comportamentos conflitantes. As despesas de pessoal ativo continuaram em queda, agora mais branda (-8,75%), influenciadas pela forte redução dos gastos com pessoal civil.¹⁰

De outro lado, os gastos com pessoal inativo tiveram um aumento significativo, o que traz novamente à tona o problema das aposentadorias dos funcionários públicos estaduais. Como a política de salários dos servidores atinge indistintamente ativos e inativos, a explicação para esse aumento das despesas com inativos (paralelo a uma redução das com pessoal ativo) está no fato de que o número de inativos se elevou, enquanto o de funcionários ativos se reduziu.¹¹ Pode-se inferir que essa redução do número de funcionários públicos tem sido contrabalançada, ultimamente, com a contratação crescente de serviços de terceiros, visto que a despesa com este tipo de serviço cresceu vertiginosamente nos últimos dois anos (46,65% em 1992), chegando a representar 4,65% da Despesa Total em 1992. De maneira simplificada, pode-se afirmar que os funcionários públicos que se aposentam anualmente estão sendo substituídos, em sua grande maioria, por serviços de terceiros.

⁹ O Governador Alceu Collares tem reclamado do descaso do Governo Federal em relação ao RS, evidenciado, dentre outras coisas, pelo fato de que os recursos transferidos para o Estado têm sido sistematicamente inferiores aos de outros estados de menor representatividade do ponto de vista econômico.

¹⁰ As despesas com pessoal militar cresceram 18,72%, em função de um aumento do efetivo da Brigada Militar ocorrido nos primeiros 10 meses de 1992.

¹¹ Segundo dados obtidos na Secretaria da Fazenda, em maio de 1992 existiam 2.575 funcionários a menos do que no mesmo mês de 1991. Enquanto isso, o número de inativos elevou-se em cerca de 10%.

Tabela 2

Variação real dos principais itens e sua participação na Receita Total e na Despesa Total — jan.-out.1991/92

PRINCIPAIS ITENS	PARTICIPAÇÃO		VARIÇÃO REAL (%)
	1991	1992	
Receita Total	100,00	100,00	3,42
Receitas Correntes	94,27	91,54	0,42
Receita Tributária ..	76,52	70,59	-4,60
ICMS	72,66	65,68	-6,51
IPVA	1,99	2,98	54,78
Transferências Correntes	12,97	10,78	-14,06
Receitas Financeiras (1)	1,26	6,86	462,21
Multas e Juros	1,60	1,45	-6,26
Receita da Dívida Ativa	1,22	0,88	-25,56
Receitas de Capital ...	5,73	8,46	52,72
Operações de Crédito	5,47	8,36	58,07
Transferências de Capital	0,25	0,10	-57,77
Despesa Total	100,00	100,00	7,48
Despesas Correntes	84,60	81,20	3,16
Custeio	38,14	33,73	-4,95
Pessoal	33,19	28,17	-8,75
Serviço de Terceiros	3,41	4,65	46,65
Transferências Correntes	46,45	47,47	9,83
Transferências Operacionais	6,21	4,50	-22,05
Transferências a Municípios	22,13	20,01	-2,82
Inativos	13,10	13,83	13,44
Pensionistas	0,46	0,53	22,84
Encargos da Dívida Interna	2,34	5,25	141,10
Encargos da Dívida Externa	0,40	0,13	-65,90
Despesas de Capital ...	15,40	18,80	31,19
Investimento Total	6,46	8,21	36,70
Amortizações da Dívida Interna	7,87	10,59	44,59
Amortizações da Dívida Externa	1,08	0,00	-100,00
Despesa Operacional (2)	66,18	64,02	3,98
Resultado Operacional (3)	8,97	6,71	-19,60
Resultado Global (4)	2,91	-0,98	-136,16
Serviço da Dívida (5) ...	11,69	15,97	46,82
Pessoal Total (6)	46,75	42,53	-2,22

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) Despesa Total menos Serviço da Dívida menos Transferências a Municípios. (3) Receita Líquida (Receita Total excluídas as Operações de Crédito e as Transferências a Municípios) menos Despesa Operacional. (4) Receita Total menos Despesa Total. (5) Encargos e Amortizações das Dívidas Internas e Externas. (6) Pessoal, Inativos, Pensionistas e salário-família.

Os investimentos, que em 1991 foram substancialmente reduzidos (-59%) e apresentaram o patamar mais baixo desde 1980, em 1992 mostraram uma sensível recuperação. Tanto os investimentos diretos quanto as transferências para realização de despesas de capital cresceram, de modo que o Investimento Total (direto mais indireto) cresceu 36,70%. No entanto esse nível ainda se apresenta extremamente baixo, praticamente igualando-se aos dois anos de menor investimento da década de 80, representando tão-somente 11,60% da Receita Própria Líquida.

