

O IMPACTO DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS SOBRE AS FINANÇAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RS*

*Ario Zimmermann***

1 — As Modificações na Política Tributária e Seus Reflexos no Federalismo Fiscal

O crescimento do setor público brasileiro geralmente é avaliado a nível de agregados econômicos, tais como gasto público, receita tributária, valor da renda gerada pelo setor produtivo estatal e pelas mudanças nas relações entre governo federal, estadual e municipal (federalismo) causadas por esse crescimento. Porém a repartição dos encargos e a definição das fontes de seu financiamento representam a parcela mais importante do federalismo fiscal. Assim, as avaliações quanto à eficiência do setor público, na maior parte das vezes, estão ligadas à discussão sobre a centralização e/ou a descentralização.

Foi a ampliação das funções do Estado que fez com que a política econômica não se restringisse só ao equilíbrio orçamentário, mas considerasse também os efeitos do gasto e das receitas governamentais sobre a estabilidade da economia brasileira, sobre o crescimento e, em alguns casos, sobre a distribuição da renda. A expansão do setor produtivo estatal, atribuindo ao Governo a função de produtor de mercadorias e serviços, contribui para promover principalmente o crescimento econômi-

* Este texto foi escrito antes da aprovação pelo Congresso Nacional (em 23.11.83) das medidas conhecidas como "Mini Reforma" que compreende:

- aumento em duas parcelas anuais do Fundo de Participação dos Estados(FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios(FPM), atingindo 26% da arrecadação do IPI e do IR em 1984, e 30% em 1985;
- elevação, em três parcelas anuais, da taxaço do ICM sobre cigarros pela incidência sobre o preço após a cobrança do IPI;
- aumento em cinco parcelas anuais da participação dos estados e municípios na arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes até atingir 60%;
- taxaço integral do ICM nas operações interestaduais destinadas diretamente ao consumidor final;
- cobrança da contribuição de melhoria até o limite da despesa realizada.

** Economista da Fundação de Economia e Estatística.

co. Essa evolução conduziu, por outro lado, à centralização das decisões, aumentando o poder de influência e de eficiência do Governo Federal. E o aumento da centralização, por sua vez, contribuiu para que ocorressem significativas modificações de ordem institucional.¹

No período 1960-80, essa centralização se acentuou e ocorreu em diferentes planos, ou seja, no plano tributário, no plano administrativo e no plano político.

No plano financeiro, a centralização expressou-se pela diminuição da capacidade de arrecadar e financiar investimentos dos governos estaduais. A redução da capacidade de decidir sobre o ritmo e a distribuição dos investimentos foi preenchida pelo setor produtivo estatal do Governo Federal, que está sintonizado, em primeiro lugar, com os objetivos nacionais. Esse aumento de dependência esvaziou a esfera local, facilitando a centralização no plano político. Assim, a perda de autonomia administrativa e política inicia-se, muitas vezes, pelo aspecto financeiro.

No plano administrativo, tem-se que as idéias modernizadoras da administração pública brasileira se propogaram a partir da década de 40 e trouxeram, como consequência, periódicas revisões no processo de subordinação de funções (por exemplo, a criação de novos ministérios). Apesar disso, os persistentes problemas estruturais reclamavam por uma reforma (reorganização), visando à maior eficiência e à redefinição ou reformulação das diferentes atribuições públicas.

A modificação do quadro político, a partir de 1964, permitiu aguçar de forma expressiva essa tendência. Essas alterações apresentam como características básicas a centralização do poder, mas com certa flexibilidade administrativa, de acordo com as prioridades e peculiaridades da política econômica.

Assim, a tendência centralizadora, tanto a nível financeiro como administrativo, teve seu processo acentuado a partir das modificações do quadro político na década de 60. Isso nos leva à questão de que o centralismo não é só um tema técnico, mas também político, e, no caso, as mudanças implantadas foram todas concebidas de acordo com o diagnóstico oficial após 64 e com vistas à superação da crise econômica da época.

A reforma tributária delineada buscou redefinir a função dos tributos como instrumentos de política econômica. Nesse sentido, foram propostos como objetivos básicos: o aumento da captação de recursos; a redefinição dos tributos e sua competência nas três esferas de governo; e a transformação e adaptação do sistema

¹ Entendemos que o significado e evolução do federalismo é uma questão bastante ampla, que parte de uma organização federativa, com a divisão territorial e circunscrições políticas e com diferentes níveis de autonomia para legislar. No terreno fiscal, encontramos diferentes esferas com receitas próprias e com autonomia para aplicá-las. Nosso argumento aqui é de que a reforma tributária da década de 60, a qual é objeto de discussão neste trabalho, ocorreu devido às alterações do quadro político, aumentando o processo de centralização no federalismo brasileiro. Assim, nosso objetivo não é tratar de evolução do federalismo em si, mas tão-somente da reforma tributária implantada em 1967 e de seus impactos nas finanças estaduais, bem como de suas repercussões na tendência centralizadora do federalismo brasileiro.

tributário para promover e orientar o processo de acumulação de capital. Esses objetivos foram estabelecidos a partir do diagnóstico elaborado para o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), no qual apareceram como problemas que reclamavam soluções urgentes: o controle da inflação que, na época, estava em torno de 100%; a promoção de clima favorável à expansão dos investimentos; e a ausência de mecanismos financeiros que sustentassem o crescimento. Através do combate à inflação buscava-se a estabilização a curto prazo, e as reformas fiscal, financeira e administrativa visavam a soluções de longo prazo, ou seja, à retomada do processo de crescimento.

Para controlar a inflação, o Governo recorreu basicamente a três expedientes: o corte nos gastos públicos; o aumento da carga tributária; e a criação de mecanismos de financiamento não inflacionário para cobrir o déficit público. A novidade, na época, foi o financiamento do déficit público, pois, a partir de 1964, a União passou a emitir e a vender ORTNs, cujas receitas foram então utilizadas para controlar o processo inflacionário. Por outro lado, o corte nos gastos e o aumento da carga tributária, aliados à política no campo monetário (aumento dos encaixes bancários, aumento das taxas de juros), contribuíram para acelerar os efeitos depressivos da economia brasileira.

A partir do controle do processo inflacionário, da reforma administrativa e do estímulo para montagem de sistemas de planejamento a nível regional e setorial, o Governo esperava por uma expansão da produção e investimentos. Além disso, a reforma do sistema financeiro criou mecanismos de financiamento para canalizar poupança e propiciar condições financeiras que sustentassem o crescimento. Porém as reformas implantadas no início aceleraram a crise e, posteriormente, aumentaram a mobilidade do capital, o que, conseqüentemente, facilitou a retomada do processo de acumulação de capital. Portanto, as reformas não foram as determinantes básicas da superação da crise, apesar de que contribuíram para tal, pois, conforme se salienta, a retomada do crescimento depende de fatores intrínsecos do sistema sobre os quais a política econômica só tem condições de influenciar na intensidade, mas não de eliminá-los.

A reforma tributária, além de modificar vários impostos (substituiu o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), reduziu o número de tributos², pois, de quatro impostos de competência estadual em vigor, os governos estaduais passaram a contar somente com dois: o ICM e o Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis. Da mesma forma, os municípios tiveram reduzidos para dois os seus impostos: o Imposto Predial e Territorial Urbano e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.

² De acordo com a Emenda Constitucional nº 05, de 21.11.61, o Imposto sobre Transmissão de Propriedade "causa mortis"; o Imposto sobre Vendas e Consignações efetuadas por comerciantes, produtores e industriais; o Imposto sobre Exportação de Mercadorias; e os impostos sobre atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os de negócios de sua economia, eram de competência estadual, com absorção de 100% de suas receitas.

