

Resultado primário e despesa com pessoal no Rio Grande do Sul —1987-93*

*Roberto Calazans***

O presente trabalho objetiva expor, ainda que de forma breve, a relação entre a geração do superávit primário e o controle dos gastos não financeiros, principalmente pessoal, durante o período em foco. Ademais, apresenta os resultados da elaboração de uma série estatística sobre o comportamento das despesas com pessoal da Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul no período 1987-93.

É recorrente em estudos que tratam sobre o tema, analisar basicamente o agregado pessoal a partir de valores anuais, deflacionados por um índice de preço médio anual (geralmente, IGP-DI médio). A variável real, resultante do deflacionamento dos dados anuais, indica o comportamento do agregado estudado, contudo as taxas de crescimento dos valores reais não incorporam o efeito da inflação mensal, já que apenas se trabalha com dados anuais e com índices de preço médio. Distintamente, torna-se mais conveniente dispor de valores mensais deflacionados pelo índice de preço do mês respectivo. As taxas de crescimento advindas desta última metodologia tendem a ser mais consistentes do que as obtidas pela primeira. Por esse motivo, a maioria das publicações sobre finanças públicas elabora séries temporais com dados deflacionados mensalmente.

No que se refere à questão do agregado pessoal, percebe-se a escassez de análises mais pormenorizadas sobre esse tema, que especifiquem o comportamento dessa variável por órgão ou por quadro funcional. De forma mais precisa, existe uma gama de informações sobre o agregado pessoal em termos nominais. A análise real é realizada através do primeiro método, carecendo-se de outras séries temporais que incorporem o efeito da inflação sobre o fluxo de valores mensais. Além disso, ressentem-se da elaboração dos seguintes indicadores: salário médio real por quadro funcional e salários relativos entre os órgãos. Convém salientar, ainda, que existe certo descompasso entre as fontes de dados primários, já que se percebe a dificuldade de se elaborar uma série mensal homogênea (com valores de competência ou de caixa) sobre o comportamento desse agregado.

Em face disso, pretende-se aqui construir uma série temporal que indique a evolução dos salários e encargos no período 1987-93, a partir de valores reais obtidos pelo deflacionamento mensal. Para tal, recorreu-se às seguintes fontes primárias de dados mensais: (a) **Relatório da Superintendência de Pessoal da Secretaria da Fazenda** (RDDP820), o qual expõe os valores brutos de pessoal por órgão da Admi-

* Dados disponíveis até março de 1994.

** Professor da UNISINOS e Economista da Secretaria da Fazenda/GOF.

nistração Direta; e o (b) **Resumo Mensal Geral das Despesas com Pessoal do Grupo Econômico Estadual**, elaborado pelo Grupo de Assessoramento Especial (GAE). Com base nesses dados nominais, construiu-se a série de valores reais mensais através da utilização do IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas. A partir desses dados, pode-se vislumbrar a evolução dos gastos de pessoal na Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul.

Prescindindo-se de uma análise descritiva, são indicadas breves observações sobre a questão atinente ao agregado pessoal. Note-se que não se aduz nenhuma análise própria quanto a indicadores de emprego, seja na Administração Direta, seja na Indireta. O presente trabalho, certamente, tornar-se-ia mais completo com a construção de indicadores de emprego médios anuais, contudo os dados ainda não estão disponíveis para a presente análise.

No que concerne ao controle da despesa pública, verifica-se que o agregado pessoal tem sido uma das variáveis essenciais na geração da poupança corrente e no ajustamento das contas públicas da Administração Direta do Estado. Face à política monetária ativa, encaminhada pelo Governo Federal durante o período 1991-93, e às dificuldades impostas pela rolagem da dívida dos estados para com a União, ocorreu a expansão dos componentes financeiros (operações de crédito e serviço da dívida), que dificultaram a manutenção do equilíbrio operacional das finanças estaduais.

Para melhor explicitar a relação entre o resultado operacional e o agregado pessoal, são, agora, demonstradas as noções contábeis de poupança corrente e de resultados operacional e orçamentário por intermédio de simples manipulações de identidades.

Nas Contas Nacionais, a poupança pública, Sg, é obtida pela diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes, Gc:

$$Sg = T - Gc \quad (1)$$

onde

T = tributos diretos e indiretos, exclusive transferências e subsídios;

Gc = gastos correntes, incluindo os juros da dívida.

