

Agravamento da crise financeira do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1979 a 1985 e suas conseqüências atuais*

Raymundo Ferreira Guimarães

Economista

Resumo

Este texto tem como objetivo relatar o agravamento da crise financeira do Estado do RS no período de 1979 a 1985, quando houve elevado endividamento, crescimento do serviço da dívida pública e queda dos investimentos. De 2000 a 2007, a crise não diminuiu, mesmo com a negociação da dívida com o Governo Federal em 1998, pois o comprometimento da receita corrente líquida com o serviço da dívida ficou muito alto, reduzindo os investimentos.

Palavras-chave: finanças estaduais; tributação; dívida pública.

Abstract

This paper analyses the worsening of financial crisis of Rio Grande do Sul, the southernmost state of Brazil, from 1979 up to the 1985s. It argues that the indebtedness and the assignment of the public debt considerably increased and that the investments declined. It shows that during the 2000s the crisis has not reduced its strength even after the negotiation of the debt with the federal government in 1998. Due to the assignment of the debt the state's net current revenue remained low, and the level of the investments further diminished.

Como um dos assuntos mais debatidos atualmente, em razão da mudança de governo no RS, é a crise financeira do Estado, escolhi como tema deste encontro um trabalho cujo título é **Avaliação Geral das Finanças Públicas do RS no Período de 1960-85**, coordenado por mim, tendo como colaboradores os Economistas Julio Gregory Brunet e Maria Cristina Cardoso, onde constatamos um agravamento contínuo das finanças do Estado a partir da segunda metade dos anos 70. Este

trabalho foi publicado pelo Centro de Estudo e Pesquisas Econômicas (IEPE) da Faculdade de Economia da UFRGS e faz parte do estudo **Uma Avaliação da Economia Gaúcha no Período de 1960-85**, coordenado pelo Professor Cláudio Accurso. Vou relatar o agravamento desse período em contraste com o bom desempenho do período anterior — 1960-73 —, apontando suas conseqüências, indicar as suas principais causas e destacar as sugestões que foram dadas para o seu saneamento financeiro.

É minha convicção que quase tudo que foi constatado naquele período se aplica à situação financeira de hoje (2006), pois o que aconteceu nestes últimos 20 anos foi um agravamento da mesma, porque pouco foi feito para solucionar essa situação.

* Este texto é o resumo do discurso proferido pelo autor no Corecon-RS, por ocasião do recebimento do Prêmio Economista Destaque do ano de 2006. Artigo recebido em 17 jan. 2007.

1 Agravamento dos agregados financeiros no período 1979-85

Comparando o período 1979-85 ao período de 1960 a 1973, fica evidente um agravamento tanto no setor público estadual como um todo (setor empresarial, setor governamental e Administração Direta) quanto em cada nível da administração do RS.

Os investimentos do setor público estadual consolidados (empresarial e governamental) vinham aumentando sua participação na renda interna gaúcha até 1973. Em 1960, a referida participação era em torno de 2%, chegando a 5% em 1973. Se somarmos os investimentos federais feitos, nesse ano, na economia gaúcha — em torno de 4% da sua renda interna —, a economia pública gaúcha investiu 9%, o que foi, diga-se de passagem, um ótimo desempenho! A participação desse investimento na estrutura de despesa total foi em torno de 28%.

Em 1979, os investimentos reduziram sua participação na renda interna gaúcha, girando em torno de 3%, e, em 1985, caíram para 2%, ficando sua participação na despesa total em 6%. Esses investimentos se destinaram à montagem de uma infra-estrutura nos setores de energia, transportes, comunicações e de uma infra-estrutura social, como educação, saúde, saneamento básico, assistência social, etc.

A receita tributária, basicamente o Imposto Sobre Vendas e Consignações/Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (IVC/ICM), foi, *grosso modo*, crescente no período de 1960 a 1973, alcançando um patamar em torno de 7% da renda interna, ao passo que, entre 1979 e 1985, baixou para a casa dos 6%.

As receitas operacionais do setor público empresarial obtiveram ganhos na renda interna gaúcha, passando de uma média de 5% entre 1960 e 1973 para 6% no período de 1979 a 1985, atingindo, neste último ano, 7%. Todavia esse crescimento se deveu mais ao volume de bens e serviços prestados pelas empresas que propriamente ao reajuste de suas tarifas, o qual, de um modo geral, estava abaixo dos índices de inflação.