A União limitou as arrecadações ao reduzir o número dos impostos estaduais e municipais e passou a fixar as alíquotas (bem como os benefícios fiscais) do ICM. No lugar do federalismo fiscal, onde coexistiam três sistemas tributários (federal, estadual e municipal), buscou-se um sistema tributário integrado nos planos econômico e jurídico nacionais. Em outras palavras, para alcançar os objetivos da política econômica, a reforma tributária, segundo o Governo, deveria transferir para a União a competência da maioria dos tributos (para facilitar sua manipulação), bem como tornar mais eficiente o sistema de arrecadação.

Outra medida de impacto para os estados e municípios e que será apresentada no item 4 é a limitação, via legal, do seu nível de endividamento.

A distribuição das rendas entre as três esferas de governo, após a reforma tributária, é um indicador quantitativo que confirma a tendência centralizadora. Pela Emenda Constitucional nº 18/65, vemos claramente que o Governo Federal levou vantagem no manejo dos tributos, na competência e quanto a limitações impostas aos estados e municípios.

A Tabela 1 permite dimensionar a tendência centralizadora das receitas tributárias nas diferentes esferas, ao verificarmos que a participação da receita da União cresce de 44,9% em 1967 (ano de implantação da reforma fiscal) para 60,6% em 1979.

Tabela 1

Receitas por esferas administrativas – 1930-1979

	(%)			
ANOS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
1930	51,2	40,1	8,7	100
1957	48,5	43,0	8,5	100
1962	48,0	45,6	6,4	100
1967	44,9	50,4	4,7	100
1975	62,0	33,9	4,1	100
1979	60,6	34,4	5,0	100

FONTE: ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL 1930, 1957, 1962, 1967, 1975, 1979. Rio de Janeiro, IBGE, 1931, 1958, 1963, 1968, 1980.

Numa tentativa de compensar essa perda de capacidade de arrecadação dos governos estaduais e dentro do espírito do antigo sistema de quotas-partes, a União criou (1965) os Fundos de Participação a nível estadual e municipal, cujo objetivo é repassar recursos devido a sua concentração. No caso, o Governo Federal vincula

uma parcela da sua arrecadação do IPI e do IR para distribuí-la (transferências) entre os estados – Fundo de Participação dos Estados(FPE) – e municípios – Fundo de Participação dos Municípios(FPM). Temos, dentre outros, três importantes mecanismos de transferências: os fundos, a quota-parte do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes e a quota-parte do Imposto Único sobre Energia Elétrica que, no seu conjunto, representam aproximadamente 3/4 do total de transferências. As demais transferências via quotas-partes do Imposto Único sobre Minerais (IUM), Imposto sobre Transportes(ISTR), Taxa Rodoviária Única(TRU), Salário-Educação, etc. devido a suas vinculações, são importantes para viabilizar projetos específicos (setoriais), mas, no seu conjunto, têm pouca participação na receita.

Quanto aos critérios de distribuição desses recursos, muitas vezes as regiões Norte e Nordeste são favorecidas, principalmente quando se baseiam em área, população e renda “per capita”. Para o Rio Grande do Sul, o volume das transferências tem oscilado entre 7 e 10% da receita total.

Na época de sua criação, a transferência desses recursos era automática e mensal. Porém, já em 1968, a União passou a condicionar a liberação desses recursos à apresentação de programas de despesa onde eles são aplicados, sendo que o mais importante foi a obrigatoriedade de os estados e municípios vincularem esses recursos aos interesses do Governo Federal. A justificativa para tal procedimento era, primeiramente, compensar a perda de capacidade de arrecadar dos estados e municípios e, em segundo, diminuir os efeitos das desigualdades da capacidade de arrecadar das diferentes regiões do País.

A já citada Emenda Constitucional nº 18/65 previa que 20% da arrecadação do IR e do IPI seriam para o FPE e FPM, destinando 10% para os estados e 10% para os municípios. A Constituição de 1967 reduziu os compromissos da União para 14%. O déficit orçamentário do Tesouro Nacional, resultante da política de incentivos, levou o Governo Federal a reduzir, em 1968, os percentuais dos fundos para 5%. Mas, para compensar a queda das receitas estaduais e, principalmente, socorrer os estados menos desenvolvidos, o Governo Federal criou o chamado Fundo Especial(FE), composto por 2% da arrecadação do IPI e do IR, que passou a ser distribuído através de solicitações específicas.

A Emenda Constitucional de 1975 alterou, outra vez, os percentuais para 6%, em 1976; para 7%, em 1977; para 8%, em 1978; e para 9% nos anos seguintes. Finalmente, em 1980, foram alterados, novamente, os percentuais do FPE e do FPM, quando, em 1981, passaram para 10% e, em 1982 e 1983, para 10,5%, prevendo, em 1984, 11%.

Como se pode verificar, o montante dos fundos a serem repartidos constituiu-se num instrumento bastante variável e permite fixar os percentuais, subjungando-os à política econômica e aos interesses do Governo Federal.

Outra forma de manipulação dos recursos dos fundos é a sua vinculação aos tipos de gastos. Por exemplo: em 1970, os governos estaduais eram obrigados a gastar, do total recebido, 20% com educação, 10% com saúde, 10% com extensão rural, 10% através de um fundo de desenvolvimento e 50% com despesas de capital.

Também para os municípios havia a vinculação, e foi justamente nos de pe-

queno porte que se gerou um grande número de distorções, uma vez que as necessidades locais, na maioria dos casos, não se ajustavam a essa obrigatoriedade.

Devido às dificuldades e às distorções decorrentes para o cumprimento das disposições legais, houve uma modificação na legislação sobre a aplicação dos recursos dos fundos, tornando-a mais flexível. Nesse sentido, foi eliminada a interferência da União na definição de prioridades locais, extinguindo-se os programas prévios e as vinculações às categorias econômicas. Assim, sendo, permanecem, atualmente, apenas as vinculações à classificação funcional.³

De acordo com o Governo Federal, a política de transferências vincula-se a três objetivos: primeiro, o aspecto operacional da arrecadação; segundo, a vinculação entre receita e despesa; terceiro, a redistribuição.

Quanto ao aspecto operacional da arrecadação, temos que, na grande maioria dos casos, ela é centralizada, o que facilita o controle por parte do Governo Federal.

No que diz respeito à vinculação, visa-se a assegurar recursos para gastos programados a médio e longo prazos, forçando o planejamento em direção aos setores estratégicos.

Finalmente, quanto ao aspecto da redistribuição, algumas transferências, ao ponderarem no seu rateio o maior nível populacional e a maior área geográfica, expressam implicitamente uma preocupação redistributiva em busca da equalização fiscal.

Assim, as alterações da política tributária contribuíram para modificar o federalismo, agravando a situação financeira dos governos estaduais, aumentando a dependência e acelerando a tendência centralizadora. O Governo Federal tentou reduzir tais efeitos através da política de transferências que, apesar de alguns avanços, somente protelou as soluções. Ou seja, as reformas no campo fiscal acentuaram de tal forma a dependência intergovernamental que seu esgotamento requer uma solução que parte, pelo menos, de uma nova reforma do sistema tributário nacional. Esta não deverá restringir-se a uma simples mudança de alíquotas, mas alterar a competência dos impostos e suas vinculações, resultando numa maior autonomia financeira dos estados e, conseqüentemente, em maior descentralização.

³ A despesa pública brasileira é classificável em três tipos: por instituições, por funções e por categorias econômicas.