Ao se descontarem da poupança pública os gastos de investimentos, Ig, define-se a necessidade de financiamento do setor público, que se traduz na forma de um déficit ou de um superávit (Dg):

$$Dg = Sg - Ig \quad (2)$$

De outra parte, para avaliar a magnitude da poupança pública do setor estadual, recorreu-se, inicialmente, à mesma definição das Contas Nacionais. Todavia a aplicação desse conceito para a esfera estadual pode sofrer algumas modificações devido aos critérios diversos existentes para mensuração do déficit público. Note-se que, nas Contas Nacionais, se incluem os juros da dívida interna nos gastos correntes. Ao contrário disso, pretende-se aqui descontar todas as variáveis financeiras (operações de crédito e serviço da dívida), de forma a dimensionar o resultado orçamentário antes do investimento.

Suponha-se uma dada capacidade de arrecadação do setor público estadual, RP, e que o resultado antes investido, Sg, seja dado por:

$$Sg = RP - DC' \quad (3)$$

onde

RP = receita própria, obtida através da soma da receita corrente com as outras receitas de capital (receita de capital menos operações de crédito). De forma análoga, o mesmo resultado pode ser obtido descontando-se da receita total as operações de crédito;

DC' = despesas correntes ajustadas (excluem-se os encargos da dívida).

Isso implica que:

$$RP = Sg + DC' \quad (4)$$

Por outro lado, as despesas totais do setor público estadual são dadas por:

$$DT = DC' + I \quad (5)$$

onde

I = investimentos = despesa de capital menos amortização da dívida.

Logo, em equilíbrio operacional, sem a introdução das variáveis financeiras (operações de crédito e serviço da dívida pública), pode-se afirmar que:

$$RP - DC' = Sg + DC' - DC' - I = Sg - I = 0 \quad (6)$$

Observa-se, pois, que a receita própria menos as despesas correntes, que expressam os gastos com manutenção dos serviços básicos e o custeio da máquina administrativa, é igual a poupança corrente menos investimentos.

Se se introduzirem as variáveis financeiras, a identidade (6) pode ser reescrita em termos dos resultados operacional e orçamentário (R.). De forma convencional, a Secretaria da Fazenda do RS define o resultado operacional (primário) através de (7) e o resultado orçamentário (8) como segue:

$$R. \text{ operacional (primário)} = Sg - I \quad (7)$$

$$R. \text{ orçamentário} = Sg - I - (O + D) \quad (8)$$

onde

O = operações de crédito;

D = serviço da dívida pública.

O resultado operacional, tradicionalmente difundido pela Secretaria da Fazenda do RS, aproxima-se do conceito mais complexo de déficit primário, formulado pelo FMI. Através desse conceito, procura-se expurgar os efeitos da correção monetária e dos juros reais sobre o déficit público, indicando o resultado das contas públicas sem a introdução das variáveis financeiras.

Convém notar que as variáveis financeiras são de controle mais complexo, principalmente o serviço da dívida, em virtude da política monetária ativa, que tira graus de liberdade

para o equacionamento do resultado orçamentário. Na década de 80, o serviço da dívida representou 2,42% do PIBcf gaúcho, contra apenas 0,82% verificado na década anterior.

Pelo que se demonstrou em (7), através de simples tautologias contábeis, percebe-se que o equilíbrio operacional é obtido com a geração de poupança corrente, ou com a redução dos investimentos públicos. Além disso, a existência de resultado operacional positivo é fonte de recursos para fazer frente à rolagem da dívida pública. Dada a dificuldade de reduzir o fluxo de pagamentos do serviço da dívida, ou mesmo expandir a receita tributária, o ajustamento acaba se processando através da redução do agregado pessoal, ampliando a poupança corrente necessária para manter o fluxo de pagamento de amortização e de juros da dívida pública, bem como para garantir um nível razoável de investimentos.

Para melhor visualizar o nítido relacionamento entre a existência de resultado primário positivo e o controle do agregado pessoal, no caso específico do RS, são informados, na Tabela 1, os valores em dólares das identidades contábeis, anteriormente citadas, durante o período 1987-92.

Tabela 1

Déficit operacional (primário) no Rio Grande do Sul — 1987-92

	(US\$ milhões)					
IDENTIDADES CONTÁBEIS	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Receita própria	2 624	2 650	3 156	2 961	2 755	3 282
Despesas correntes ajustadas	2 207	1 926	2 376	2 813	2 413	2 787
Poupança pública	417	724	780	148	324	494
Investimentos	409	325	578	623	255	409
Resultado operacional	8	398	201	-474	69	85
Resultado com a dívida pública (operações de crédito - serviço da dívida pública)	-173	-546	-172	-351	-176	-284
Operações de crédito	927	335	156	778	292	401
Serviço da dívida pública	1 101	882	329	427	468	685

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO (1992). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.