As operações de crédito participaram na renda interna gaúcha com uma média de 1,5% no período de 1960 a 1973 e, de 1979 a 1985, com uma média de 9%. Já o déficit público teve uma participação menor que 1% da renda interna no período de 1960 a 1979 e cresceu para 6% em 1982, estando em torno de 8% em 1985.

Vistas pelo lado do financiamento das despesas, as receitas tributárias (IVC/ICM) financiaram, em média, 48% do total das despesas no período 1960-73, e apenas 24% entre 1979 e 1985; as receitas operacionais financiaram, em média, 24% no período 1960-73, subiram para, aproximadamente, 28% em 1979, caíram, em 1982, para 15% e giraram em torno de 22% entre 1982 e 1985; as operações de crédito financiaram, em média, as despesas totais em 7% no período de 1960 a 1973 e 32% de 1979 a 1985; o déficit financiou, em média, 6% das despesas totais do período de 1960 a 1973, e em torno de 22% de 1982 a 1985.

No conjunto, os dois agregados, operações de crédito e déficit, financiaram, de 1979 a 1985, mais de 50% do total da despesa realizada pelo setor público estadual, enquanto, no período anterior, 1960-73, essas variáveis eram responsáveis por apenas 13%. No primeiro período, esses agregados se destinaram a financiar uma boa parte dos investimentos públicos, ao passo que, no segundo período, financiaram, além dos investimentos, uma boa parte das despesas correntes e das inversões em aplicações financeiras.

2 Conseqüências da inversão das fontes de financiamento da despesa pública

Podem-se citar quatro conseqüências da inversão das fontes de financiamento da despesa pública.

A primeira foi um endividamento elevado da economia pública gaúcha. De um patamar já bastante alto de 21% da renda interna em 1979, passou para 48% nos anos de 1984 e 1985.

A segunda representou um crescimento exagerado do serviço da dívida, aumentando sua participação na despesa da Administração Direta do Estado de aproximadamente 6% em 1973 para em torno de 22% em 1984 e 37% em 1985.

A terceira foi uma perda gradativa da capacidade de investir da economia pública gaúcha, pois, como mencionado anteriormente, os investimentos, depois de atingirem 5% da renda interna gaúcha em 1973, caíram, progressivamente, a partir de 1979, para chegarem a apenas 2% em 1985.

A última significou uma perda gradativa da qualidade dos serviços públicos essenciais, principalmente os de educação.

Essas conseqüências persistem até os dias de hoje (2006), agravadas por novos problemas, como se verá mais adiante, pois pouco se fez para debelar a crise financeira do Estado.

3 Causas do agravamento da crise

O agravamento da crise financeira do Estado do RS baseia-se em quatro principais causas.

Primeiramente, em decorrência do federalismo fiscal, de 1967, quando houve uma má distribuição de recursos (receitas tributárias próprias e participação em tributos federais) e encargos de despesas em nível dos estados. Para cobrir esse hiato entre recursos e despesas, os estados tiveram que apelar para operações de crédito e para o déficit público, além do necessário, para financiar seus investimentos.

Em segundo lugar, seu principal tributo — o ICM —, além de, teoricamente, apresentar elasticidade-renda em torno da unidade, enquanto as despesas públicas possuem uma elasticidade-renda superior à unidade, foi objeto de uma série de erosões de sua base tributária, em decorrência de uma bateria de estímulos fiscais concedidos através do mesmo, por meio de redução de alíquotas, de base de cálculo, de isenções e até de imunidade, como na exportação de produtos industriais. Isso foi feito para atender a uma política de crescimento em geral e, em particular, de estímulo às exportações. Esses fatos conferiram ao ICM, além de uma redução de sua produtividade, uma elasticidade-renda abaixo da unidade.

Em terceiro lugar, o ICM não possuía um campo ou base econômica suficientemente ampla para captar toda a base econômica gerada na economia gaúcha, pois incidia só sobre mercadorias, exceto os combustíveis, e só tributava os serviços quando os mesmos passavam pelas empresas contribuintes desse imposto.

Em quarto lugar, as tarifas ou preços das empresas do Estado não foram reajustadas de acordo com os índices da inflação. Por outro lado, houve concessão de tarifas subsidiadas a determinadas indústrias, à agricultura e à eletrificação rural. A política dos preços defasados ou quase congelados das empresas estatais foi largamente utilizada pelo Governo Federal para combater o processo inflacionário da época e também

para forçar as empresas a tomarem empréstimos externos para fornecerem divisas ao Governo Federal para pagar sua dívida externa.