- A classificação institucional aloca os gastos por órgãos, obedecendo à estrutura administrativa.
- A classificação funcional-programática é instituída por lei e divide a despesa de acordo com o nível de agregação das ações do Governo (finalidade), por exemplo: saúde, transporte, educação, etc.
- A classificação por categorias econômicas é instituída pela Lei nº 4.320/64 e desagrega os gastos em despesas correntes e de capital. As despesas correntes compreendem as despesas de custeio (pessoal e outras) e as transferências correntes. As despesas de capital, por sua vez, compreendem os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

Ressalta-se ainda que uma outra forma de melhorar a combalida situação financeira dos governos estaduais seria redefinir a organização federativa quanto a suas circunscrições políticas e seus diferentes níveis de autonomia para legislar. No entanto essa solução é de maior complexidade, e sua viabilização, no atual estágio do quadro político nacional, é bem mais difícil.

2 – A Política de Exportação e Sua Repercussão na Capacidade de Arrecadar do Governo do Rio Grande do Sul

A expansão da economia brasileira no período 1968-72, ao eliminar a capacidade ociosa de produção dos bens de consumo duráveis, viabilizou novos investimentos que, por sua vez, expandiram a demanda por bens de capital. Já que a produção interna de bens de capital não acompanhou esse aumento da demanda, cresceu, então, a necessidade de importá-los, o que contribuiu para maior desequilíbrio da balança de pagamentos, e os estímulos às exportações surgiram como decorrência.

Mas a viabilização de maiores vendas ao exterior não depende só da economia brasileira, uma vez que está atrelada à conjuntura do mercado internacional. E aí a situação foi desfavorável ao Brasil, com o início da crise mundial a partir de 1973. Essa situação passou a exigir constante adaptação da política econômica brasileira e um esforço considerável, com elevados custos, da sociedade como um todo.

O crescente grau de abertura da economia gaúcha tornou esta mais vinculada às flutuações do comércio internacional que, por estar sujeito a oscilações cíclicas, pode apresentar desvantagens no período de crise e vantagens na época de expansão. Na política de promoção às exportações para a agricultura não tradicional (o soja principalmente) e para as manufaturas (complexo industrial da soja e coureiro-calçadista) reside uma das principais causas da “performance” recente da economia gaúcha.

Esse aumento do coeficiente de abertura, dados os benefícios às exportações, repercutiu, por sua vez, na arrecadação do ICM, sendo que as causas mais importantes para explicar as variações de sua arrecadação residem nos benefícios fiscais às exportações e nas isenções de produtos para o mercado interno. Os benefícios fiscais à exportação apresentam-se de diferentes formas, quais sejam: imunidade, isenção, redução da base de cálculo e créditos à exportação.

Pela Tabela 2, vemos que no Rio Grande do Sul, dentre os benefícios concedidos, as imunidades são os mais significativos, seguidos pelos créditos fiscais existentes até 1977. A última coluna à direita mostra a repercussão que esses benefícios tiveram sobre o total do ICM arrecadado.

Os dados mostram que, se, por um lado, as taxas de utilização dos benefícios do ICM às exportações vêm diminuindo a partir de 1976, apesar de o montante não arrecadado ser elevado, por outro, a arrecadação total do ICM não vem crescendo muito. Além disso, a partir de 1973 foram eliminados alguns desses benefícios, o

que contribui para explicar a queda da relação entre os benefícios e o ICM arrecadado. Nesse sentido, foram reduzidos, paulatinamente, os créditos à exportação e eliminados vários benefícios concedidos quanto à base de cálculo para arrecadação do ICM de certos produtos exportados pelo Rio Grande do Sul.

Tabela 2

Evolução da repercussão dos benefícios fiscais do ICM à exportação sobre a receita do ICM no Rio Grande do Sul - 1973-79

ANOS	TOTAL DO ICM ARRECADADO (Cr\$)	%	BENEFÍCIOS DO ICM ÀS EXPORTAÇÕES GAÚCHAS					BENEFÍCIOS ICM ARRECADADO	
			Imunidade (Cr\$)	Isenção (Cr\$)	Redução da Base de Cálculo (Cr\$)	Créditos à Exportação (Cr\$)	Total (Cr\$)		
1973	702 143 035	-	97 408 135	237 324	3 517 270	25 458 615	126 621 344	-	18,0
1974	727 932 905	3,67	73 262 625	275 074	9 556 654	34 020 603	117 114 956	7,6	16,0
1975	817 484 522	12,3	99 838 460	139 963	1 578 917	40 844 526	142 401 866	21,5	17,4
1976	759 963 384	-7,1	116 438 171	148 663	6 023 158	51 701 943	174 311 935	22,4	22,9
1977	851 491 691	12,0	138 092 578	327 357	128 957	13 229 011	151 777 903	-13,0	17,8
1978	888 592 528	4,3	150 349 842	266 577	177 718	-	150 794 137	-0,7	16,9
1979	923 929 697	3,9	127 132 724	277 178	92 412	-	127 502 314	-15,5	13,8

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul.

NOTA: Dados deflacionados pelo IGP, coluna 2, da FGV.

No entanto, se compararmos as taxas de crescimento da arrecadação do ICM com o crescimento do produto interno líquido da economia gaúcha, veremos que, no período 1967-72, a taxa de arrecadação cresceu mais do que a da renda. Já no período após 1973, observa-se que, em média, a arrecadação cresce menos do que a renda. Ou seja, em período de expansão econômica, no caso até 1972, a arrecadação do ICM acompanhou essa tendência crescente, mas com a crise também começaram os problemas de arrecadação. Podemos constatar, assim, que, na época de expansão, a vinculação externa contribui para o crescimento da renda e arrecadação (mesmo com benefícios fiscais para exportar), mas, em caso de crise, as perdas decorrentes são maiores.

Essas considerações levantam questões cruciais relativas aos efeitos da política econômica sobre o Rio Grande do Sul:

- primeiramente, vemos que, em decorrência da política de promoção às exportações, houve uma repercussão favorável sobre a indústria e agricultura gaúchas. Por extensão, observa-se que o comércio, os serviços bancários, a armazenagem e os transportes tiraram proveito do crescimento dessas exportações;
- em segundo lugar, parece que os benefícios fiscais penalizam as finanças do Estado, por deixar de arrecadar grande parcela do ICM (vide última coluna da Tabela 2);
- entretanto o crescimento do comércio, dos serviços bancários, da armazenagem e dos transportes, decorrente do desenvolvimento da agricultura e indústria exportadora, aumentou a base econômica sobre a qual o Estado

arrecada o ICM, o que provavelmente anula a penalização das finanças estaduais resultante da promoção às exportações. Pois, se não houvesse esses benefícios, seguramente as vendas ao exterior não alcançariam os níveis observados, nem haveria expansão das atividades econômicas dependentes, reduzindo-se, assim, a arrecadação do ICM.

Assim sendo, seria justificável uma política de promoção às exportações, pois, se o Tesouro do Estado perde por arrecadar menos devido às vendas ao exterior, por outro lado ganha por arrecadar sobre a expansão das atividades econômicas.

Ainda que essas considerações não possam ser comprovadas de uma forma exata, dada a dificuldade de se quantificarem tais efeitos, gostaríamos de insistir na validade do argumento e de sugerir, para maior certeza, uma investigação (trabalho) específica a respeito.

Por outro lado, a União obteve benefícios de importância, já que aumentou a arrecadação do Tesouro Nacional graças ao maior centralismo.

Há de se considerar, também, que a expansão da atividade produtiva exige mais infra-estrutura sócio-econômica, ou seja, requer mais gastos do Governo. Porém, se a União se apropria dos benefícios do crescimento e se o Governo do Estado continua encarregado de oferecer a maior parcela da infra-estrutura requerida, principalmente quando não existir especialização de gastos a nível de funções nas diferentes esferas de governo, poderão ocorrer grandes distorções, conforme veremos no item 3 a seguir.