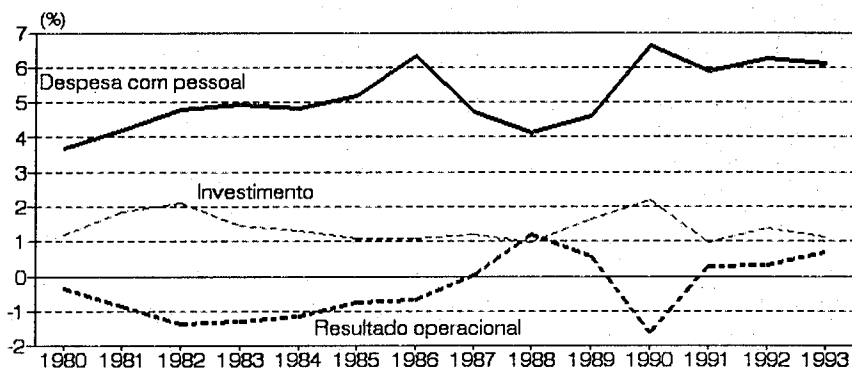
NOTA: 1. A preços médios de 1992.

2. O valor do dólar refere-se ao câmbio médio anual de 1992.

O Gráfico 1, por sua vez, revela as trajetórias da despesa de pessoal, do resultado operacional e do investimento, relacionados ao PIB gaúcho, na década de 80 e no início dos anos 90. De forma geral, pela simples observação do mesmo, percebe-se o comportamento inverso entre as duas primeiras variáveis, destacando-se as fases de ajustamento da despesa de pessoal ocorridas entre 1987-90 e 1991-93, bem como a de expansão verificada nos anos de 1986 e 1990. Curiosamente, o investimento oscila em torno do mesmo intervalo percentual, não se comportando como uma típica variável de ajuste da execução orçamentária.

GRÁFICO 1

**EVOLUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL DO RESULTADO OPERACIONAL
E DO INVESTIMENTO EM RELAÇÃO AO PIB NOMINAL
DO RIO GRANDE DO SUL — 1980-93**



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda - RS.
FEE.

NOTA: Cálculos do autor.

No que concerne à evolução dos gastos de pessoal na Administração Direta do RS, a Tabela 2 ajuda a dimensionar os valores, em dólares de dezembro de 1993, destinados a cada Secretaria. Convém salientar que se optou pela utilização do câmbio daquele mês aplicado sobre a série de valores mensais, inflacionados a preços de dezembro de 1993. A conversão dos valores nominais mensais pelo dólar médio do mês equivalente traz problemas à série temporal, já que existem discrepâncias entre as variações dos preços internos e do câmbio.

De forma nítida, pelos dados apresentados, nota-se que, nos períodos 1987-89 e 1991-92, houve a ampliação da poupança corrente, combinando-se com a queda do valor real da folha de pessoal, com a decisão de ampliação do investimento público, ou com a elevação do serviço da dívida. De modo mais preciso, entre os anos de 1987 e 1989, houve nítido controle dos gastos de custeio, visando recuperar a capacidade de financiamento do Estado. Nesse período, optou-se pela busca do equilíbrio operacional, expresso no resultado operacional de US\$ 398 milhões em 1988. Naquele ano, houve a queda real de quase 20% no valor real da folha de pessoal. Os gastos com pessoal foram reduzidos de 83,6% da receita própria líquida (RPL) em 1986 para 60,6% em 1988; enquanto os gastos de manutenção caíram de 10,2% em 1986 para 7% nos três primeiros anos do Governo Simon. Em 1990, modificou-se a diretriz de política salarial adotada por aquele governo, reduzindo-se a poupança corrente através da elevação dos gastos com pessoal (81% da RPL) e com manutenção (13,2% da RPL) (Tabela 3).

Tabela 2

Despesa anual com pessoal da administração Direta, por órgãos e secretarias,
no Rio Grande do Sul — 1987-93