A erosão da base tributária do ICM e o não-reajuste das tarifas — sobretudo das estatais (CEEE e CRT) — de acordo com os índices de inflação não permitiram que o Governo captasse o retorno dos investimentos efetuados pela economia pública estadual, os quais foram bastante elevados durante os 15 anos anteriores a 1973, como se viu no item 1.

Teoricamente, e isso é princípio pacífico em Economia Financeira, todo investimento, desde que seja produtivo, financiado por operações de crédito e/ou déficit público, provoca um retorno financeiro direto ou indireto no médio, ou no longo prazo, suficiente para pagar o serviço de sua dívida. O retorno direto é captado via preços ou tarifas das empresas que investiram, e o retorno indireto, via receita tributária, no caso, o ICM.

4 Sugestões para resolver a crise das finanças públicas

Além das sugestões feitas na época para resolver a crise das finanças públicas nos anos 80, surgiram outras, já que novos elementos foram acrescentados desde aquela época até os dias de hoje.

Em primeiro lugar, foram sugeridas medidas de racionalidade administrativa, tais como a criação do “caixa único” do Estado; a programação do setor público e do orçamento — programa com a função de apoiar a alocação mais eficiente de recursos nos projetos governamentais —; a eliminação de órgãos com funções duplicadas ou superpostas; e o remanejamento de pessoal, para tornar a máquina administrativa mais funcional e desnecessária a contratação de novos funcionários.

Em segundo lugar, foram pensadas medidas de caráter financeiro, como as descritas a seguir.

Propugnação de uma nova reforma tributária

Essa medida visa:

- auxiliar os governos das três esferas de poder numa política de redistribuição de renda entre classes sociais;
- fornecer recursos suficientes à União, aos estados e aos municípios para resolverem suas crises financeiras e retomarem os investimentos nas

infra-estruturas econômicas e sociais, com ênfase no social, praticamente abandonados nos últimos anos;

- redistribuir a carga tributária de maneira a ter maior peso sobre as regiões mais ricas e sobre as classes de renda com maior capacidade contributiva, dando, assim, um caráter progressivo ao sistema tributário como um todo;
- eliminar os abusos e privilégios fiscais existentes no atual sistema tributário brasileiro;
- reduzir o número de impostos existentes no sistema atual, instituindo um imposto seletivo, sobre o valor adicionado (IVA), que incorporaria todos os incidentes sobre o consumo. O IVA teria alíquotas uniformes em todo o território nacional e seria tributado segundo o destino da mercadoria, que, além de ser mais justo, tornaria mais difícil a guerra fiscal entre os estados brasileiros.

A reforma tributária instituída pela Constituição de 1988 corrigiu, em parte, as deficiências do sistema tributário instituído em 1967 e 1969, sobretudo no que diz respeito ao Governo Federal, mas, em nível dos estados, houve poucas melhoras. O ICM transformou-se em ICMS, ampliando seu campo de incidência, ao incorporar os serviços de comunicação e energia elétrica e mais combustíveis e lubrificantes. Todavia a receita daí decorrente não foi suficiente para cobrir o hiato entre recursos e encargos decorrentes da partilha estabelecida pelo federalismo fiscal e para compensar a isenção concedida pela Lei Kandir. Assim, essa sugestão continua válida para auxiliar na solução da crise atual.

Atualização das tarifas das empresas estatais

Na época, sugeriu-se um reajuste de 50%, em termos reais, das tarifas (que estavam defasadas acima de 50%), para se obter um ganho de receita equivalente a 3,5% da renda interna gaúcha, já que, como se viu no item 1, a receita do setor empresarial em 1985 correspondia a 7% da renda interna. Esse ganho era suficiente para repor os investimentos, que baixaram para 2% da renda interna em 1985, no patamar de 5% alcançado em 1973. Essa sugestão perdeu a atualidade, pois tanto a CEEE quanto a CRT foram vendidas, e os compradores atualizaram seus preços.

Redução do valor do serviço da dívida

Propunha-se a negociação da dívida, de maneira a reduzir drasticamente a sua carga ou serviço anual nos orçamentos e a abrir espaços para novos investimentos

e para o aumento da prestação de serviços reais à sociedade. A solução proposta era um alongamento do perfil, ou dos prazos da dívida, e a redução de seus juros e encargos, que pesavam sobre a mesma. Uma das possibilidades seria negociar com a União uma grande parcela da mesma, de maneira a diluí-la no tempo. Em 1985, o montante do serviço da dívida, só na Administração Direta do Estado, foi superior a 5% da renda interna gaúcha e absorveu quase 37% de suas despesas.