Por definição, o ICM é um imposto geral sobre a venda de mercadorias que é cobrado em todas as etapas do processo de produção e de comercialização. De acordo com a sua concepção teórica, a base de cálculo é o valor da renda gerada tanto na agricultura como na indústria e no comércio. No entanto a observação de dados mostra grandes diferenças entre essa capacidade teórica e o efetivamente arrecadado.

A causa principal dessa discrepância refere-se à não-incidência sobre alguns tipos de transações econômicas. Por exemplo: minerais, combustíveis e lubrificantes, insumos agrícolas, construção civil e prestação de serviços em geral desde o início estão excluídos da base de cálculo do ICM. Ocorre, assim, uma grande diversidade de tratamento entre os diferentes setores e produtos.

Inicialmente, só o Governo Federal isentava produtos, mas, tão logo os governos estaduais passaram a utilizar o ICM como um imposto que pudesse ser ajustado aos seus interesses políticos, as isenções assumiram proporções tais que em alguns estados representavam quase a metade do efetivamente arrecadado. Isso fez com que o Governo Federal reduzisse, novamente, a possibilidade de manipulação das isenções por parte dos governos locais.

Assim, a diferença entre a base teórica de cálculo para arrecadar e o montante efetivamente pago é elevada. Segundo estimativas do Grupo de Estudos para Reforma Tributária, instituído pelo Conselho de Desenvolvimento dos Estados do Sul (CODESUL), as isenções representam 44,1% do potencial do ICM do Rio Grande do Sul no ano de 1981.

Na identificação dos produtos isentos (e outras facilidades fiscais), encontramos que, na agricultura, mais de 70% do valor da produção não paga ICM. Dentre

as justificativas para tais medidas, destacam-se problemas de eficiência administrativa para arrecadar o ICM sobre a maioria dos produtos agrícolas e incentivo para mudar a composição da produção. Já no setor industrial, os produtos tradicionais apresentam base de cálculo menor do que as indústrias dinâmicas.

Um outro fator que atua em prejuízo das finanças estaduais são as trocas internas, isto é, o comércio do Rio Grande do Sul com os demais estados brasileiros.

A diferença da capacidade tributária entre os estados brasileiros decorre ou da especialização regional do comércio, ou de uma maior abertura das economias locais, a partir do que encontramos os chamados “estados produtores” e “estados consumidores”. A causa principal do desequilíbrio está na forma de cobrar o ICM nas operações interestaduais de mercadorias, onde o estado produtor retém a maior parte da arrecadação. Os estados consumidores só podem cobrar o imposto calculado com base na sua alíquota interna, deduzida a parcela já paga no estado produtor.

O Rio Grande do Sul geralmente apresenta um déficit na balança comercial com o resto do País, perdendo, desse modo, expressiva parcela de arrecadação.

Assim, concluímos que são vários os fatores que explicam a modificação da capacidade de arrecadar do ICM.

Quanto aos benefícios às exportações, somos da opinião de que não há prejuízo por parte das finanças estaduais. Assim mesmo, dada a dificuldade de quantificar as perdas e as vantagens decorrentes, queremos argumentar que, mesmo que ocorram prejuízos, estes serão pequenos.

Assim sendo, o Rio Grande do Sul tem sua capacidade de arrecadar reduzida pelo fato de apresentar uma balança comercial deficitária em relação aos demais estados brasileiros e, principalmente, devido aos incentivos fiscais (e isenções) para produtos do mercado interno.

Conseqüentemente, a solução para recuperar as finanças estaduais transcende à manipulação dos benefícios às exportações, mas está ligada à necessidade de se rever a estrutura do sistema tributário como um todo.

3 – A Política de Gastos, a Níveis Federal e Estadual, no Rio Grande do Sul

Uma das formas usuais para identificar a amplitude da ação do Estado na economia, especialmente no processo de acumulação de capital, é através da política de gastos públicos. Pois, no manejo dos diferentes instrumentos da política econômica, o gasto público, seja para custeio ou para investimento, exerce influência no uso ou expansão das forças produtivas que, por sua vez, explicam a formação líquida de capital. Por isso, uma definição da amplitude da política de gastos públicos contribui para identificar e quantificar as importantes influências da política econômica. No entanto os dados disponíveis que obedecem a uma classificação legal (Rezende, 1982, p. 489-540) impõem certas restrições para uma análise global. Ainda assim,

a análise das principais categorias econômicas permite verificar como o Estado atua, via gastos, para promover o crescimento econômico e a redistribuição da renda. Ao passo que, pela classificação funcional, tem-se a concentração ou não dos gastos nas diferentes atribuições do Governo. Essa classificação permite ainda verificar, pelos programas desenvolvidos, se houve complementaridade ou substituição dos gastos nas diferentes esferas de governo.

O setor público gaúcho, que, no caso, compreende as esferas federal, estadual e municipal como um todo, vem aumentando sua participação na formação da renda regional. No entanto, ao analisarmos cada esfera distintamente, verifica-se que a esfera federal foi a que mais cresceu. Isso se evidencia a partir das reformas de meados de 1960, quando a União passa a responder pela maior parcela dos gastos. Por exemplo: em 1963, a União responde por 33,13% dos gastos, o Estado do Rio Grande do Sul, por 59,09% e os municípios, por 7,78%; em 1973, passa para 45,3%, 46,6% e 8,1% respectivamente. Esse comportamento parece lógico, uma vez que vimos no item 1 que, dado o centralismo fiscal, a União recebe também a maior parcela da receita.

3.1 — Os gastos a nível federal

Afora o levantamento da **Regionalização das transações do setor público** (Costa, 1981), com dados de 1975, e um estudo da FEE na série **25 anos de economia gaúcha** (Fundação de Economia e Estatística, 1980) relativo ao período 1947-73, praticamente inexitem análises e dados do gasto do setor público federal nas diferentes regiões brasileiras e, mais especificamente, no Rio Grande do Sul. Apesar das dificuldades no levantamento, na consolidação dos dados e no preenchimento de lacunas, as informações disponíveis permitem, pelo menos, inferir uma tendência. A dificuldade maior está no fato de que determinadas instituições da esfera federal (tanto da Administração Direta como da Indireta) não registram (contabilizam) suas despesas segundo o destino, mas sim de acordo com o local de pagamento que, na maioria das vezes, se situa em Brasília.

Assim mesmo é possível verificar-se, no mínimo, quais as diferenças mais acentuadas entre as diversas regiões (Tabela 3).

Ao compararmos receita e despesa no ano de 1975 evidencia-se que as regiões Sul e Sudeste apresentam uma relação menor do que um. Isso significa que essas regiões contribuem mais para a receita do que recebem em gastos do Governo Federal.

Se considerarmos que a região Sul respondeu, em 1975, por 17,4% do PIB e recebeu 9,48% dos gastos da administração centralizada e descentralizada da União, vemos que este gasto representa só 55% do que a região colabora para o PIB.

Apesar de a publicação dos **25 anos de economia gaúcha** só apresentar dados até o ano de 1973, tem-se, nos seus levantamentos, um comportamento tendencial do período examinado. Vê-se aí que o Governo Federal tem aplicado seus recursos no Estado do Rio Grande do Sul (tanto via administração centralizada como descentralizada) de forma bastante concentrada, pois as funções defesa e segurança,

transportes e comunicações, indústria e comércio e bem-estar social, em 1963, respondiam por 65,63% e, em 1973, por 91,5% do total dos gastos. As razões que o Governo apresenta para explicar o elevado índice na participação dos gastos com defesa e segurança são que o Rio Grande do Sul se situa numa região com grandes fronteiras internacionais. A função transportes e comunicações era basicamente estadual até 1950; a partir daí, o Governo Federal vem-se responsabilizando gradativamente pela construção de rodovias e, mais recentemente, pelo superporto de Rio Grande. Já os gastos com indústria e comércio (referem-se principalmente à promoção industrial) aumentaram basicamente a partir de 1970, e a função bem-estar social, que corresponde aos gastos com aposentadoria e pensões, inclusive as do INAMPS, foi o tipo de gasto que mais cresceu no período.