	(US\$)			
ÓRGÃOS	1987	1988	1989	1990
Assembleia Legislativa	25 927 068	23 877 980	29 824 418	29 115 370
Tribunal de Contas	7 245 079	6 630 386	8 964 474	11 744 402
Tribunal de Justiça	62 884 993	61 574 889	78 454 435	81 356 170
Tribunal de Alçada	4 827 480	4 869 819	6 468 957	6 730 550
Juizado de Menores	2 081 393	2 074 934	2 512 249	2 864 714
Justiça Militar do Estado	1 617 538	1 508 951	1 933 168	1 971 618
Governo do Estado	4 644 808	6 713 739	9 014 447	11 895 795
Ministério Público	18 542 542	18 184 813	24 339 561	25 971 263
Procuradoria Geral do Estado	10 976 156	10 075 474	12 315 836	12 307 572
Secretaria da Cultura	0	0	0	0
Secretaria da Justiça, Trabalho e Cidadania	15 780 910	13 909 542	15 677 529	18 371 148
Secretaria do Planejamento e da Administração	4 447 634	3 632 087	4 176 942	3 988 184
Secretaria da Agricultura e Abastecimento	26 237 378	18 913 564	20 001 270	22 662 033
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social	578 535	372 347	375 270	360 436
Secretaria de Energia, Minas e Comunicação	266 053	247 626	261 516	237 630
Secretaria dos Transportes	540 945	382 675	449 054	500 283
Secretaria da Educação	584 541 563	413 945 650	532 541 648	570 321 657
Secretaria da Saúde e Meio Ambiente	50 144 929	36 915 757	42 045 192	48 797 019
Secretaria de Planejamento Territorial e Obras	3 514 365	2 725 991	2 814 013	2 880 219
Secretaria de Segurança Pública	0	0	0	0
Brigada Militar	247 467 546	226 189 936	270 607 295	(1)...
Polícia Civil	73 989 191	63 344 246	71 159 733	76 627 255
Secretaria de Ciência e Tecnologia	0	0	0	0
Total de ativos da Administração Direta	1 188 137 407	953 292 420	1 183 990 098	981 191 658
Encargos financeiros do Estado	470 915 303	435 928 067	521 226 423	542 869 392
Administração Direta	1 659 052 710	1 389 220 487	1 705 216 521	1 524 061 050

ÓRGÃOS	1991	1992	1993
Assembleia Legislativa	29 430 197	29 963 443	32 750 753
Tribunal de Contas	12 295 029	13 914 739	16 582 965
Tribunal de Justiça	75 239 507	75 266 498	83 607 897
Tribunal de Alçada	7 055 832	8 106 227	8 948 548
Juizado de Menores	2 001 482	1 856 189	2 084 979
Justiça Militar do Estado	1 752 419	1 716 986	1 624 365
Governo do Estado	4 659 504	6 395 661	6 087 323
Ministério Público	26 448 260	27 270 611	29 861 934
Procuradoria Geral do Estado	11 841 471	11 652 093	12 065 757
Secretaria da Cultura	1 634 636	1 590 804	1 950 694
Secretaria da Justiça, Trabalho e Cidadania	17 285 655	21 200 687	19 441 878
Secretaria do Planejamento e da Administração	3 001 778	3 802 011	3 536 314
Secretaria da Agricultura e Abastecimento	16 320 617	16 733 287	14 168 648
Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social	253 330	954 875	896 687
Secretaria de Energia, Minas e Comunicação	168 136	255 625	262 472
Secretaria dos Transportes	336 923	536 637	585 771
Secretaria da Educação	441 330 743	416 814 827	388 675 005
Secretaria da Saúde e Meio Ambiente	38 524 639	37 121 175	32 601 048
Secretaria de Planejamento Territorial e Obras	2 001 798	2 313 835	2 274 744
Secretaria de Segurança Pública	0	0	0
Brigada Militar	291 091 708	312 719 999	211 582 988
Polícia Civil	61 837 811	51 601 255	41 974 811
Secretaria de Ciência e Tecnologia	0	0	1 431 669
Total de ativos da Administração Direta	1 102 863 704	1 109 823 239	985 440 205
Encargos financeiros do Estado	514 676 308	491 831 405	495 993 336
Administração Direta	1 617 540 013	1 601 654 643	1 481 423 541

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: 1. Cálculos do autor.

2. Dólares com valores de dez /93.

(1) Para 1990, os dados da Brigada Militar não estavam disponíveis

Tabela 3

Participação de itens selecionados da despesa pública na receita própria líquida do Rio Grande do Sul — 1986-1993

(%)			
ANOS	MANUTENÇÃO	PESSOAL	INVESTIMENTO
1986	10,29	83,65	14,20
1987	7,12	73,68	18,84
1988	7,43	60,65	14,35
1989	8,13	62,72	22,13
1990	13,25	81,04	26,52
1991	15,43	71,83	11,71
1992	13,55	68,18	15,10
1993 (1)	11,01	64,38	12,29

FONTE: Secretaria da Fazenda-RS.

(1) Os dados de 1993 são previsão.

Os resultados obtidos neste trabalho podem ser confirmados em Rech (1993). Esse autor elaborou outra série temporal para o período 1980-90, onde demonstrou os índices de emprego, de despesa com pessoal e de salário médio real anual do pessoal ativo na Administração Direta. Segundo Rech, os índices de emprego, de despesa de pessoal e de salário médio real decaíram de 108,52, 107,13 e 98,72 em 1987 para 104,78, 86,77 e 82,82 em 1988, respectivamente (Tabela 4).