Mesmo com a recuperação de alguns itens, que haviam se situado em patamares baixíssimos em 1991, o Governo Estadual conseguiu manter relativamente estabilizada sua Despesa Operacional. No entanto novamente o fator que comprometeu a gestão das finanças públicas foi o acentuado aumento das despesas com Serviço da Dívida.

É repetitivo afirmar que as despesas com os compromissos da dívida pública têm se constituído estruturalmente num dos principais fatores determinantes da extrema fragilidade financeira do Setor Público Estadual.

A ausência, durante muito tempo, de uma política globalizante de equacionamento do endividamento dos estados, onde a decisão sobre os limites e pagamentos das dívidas — tomada, em última instância, ao nível do Governo Central — atende mais a fatores políticos casuísticos do que à racionalidade econômica, tem levado os estados a períodos de fácil endividamento alternados com outros de excessivo peso dos compromissos sobre o erário público.

O acordo das dívidas dos estados, consubstanciado na Lei nº 8.333, de dezembro de 1991, e, posteriormente, complementado pela Portaria nº 502 do Banco Central, não parece ter trazido para o Governo Estadual a solução tão esperada para os elevados pagamentos dos serviços de sua dívida.

A referida lei, ao limitar o pagamento dos débitos dos estados com a União em 15% da Receita Própria Líquida (e não em 11%, como desejava o Governo Estadual) e ao retirar da negociação títulos que estavam em poder do público (Portaria nº 502)¹², forçou, na verdade, o Governo Estadual a desembolsar um montante ainda maior de serviços da dívida do que nos três anos anteriores. Portanto, o acordo da dívida, que tinha como objetivo declarado reduzir o peso do Serviço da Dívida sobre as finanças estaduais, gerou uma situação inversa.

A estabilização da Despesa Operacional, juntamente com a elevação dos pagamentos do Serviço da Dívida, levou a um aumento da Despesa Total da ordem de 7,50%.

Considerações finais

A crise econômica, juntamente com um provável acirramento da evasão fiscal, continuou, em 1992, tendo reflexos depreciativos sobre a Receita Tributária do Estado. A tentativa do Governo de amenizar o problema, através do perdão de multas aos devedores dos impostos, não foi suficiente para contra-arrestar a queda da arrecada-

¹² Para uma apresentação mais detalhada do acordo para a rolagem das dívidas estaduais, consultar Mou Neto e Vieira (1992).

ção. A Receita Total só não apresentou decréscimo porque, de um lado, o Governo obteve sucesso em aumentar suas Receitas Financeiras e, de outro, porque houve uma nova expansão do endividamento para arcar com os compromissos de suas dívidas passadas.

Do lado das despesas, a estratégia adotada foi a de continuar controlando as despesas com pessoal, dando alguma folga para que outros itens (como Investimento Total) pudessem ser aumentados, sem, com isso, pressionar excessivamente a Despesa Operacional, que, embora se elevando um pouco (4%), se manteve baixa. Conseguindo controlar essas despesas e com um pequeno aumento das receitas próprias, o Governo obteve, pelo segundo ano consecutivo, um significativo superávit operacional (Receita Própria Líquida menos Despesa Operacional).

No entanto o violento aumento do Serviço da Dívida, motivado pela política monetária de juros elevados e pelas condições desfavoráveis de pagamento da dívida, trouxe dificuldades à gestão das finanças, que apresentaram déficit global (Receita Total menos Despesa Total).

Concluindo, pode-se afirmar que, em termos simplificados, o comportamento das finanças estaduais em 1992 foi semelhante ao de 1991: obtenção de um superávit operacional, através da manutenção das despesas operacionais em um nível baixo (apesar de a receita também se apresentar num nível insatisfatório), e transferência desse superávit para arcar com os compromissos da dívida pública, o que significa que se está transferindo recursos da órbita produtiva (através da arrecadação tributária) para a órbita eminentemente financeira, recursos estes que não têm nenhuma contrapartida de melhoria dos serviços públicos ou da infra-estrutura sócio-econômica do Estado.

Bibliografia

- MENEGHETTI NETO, Afredo (1992). **Os efeitos da redução do ICMS da cesta básica**. Porto Alegre, FEE. (Publicado nesta edição).
- MOURA NETO, Bolivar T., VIEIRA, Jorge B. (1992). **Finanças estaduais em 1991: o ajuste ortodoxo frente a crise**. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.20, n.1, p.71-85, maio.
- ZERO HORA (28.11.92). Porto Alegre: RBS, p.23.