Tabela 3

Receita e despesa da administração centralizada e descentralizada
por regiões do Brasil - 1975

REGIÕES	DESPESA (Cr\$ milhões)	%	RECEITA (Cr\$ milhões)	%	DESPESA/ /RECEITA
Norte	7 189	3,52	2 882	1,37	2,50
Nordeste	24 314	11,92	14 281	6,78	1,69
Sudeste	119 543	58,62	158 950	75,46	0,75
Sul	19 324	9,48	24 024	11,40	0,81
Centro-Oeste	33 557	16,46	10 511	4,99	3,23
TOTAL	203 927	100,00	210 648	100,00	0,97

FONTE: COSTA, N. H. et alii. **Regionalização das transações do setor público.**
Rio de Janeiro, FGV/IBRE/CCN, 1981.

Dentre as modificações na política econômica introduzidas na década de 60, que afetaram fundamentalmente o gasto público, destacam-se a reforma administrativa e a reforma tributária.

A reforma administrativa contribuiu para que o gasto público se modificasse na forma. Ou seja, com a criação de um grande número de instituições que compõem a chamada administração descentralizada (composta por autarquias, fundações e economias mistas), o gasto público também se descentralizou. Assim, o setor empresarial, tanto as empresas do setor produtivo com as de infra-estrutura, é responsável pelo maior volume de investimentos. A reforma tributária, por sua vez, acelerou o processo de centralização da receita na esfera federal.

Portanto, houve uma centralização de recursos a nível de Governo Federal que investe, principalmente, através dos seus órgãos da Administração Indireta.

Além disso, a relação entre a receita do setor público federal no Rio Grande do Sul e o nível de gastos das instituições federais no Estado é, geralmente, lembrada como um indicador da “performance” do setor público.

Tabela 4

Evolução da despesa e receita do setor público federal no
Rio Grande do Sul – 1966-73

CATEGORIAS	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Despesa	100	122	239	361	631	869	1 194	1 546
Receita	100	160	331	537	766	1 332	2 513	3 049

FONTE: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. *Análise do setor público no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 1980. Anexo estatístico, tab. 3 e 15. (25 Anos de Economia Gaúcha, 6, t.1).

Pela Tabela 4, verifica-se uma transferência de recursos do Rio Grande do Sul para outras regiões do País, uma vez que o volume de gastos do setor público federal no Estado (tanto da Administração Direta como Indireta) não compensa a arrecadação obtida. Quanto ao tipo de gastos, os que mais cresceram (por ordem decrescente) foram inversões financeiras, transferências correntes, pessoal e investimentos.

O mesmo ocorre se considerarmos unicamente a Administração Direta do Governo Federal no Estado, pois a receita tributária líquida da União no Estado – que compreende o total da receita tributária da União menos as transferências aos governos de estados e municípios – também cresceu mais do que os gastos no período 1967-80. Essa segunda relação não surpreende tanto devido ao elevado grau de centralização no período. Entretanto, apesar da precariedade dos dados, não encontramos nenhuma evidência estatística de que a administração federal descentralizada – principalmente suas empresas – compense o Rio Grande do Sul com maiores gastos.

3.2 — Gastos estaduais da administração direta

A despesa pública estadual, quando considerada a nível de funções, apresenta um comportamento semelhante ao dos gastos federais. A primeira coincidência é que o gasto também é bastante concentrado, pois seis funções absorvem mais de

80% dos recursos. Por ordem decrescente, encontramos: administração financeira, recursos naturais (principalmente agricultura) transportes e comunicações, indústria e comércio, educação e cultura e bem-estar social, sendo esta última a que mais cresceu. Estas seis funções representaram, em 1963, 81,29% e, em 1973, 85,52% dos gastos (Fundação de Economia e Estatística, 1980).

A administração financeira refere-se às atividades administrativas, como o recolhimento de tributos, o controle dos gastos e o compromisso da dívida pública estadual. As operações de crédito ajudam a financiar gastos em diferentes setores, mas, na hora de amortizá-los e de pagar seus juros, fica difícil ratear o montante pago por setor beneficiado, por isso sua inclusão como despesa financeira.

A segunda coincidência é que, das cinco funções restantes, encontramos duas que também fazem parte da maior parcela de aplicação do Governo Federal no Estado: indústria e comércio e bem-estar social. Tem-se, no caso dos gastos com indústria e comércio, que, provavelmente, os governos estadual e federal apresentam razoável grau de complementaridade de gastos no sentido de promover o desenvolvimento industrial e comercial privado. Quanto aos gastos com bem-estar social, o aumento dos dispêndios, a nível federal, deve-se, principalmente, à reorganização administrativa do Sistema de Previdência Social e à extensão dos benefícios. A nível estadual, por sua vez, a referida função apresentou elevada taxa de expansão devido ao aumento dos encargos com inativos e pensionistas. Nos gastos com educação e cultura no Rio Grande do Sul, o Governo Federal tem pouca participação, exceto as três universidades federais. O gasto com ensino teve participação crescente na despesa estadual até meados da década de 60, a partir daí, em média, vem decrescendo um pouco. Após a década de 70, os gastos com serviços urbanos e educação vêm crescendo a nível de municípios por imposição do Fundo de Participação dos Municípios.

Tabela 5

Estrutura e crescimento da receita e despesa da Administração
Direta no Rio Grande do Sul — 1975-79

(Cr\$ 1 000 de 1979)

ANOS	DESPESAS CORRENTES (Cr\$ 1 000)	ÍNDICE	DESPESAS DE CAPITAL (Cr\$ 1 000)	ÍNDICE	TOTAL (Cr\$ 1 000)
1975	25 114 216	100	9 110 518	100	34 224 734
1976	25 059 146	99	8 743 844	95	33 802 990
1977	25 292 438	100	7 445 230	85	32 737 668
1978	27 856 146	110	7 409 422	99	35 265 568
1979	28 719 024	103	8 267 113	111	36 986 137

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1975/1979. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, 1976/1980.

O declínio das despesas de capital e de seu principal componente, os investimentos, não se deve ao fato de as despesas correntes terem aumentado, pois o item “pessoal”, principal componente das despesas correntes, vem declinando. Em 1967, ano da implantação da reforma tributária, as despesas com pessoal representavam 53,04% das despesas correntes, sendo que atualmente estão abaixo de 35%, apesar de o número de funcionários ter aumentado.

Portanto, se o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, apesar do pequeno aumento em 1979, apresenta uma tendência de redução dos seus gastos com capital desde 1975 e, por outro lado, não aumenta seus gastos com pessoal, então a questão problemática das finanças estaduais está na receita e não na despesa. Este quadro torna-se mais evidente ainda se considerarmos que as reduções da arrecadação do ICM vêm provocando sucessivos déficits orçamentários e conseqüentes operações de crédito, cujas amortizações e pagamentos de juros vêm onerando de forma crescente as finanças estaduais. Em última análise, pode-se concluir que, para solucionar os problemas enfrentados pelo Tesouro Estadual, se necessita de uma reforma tributária.