O autor sugere, ainda, que, no período em foco, o poder de compra médio anual dos servidores ativos possui certa alternância bianual, isto é, decai nos dois primeiros anos de cada novo governo, voltando a elevar-se nos dois anos finais (Tabela 4, coluna C).

Com as informações adicionais obtidas para o período 1991-93, pode-se reavaliar tal hipótese de alternância bianual. Em termos totais, o agregado pessoal ativo, na Administração Direta, oscilou em torno de US\$ 1,5 bilhão, embora se registre forte redistribuição dentro da massa salarial repassada para cada uma das Secretarias de Estado e entre os Poderes. Isso significa que se adotaram políticas salariais mais severas para segmentos específicos do funcionalismo público, onde o poder de barganha estivesse mais reduzido (ver Calazans, 1993; Horn, Calazans, 1992).

Adicionalmente, cabe registrar a crescente participação dos Poderes Legislativo e Judiciário (principalmente Assembléia Legislativa e Tribunal de Contas) em detrimento da participação do Poder Executivo. Esses percentuais podem ser vistos na Tabela 5.

De forma conclusiva, percebe-se que o desequilíbrio operacional decorre da incapacidade de a Administração Direta suprir suas necessidades de financiamento, na ordem de 2% do PIB estadual na década de 80. Estas ampliaram-se, no decorrer dos anos 80, numa conjuntura econômica onde as receitas tributárias declinaram em seu ritmo de expansão e o volume de gastos com pessoal foi crescente. As tentativas de equacionamento dos desequilíbrios adotam o ajustamento pelo lado da despesa pública, comprimindo despesas de custeio em termos reais, para acomodar a componente crescente do serviço da dívida.

Tabela 4

Índices de emprego, de despesa com pessoal e de salário médio real anual do pessoal ativo na administração direta do Rio Grande do Sul — 1980-90

ANOS	ÍNDICE DE EMPREGO (A)	ÍNDICE DA DESPESA COM PESSOAL (B)	ÍNDICE DE SALÁRIO REAL (C)
1980	100,00	100,00	100,00
1981	104,56	111,31	106,46
1982	109,66	124,01	113,08
1983	113,18	115,02	101,63
1984	115,19	86,44	75,04
1985	112,22	116,75	104,03
1986	110,00	144,09	130,99
1987	108,52	107,13	98,72
1988	104,78	86,77	82,82
1989	104,11	107,54	103,29
1990	110,27	123,37	103,29

FONTE: RECH, Cesar A. (1993). **Os salários dos servidores da administração direta do Rio Grande do Sul, 1980-1990**. Porto Alegre: UFRGS. p.18-22.

NOTA: O índice tem como base a média de 1980 = 100.

Tabela 5

Participação percentual do agregado pessoal (valores brutos), por Poderes, no Rio Grande do Sul — 1987-93

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Poder Legislativo.	2,79	3,20	3,28	4,16	3,78	3,85	5,01
Poder Judiciário .	6,01	7,35	7,55	9,47	7,80	7,83	9,77
Ministério Público	1,56	1,91	2,06	2,65	2,40	2,46	3,03
Poder Executivo ..	89,64	87,55	87,12	83,72	86,02	85,75	82,19

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: Cálculos do autor.

Bibliografia

- CALAZANS, Roberto B. (1993). Política salarial no setor público. **Indicadores FEE**, Porto Alegre, v.21, n.1, p.39-54.
- HORN, Carlos H., CALAZANS, Roberto B. (1992). Por que os sinos dobram? Conflito trabalhista e salários do magistério público estadual, 1974-1991. **Análise Econômica**, Porto Alegre: UFRGS, v.10, n.18, p.63-81, set.
- HORN, Carlos H., RECH, Cesar Acosta (1993). **Os salários dos servidores da administração direta do Rio Grande do Sul**, 1980-1990. Porto Alegre. (mimeo).
- RECH, Cesar A. (1993). **Os salários dos servidores da administração direta do Rio Grande do Sul**, 1980-1990. Porto Alegre: UFRGS. (monografia).
- RUIZ, Lourdes B. (1992). **Um estudo sobre o poder aquisitivo dos funcionários públicos pertencentes ao quadro geral e ao quadro de técnicos científicos do Rio Grande do Sul**. Canoas: ULBRA.
- XAUSA, Tiago. **A situação das Finanças Estaduais**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/GOF. (Texto para discussão; mimeo).