Isso se torna mais defensável ainda ao verificarmos a extrema rigidez que o poder público enfrenta para gerir recursos existentes. A situação atual das finanças do Governo do Estado é aproximadamente a seguinte: 35% das despesas da Administração Direta e autarquias correspondem a despesa com pessoal — se acrescentarmos os encargos com inativos (aposentados), essa cifra aumenta para 44% dos gastos estaduais —; as fundações e empresas recebem, via transferência e participações do Tesouro, aproximadamente 20% do total; os encargos da dívida (juros e amortizações) representam um valor próximo dos 15%; e, se consideradas ainda as transferências para os municípios, teremos que o governo estadual tem mais de 80% dos seus recursos comprometidos, o que elimina sua autonomia e reduz sua possibilidade de realizar despesas de capital da Administração Direta com recursos próprios.

De acordo com os relatórios do Sistema de Acompanhamento Físico e Financeiro dos Investimentos (SAFFI), os recursos de endividamento participaram, em média, no período 1975-79, com 77% do total dos investimentos; além disso, o Estado recebeu transferências de capital que representavam, também em média, cerca de 25% do volume de investimentos. Esses dados nos levam à conclusão de que, no período analisado, os recursos de terceiros excederam o volume de investimentos, ou seja, houve absorção de parte desses recursos para cobrir despesas correntes.

3.3 — Gastos estaduais da administração descentralizada

A reforma administrativa implantada pelo Decreto-Lei nº 200, de meados da década de 60, incentivou o aumento do número de empresas estatais no Brasil e no Rio Grande do Sul, mas principalmente em setores da economia onde o Governo já detinha o controle anterior. Na realidade, houve uma descentralização de funções. Tanto isso é verdade que, ao se verificar o nível de investimentos, o setor empresarial do Governo responde por 60% do total dos investimentos do Estado. Verifica-se,

também, que o processo de descentralização⁴ se intensifica na medida em que aumenta a intervenção no campo econômico. Essa foi a modalidade que o Governo buscou para dispor de maior flexibilidade administrativa e de margem de manobra para a solução de problemas decorrentes das prioridades conjunturais da política econômica.

Nas 20 empresas estaduais em ação, há igualmente uma grande concentração. Seis delas respondem por 94% dos investimentos das empresas: duas são do setor financeiro, BADESUL e BANRISUL; uma é de telecomunicações, CRT; uma de habitação, COHAB; uma de saneamento, CORSAN; e uma de energia elétrica, CEEE que sozinha responde por 50% dos investimentos das empresas no período 1975-79. Esses 94% dos investimentos das empresas estatais de economia mista representam 61% do total dos investimentos estaduais no período.

As fundações, dadas suas características e seu papel dentre as instituições públicas, não investem quase nada. Em sua maioria foram criadas na década de 70; sua maior parcela de gastos é de custeio, e seus investimentos não representam 1% do total do Estado.

Já dentre as autarquias, encontra-se o DAER e o IPE, que concentram 85% do total dos investimentos das autarquias que representam, aproximadamente, 15% dos investimentos do governo do estado gaúcho.

3.4 — Considerações gerais

Se, pelo lado das receitas, existem definições claras quanto à competência dos tributos para os diferentes níveis de governo, o mesmo nem sempre ocorre com relação aos gastos.

Apesar de existir uma parcela de encargos, cuja competência é definida entre federal e estadual (por exemplo, entre defesa nacional e segurança pública; entre ensino superior e ensino fundamental), às vezes há complementaridade (principalmente no caso da promoção industrial e agrícola) e não existe divisão clara para uma expressiva gama de encargos públicos, cuja execução está dispersa nas diferentes esferas de governo.

Nos gastos com transportes, a responsabilidade maior passou a ser do Governo Federal, principalmente com rodovias asfaltadas, transportes coletivos e portos de navegação, sendo que a atuação do governo estadual é de complementaridade.

Quanto aos gastos com bem-estar social, a União e o Governo do Estado atuam basicamente em faixas próprias. As despesas estaduais com previdência e assistência incluem os inativos, pensionistas, auxílios-natalidade, auxílios-doença,

⁴ Os órgãos da administração descentralizada dividem-se em três diferentes tipos, definidos juridicamente como autarquias, fundações e sociedades de economia mista; e o chamado setor produtivo estatal geralmente é representado pelas economias mistas.

etc. mantidos pelos órgãos estaduais de previdência e de ação social. Além disso, é expressivo o número de empregados sob o regime da consolidação das leis trabalhistas, fato que, conseqüentemente, representa uma elevada contribuição para a previdência mantida pela União.

Apesar de não se dispor de informações estatísticas completas, há uma evidência de que, a partir de 1974, o Governo Federal e os governos locais, além de complementarem através de programas, muitas vezes repartem entre si as despesas de um projeto por categorias econômicas, sendo freqüente a União atender às despesas de capital, e os governos locais, às despesas de custeio. Por exemplo: a União encarrega-se da construção de uma rodovia, e o governo estadual, de sua conservação.

Uma das formas de a União absorver crescentes atribuições locais é através do controle acionário e/ou administrativo de empresas públicas estaduais. Nesse caso, o planejamento e a execução são feitas de forma conjunta (complementando), o que caracteriza também uma subordinação (dependência) dos interesses locais aos objetivos e metas das empresas da União. A nível nacional, essa forma de planejar e executar programas tem seu maior exemplo na Telebrás e na Eletrobrás. O Rio Grande do Sul, por sua vez, constitui-se numa exceção à tal subordinação, ao manter uma empresa na área de telecomunicações, a CRT, e uma de geração e distribuição de energia elétrica, a CEEE, desenvolvendo um esforço próprio, mesmo a custo de elevado endividamento, para manter uma autonomia quanto aos planos de expansão e oferta de infra-estrutura local.

Esse fato levanta uma questão bastante atual. Considerando que a situação financeira do Estado é delicada, que o Tesouro repassa grande volume de recursos para investir nessas empresas e que a qualidade do serviço prestado por elas não é melhor do que o das subsidiárias federais nos outros estados, a transferência do controle dessas empresas para a Telebrás e Eletrobrás, respectivamente, reduziria os compromissos financeiros do governo gaúcho.

O contra-argumento mais utilizado é o de que as finanças estaduais necessitam de uma solução quanto à receita, a qual, uma vez encontrada, daria condições ao governo local de manter e melhorar tais serviços com a autonomia desejada.

Do ponto de vista da repartição dos encargos, ainda ocorre uma divisão de responsabilidade quanto à educação e à defesa. Os governos regionais encarregam-se basicamente do ensino fundamental e médio e da segurança pública (policiamento), ao passo que o Governo Federal se encarrega do ensino superior, da defesa e segurança nacional. São estas também as funções (educação fundamental e segurança pública) que correspondem à maior parcela das despesas de custeio (principalmente pessoal) dos governos estaduais.

Existem, ainda, alguns problemas quanto à duplicação de esforços e à ausência de critérios para a repartição de encargos em uma série de outras funções e programas que, individualmente considerados, são pouco expressivos e provocam grande pulverização de gastos. Por exemplo: os programas ligados à assistência à maternidade e à infância, desportos, difusão cultural, além de outros que são im-

portantes quanto aos benefícios indiretos, numa política de desenvolvimento. Esses gastos estão a exigir não só maior volume de recursos como também uma definição de critérios que atribuam responsabilidades nos diferentes níveis de governo. Acreditamos que, apesar da complexidade dessas questões — repartição dos encargos, bem como definições políticas que se referem à autonomia política dos estados e municípios —, constituem-se as mesmas num dos pontos centrais do atual modelo de federalismo brasileiro.

4 — O Endividamento

Vimos que, após a reforma fiscal de meados da década de 60, a receita tributária vem aumentando menos do que a renda, isso porque os setores que mais cresceram gozam de benefícios quanto ao recolhimento de ICM. Esses benefícios fiscais para produtos do mercado interno representam, segundo estimativas do grupo de estudos para a reforma tributária instituído pelo CODESUL, uma perda de 44,1% sobre o potencial do ICM do Rio Grande do Sul em 1981.

Outra forma de medir a perda da capacidade de arrecadar é relacionar a receita tributária com a renda interna do Rio Grande do Sul. No período 1970-79, a relação entre renda interna e receita tributária caiu de 8,5% para 7%, o que representa uma perda de mais de Cr\$ 5 bilhões só em 1979.

As principais fontes de receita do Tesouro do Estado gaúcho são:

- o ICM, que em 1968 representava 80,9% da receita total, caiu para 67,2% em 1980;
- as operações de crédito, que representavam 6,4% da receita total em 1968, passaram para 18% em 1980, constituindo-se na segunda fonte de receita a partir de 1974, sendo a que apresenta as maiores taxas de crescimento;
- as transferências, considerando as correntes e as de capital, constituem a terceira fonte de receita, respondendo por, aproximadamente, 10% do total;
- conseqüentemente, as demais fontes de receita são de pouca importância quantitativa, uma vez que, no seu conjunto, não respondem por (em média) 5% da receita total.

Quanto ao ritmo de crescimento das despesas, até 1974 o gasto do governo estadual cresceu mais do que a renda, invertendo-se a posição posteriormente. Mais de 80% dos recursos do Tesouro do Estado estão comprometidos entre despesas de pessoal, encargos sociais, serviços da dívida (juros e amortizações), transferências para órgãos da Administração Indireta e participação dos municípios na arrecadação do ICM, numa rigidez de gasto que causa um crescente endividamento.

Considerando os 15 anos seguintes à implantação da reforma tributária (1967-

-81), na maioria das vezes, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul teve poupança orçamentária negativa devido à elevada rigidez de gastos.⁵

4.1 — Composição da dívida

Existem diferentes critérios para classificar e analisar a dívida pública. No caso brasileiro, encontramos uma regulamentação legal que é obedecida para o levantamento e publicação de dados. Em função da disponibilidade de dados, ficou sendo esta a maneira mais clara de comentar o assunto. Essa classificação obedece a critérios de prazos de amortização, de origem dos recursos e base para o empréstimo.⁶

Quanto à composição e grau de endividamento, temos uma variedade de indicadores que se referem ao tamanho e à carga, mas que, pela sua precariedade, não conseguem, muitas vezes, expressar a real situação do endividamento público.

O tamanho da dívida geralmente é medido relacionando-se o total da dívida (ou os diferentes tipos de dívida) com a receita, ou o total da dívida com a renda interna.

No caso, verifica-se que o tamanho da dívida, tanto a do Governo do Estado quanto a da Administração Indireta e, mais ainda, a das economias mistas, vem crescendo expressivamente.⁷

⁵ Entende-se, no caso, por poupança orçamentária:

$$\begin{array}{l}
 \text{Arrecadação do ICM} \\
 + \text{ transferências correntes} \\
 + \text{ outras receitas correntes} \\
 = \text{ receitas correntes} \\
 - \text{ despesas com pessoal} \\
 - \text{ amortização da dívida pública} \\
 - \text{ encargos da dívida} \\
 - \text{ outras despesas correntes} \\
 = \text{ poupança orçamentária} \\
 + \text{ transferências de capital} \\
 + \text{ operações de crédito} \\
 + \text{ outras receitas de capital} \\
 = \text{ capacidade para despesas de capital (inclusive investimentos).}
 \end{array}$$

⁶ Os prazos de amortização podem ser curtos, médios e longos. A dívida é denominada “flutuante” quando o prazo for menor que 12 meses (curto prazo) e “fundada” (médio e longo prazos) quando o prazo para pagamento for superior a 12 meses. A nível de Estado, as Letras do Tesouro objetivam a simples antecipação de receita a curto prazo, ou seja, a cobertura de déficits, e as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Estadual são utilizadas para prazos maiores. Assim, a base do empréstimo também pode variar e, no caso de governos estaduais, oscila entre a emissão e a colocação de títulos e/ou assinatura de contratos. Quanto à origem, esses recursos ainda podem ser internos (nacionais) e externos.

⁷ Quanto à carga da dívida, temos como principais indicadores:

- relação entre a dívida pública e os juros;
- relação entre a dívida pública e as amortizações;
- relação do serviço da dívida (juros e amortizações) com o total da receita tributária.

Observa-se, assim, que, apesar de aumentar substancialmente a dívida, seu crescimento não tem sido uniforme. No período 1968-72, a sua taxa de expansão foi pequena. Em compensação, no período 1973-79 a dívida pública triplicou de valor.

Ao verificarmos a composição dessa dívida, tem-se que, no período 1968-73, a dívida flutuante representava mais de 70% do total. Já para o período 1974-79, a dívida fundada interna foi crescendo cada vez mais em detrimento da flutuante. Assim, em 1979, a dívida pública da Administração Direta do Governo do Estado do Rio Grande do Sul era composta de: dívida fundada interna, 63%; dívida fundada externa, 6,5%; e dívida flutuante, 31,5%.

As causas dessas modificações são várias. Cabe destacar, porém, que a arrecadação do ICM começou a declinar em relação à renda interna a partir de 1974.

Assim, nos períodos anteriores, as necessidades de endividamento eram para débitos de funcionamento, ou seja, com restos a pagar, juros da dívida a pagar, depósitos diversos e outros.

Mas, além dessa causa, encontramos duas medidas legais que causaram impacto na composição da dívida. Primeiro, que a Lei nº 6.465, de 15.12.72, criou as Obrigações Reajustáveis do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul (ORTEs/RS) e as Letras do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul (LTEs/RS)⁸, sendo que as ORTEs/RS tiveram crescente importância a partir de 1974. Em segundo lugar, temos que, a partir de 1975, o Senado Federal impôs restrições às LTEs/RS, limitando, conseqüentemente, a expansão da dívida flutuante.

A relação entre serviços da dívida e receita tributária mostra de outra forma a gravidade da situação. Os dados demonstram que o Tesouro do Estado deverá esforçar-se cada ano mais para poder saldar os seus compromissos. Em 1968, essa relação era de 5,3% e, a partir de 1974, também os serviços da dívida (juros e amortizações) aumentaram, chegando, nos dias atuais, a quase 20% da receita tributária. Isso significa que 1/5 da receita tributária vai para os compromissos com a dívida.

Nesse sentido, continua oportuno refletir sobre uma projeção apresentada pela série **25 anos de economia gaúcha — Análise do Setor Público** a qual mostra que, se os serviços da dívida e a receita tributária continuarem com a tendência apresentada nos últimos 15 anos, até o final desta década a metade da receita tributária será para os serviços da dívida e que no final da década de 90 toda a receita tributária não será suficiente para saldar os compromissos com a dívida. Essa insol-

⁸ A referida lei estabelece que as ORTEs/RS são ao portador ou nominativas endossáveis; têm valor igual às ORTNs, atualizado trimestralmente e aplicando-se os mesmos índices federais; têm prazo de um a dez anos, sendo mais utilizado o de um, dois e cinco anos; têm juros variáveis e fixados por decreto, dependendo do prazo, cujo valor varia entre 5 e 8%. Já as LTEs/RS destinam-se à antecipação de receita, são ao portador, têm prazo máximo de um ano, correção monetária prefixada, juros máximos de 6% ao ano; o valor nominal e a sua remuneração variam por emissão, e, a partir de 1975, o Senado Federal limitou o seu volume.

vência das finanças estaduais torna evidente que há urgente necessidade de se reformar o sistema tributário brasileiro.

Na maioria dos casos, a perda da capacidade de arrecadar dos estados brasileiros aumenta a dependência das unidades federadas em relação à União. No entanto queremos chamar atenção para o fato de que essa dependência pode ocorrer também de outras formas, apesar de o aspecto crítico ser o financeiro. Por exemplo, no plano administrativo e no político, os governos estaduais perderam o controle de vários instrumentos de política econômica, esvaziando-se o poder local.

Com isso modificou-se o próprio processo decisório sobre os investimentos. Senão vejamos: as reformas na política econômica da década de 60 levaram a uma centralização financeira, administrativa e política. Os governos estaduais reduziram sua capacidade de investir e, para contrair empréstimos, enfrentam as regulamentações do Senado Federal e da Presidência da República.⁹

Em vista disso, considerando o planejamento como técnica e instrumento de que os governos estaduais dispunham para o fomento regional, as decisões sobre os investimentos não ocorrem mais via planejamento estadual. A consequência foi o surgimento do chamado “planejamento para negociar”, onde cada governo estadual, caso a caso, apresenta seus estudos parciais para barganhar, a nível federal, recursos para aplicar.

Inicialmente, havia só as transferências regulares via Fundo de Participação, Taxa Rodoviária Única e outros. Depois surgiram as transferências não regulares, o que mostra uma modificação na natureza da dependência, pois esses recursos são para projetos específicos que requerem complementação por parte do governo estadual. Exemplo disso, para o Rio Grande do Sul, são o Pólo Petroquímico e o Superporto de Rio Grande.

Dependendo do investimento negociado, essas transferências não regulares podem comprometer mais ainda as finanças estaduais quanto a sua rigidez de gasto. Por exemplo: o governo estadual negocia um investimento para a União financiar a construção de uma rodovia ou de um hospital, ficando a sua manutenção a cargo do Estado. Fernando Rezende (Rezende, 1982) ao analisar essa questão destaca o fato de que essas transferências não regulares para investir, a médio e longo prazos, comprometem mais ainda as finanças estaduais, uma vez que, na maioria dos casos, o custeio do pessoal fica a cargo dos governos estaduais.

Esse fato explica, em parte, o enorme crescimento do crédito forçado (dívida fluutuante). O maior problema, no entanto, está no endividamento da Administração Indireta, pois é aí que se concentram os investimentos. Isso mostra que o problema

⁹ O Governo Federal passou a controlar efetivamente o limite do endividamento, a nível estadual, a partir das Resoluções nº 62, de 28.10.75, e nº 93, de 10.10.76, do Senado Federal que estabelecem: 1º) o saldo da dívida deve ser inferior a 70% da receita líquida do ano anterior; 2º) os encargos anuais (juros e amortizações) não devem ultrapassar 15% da poupança orçamentária. Mas uma forma de burlar isso foi a dívida extralimite via BNH, CEF/FAS, o que mostra que o controle do Senado é parcial e apresenta falhas.

não é tanto a centralização, pois essas empresas possuem certa autonomia, que é utilizada principalmente para o crédito externo; captações estas, diga-se de passagem, incentivadas pelo próprio Governo Federal para o equilíbrio do balanço de pagamentos.

4.2 — Comentários finais

Vimos que as alterações da política tributária contribuíram para modificar o federalismo, agravando a situação financeira dos governos estaduais, aumentando a dependência e acelerando a tendência centralizadora.

Dentre os vários fatores que explicam a modificação da capacidade de arrecadar do ICM, temos que os benefícios à exportação não causam tão elevado nível de prejuízos como normalmente se propala e que o Tesouro Estadual tem sua receita tributária diminuída principalmente devido aos incentivos fiscais para uma grande gama de produtos do mercado interno. Além disso, o governo gaúcho perde arrecadação pelo fato de a economia gaúcha apresentar um déficit na balança comercial com os demais estados brasileiros.

No que diz respeito ao aumento da arrecadação da União e da administração federal descentralizada no Rio Grande do Sul em relação às suas aplicações no Estado, identificamos uma perda de recursos, ou seja, transferência de recursos para financiar gastos em outras regiões do País.

A redução da base tributária, causada principalmente pelas isenções para produtos de consumo interno, aliada à extrema rigidez do atual montante de gastos, conduziu as finanças do governo gaúcho a uma situação crítica, e o reflexo foi um nível de endividamento sem precedentes. Essa reduzida capacidade financeira, em termos de recursos próprios, tanto da Administração Direta como das economias mistas, faz com que, mesmo que se mantenha a capacidade de investir a curto prazo via empréstimos, haja uma incapacidade de manutenção desses gastos. Isso porque os investimentos geralmente provocam uma alta taxa de despesa corrente. Essa consequência é particularmente mais complexa ainda quando se trata de investimentos da chamada infra-estrutura social, os quais reduzem a capacidade de investir no futuro, mas que, por outro lado, melhoram as condições de vida da população em geral.

Quanto aos gastos do governo estadual, vimos que, pela Administração Direta, os investimentos cresceram no período 1960-75 e praticamente se mantiveram no mesmo nível nos últimos cinco anos a despeito do aumento da dívida fundada interna.

A criação de um grande número de empresas descentralizou o volume de investimentos, sendo que respondem atualmente por mais de 60% dessas aplicações. Assim mesmo, devido à escassez de recursos próprios, o Estado tem aumentado pouco seus gastos com capital.

Se na Administração Direta os investimentos não vêm crescendo, se não há aumento de gastos com pessoal e se a dívida vem crescendo assustadoramente,

então nos deparamos com um sistema tributário mal formulado. Portanto, qualquer solução para os problemas enfrentados deve começar pela reforma tributária.

Existem três caminhos para solucionar os problemas apontados:

- discutir a questão da dependência e a tendência centralizadora (que, no caso, se agravou com a reforma tributária implantada em 1967) do federalismo brasileiro de uma forma ampla, redefinindo a organização federativa quanto às circunscrições políticas e seus diferentes níveis de autonomia para legislar;
- reformar o sistema tributário, redefinindo alguns tributos e a competência de determinados gastos nas diferentes esferas de governo, e aumentar a autonomia em vários níveis;
- aumentar a capacidade de arrecadação dos governos estaduais, reduzindo e/ou eliminando as isenções internas, modificando a base de cálculo para arrecadar o ICM nas trocas no mercado interno e alterando a relação entre os “estados consumidores” e “estados produtores”.

Por acreditarmos que a simples preocupação em aumentar a capacidade de arrecadação só alivia temporariamente os governos estaduais de seus compromissos financeiros, opinamos que a terceira hipótese não serve.

Por outro lado, o atual estágio da política brasileira, apesar das perspectivas de mudanças com governadores eleitos a partir de março de 1983, não viabiliza a curto prazo a primeira proposição.

Resta então a segunda alternativa. Somos da opinião de que não deverão ser medidos esforços para operacionalizar-se, com urgência, uma reforma tributária que, além de aumentar a receita tributária, resulte num aumento de autonomia dos governos estaduais.

BIBLIOGRAFIA

- 1 – ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO BRASIL 1930, 1957, 1962, 1967, 1975, 1979. Rio de Janeiro, IBGE, 1931, 1958, 1963, 1968, 1975, 1979.
- 2 – BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1975/1979. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda, 1976/1980.
- 3 – COSTA, N. H. et alii. **Regionalização das transações do setor público.** Rio de Janeiro, FGV/IBRE/CCN, 1981.

- 4 — FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **Análise do setor público no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 1980. (25 Anos de Economia Gaúcha, 6, t. 1).
- 5 — REZENDE, Fernando A. **Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos Estados**. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 12(2):489-540, ago. 1972.