Apesar da gravidade do problema, a negociação do montante da dívida e do seu serviço só foi resolvida 20 anos após, isto é, por volta de 1998, e, mesmo assim, mal resolvida, pois a crise financeira atual (2006) se deve, em boa parte, ao valor elevado do serviço da dívida.

A postergação da solução do endividamento do Governo gaúcho deve-se aos seguintes fatos:

- primeiro, à existência de uma taxa de inflação elevada até 1994. No Governo Simon (1987-90), as receitas de aplicações financeiras, no valor de quase R\$ 6,5 bilhões a preços de 2004, aproximaram-se da receita obtida com a venda da CEEE e da CRT pelo Governo Britto. No Governo Collares (1991-94), as referidas receitas de aplicações financeiras aumentaram, aproximadamente, para R\$ 7,7 bilhões, também a preços de 2004, praticamente empatando com as receitas das vendas das referidas empresas (CEEE e CRT);
- segundo, como a taxa de inflação caiu bruscamente, em decorrência do Plano Real implantado em julho de 1994, o Governo Britto (1995-98) fez uso de outra fonte de receita, ou seja, alienou as duas grandes empresas, CEEE e CRT, alcançando um valor em torno de R\$ 7,85 bilhões, na mesma base de preços anterior. A partir de 1998, negociou o montante da dívida da Administração Direta do Estado com o Governo Federal, cujo montante de seu serviço anual girava em torno de 15% de sua receita corrente líquida (RCL). O Governo Olívio (1999-02), sem os recursos gerados pelas altas taxas de inflação e sem a venda de empresas públicas, contornou, em parte, a crise das finanças públicas, fazendo uso do “Caixa Único” e cortando investimentos. Em piores condições, o Governo Rigotto (2003-06), para fazer face à crise, diminuiu drasticamente seus investimentos.¹

¹ Para maiores detalhes, ler **A Crise Financeira Estadual**, de autoria de Darcy F. C. dos Santos (2005).

Assim, reduzir o valor do serviço da dívida continua uma boa sugestão para os dias de hoje, já que sua negociação em 1998 não contribuiu muito para diminuir a crise das finanças. Na receita corrente líquida do orçamento da Administração Direta, está muito elevada a sua participação, de 15%, ocupando o espaço do orçamento destinado aos investimentos públicos e a outros serviços essenciais. Para abrir os referidos espaços, sua participação na RCL não pode ser superior a 8%.

Recuperação do crescimento histórico da despesa pública, segundo a hipótese de Wagner

Essa sugestão é nova, pois, na época em que foi escrito o texto sobre avaliação das finanças públicas para o período 1960-85, a inversão do crescimento das despesas públicas, segundo a hipótese de Wagner, não existia. Esse fenômeno é mais recente, tornando-se conhecido a partir dos anos 90.

O que significa isso? Segundo Wagner (apud Silva, 1978), estudioso de finanças públicas, são as despesas de natureza social — educação, saúde, saneamento básico, previdência social — as que mais crescem durante o processo de crescimento econômico de um país. As despesas públicas como um todo crescem a uma taxa superior à taxa de crescimento da economia, devido às despesas de natureza social — núcleo de sua explicação —, que conferem uma elasticidade-renda da despesa superior à unidade. As despesas da administração geral, do Judiciário, do Legislativo e outras despesas jurídicas crescem também durante o processo de crescimento da economia, contudo com uma taxa de crescimento igual à da economia, isto é, com uma elasticidade-renda igual à unidade. Essa hipótese foi confirmada historicamente nos países em que foi testada.

No Rio Grande do Sul,² as despesas de caráter social apresentaram, no período de 1947 a 1973, uma elasticidade-renda em torno de 2,00, isto é, enquanto a economia gaúcha crescia em um ponto, as referidas despesas cresciam em dois pontos. Esse fato propiciou ao RS um ensino público de boa qualidade, um dos melhores índices de alfabetização, uma das menores taxas de mortalidade infantil e uma expectativa de vida superior à média nacional.

A partir dos anos 90, não são mais as despesas de natureza social que estão crescendo mais, mas, sim, as

despesas representativas das funções legislativa, judiciária e de outras funções jurídicas.

As funções acima mencionadas participavam em 1994, no total da despesa da Administração Direta do Estado, com mais ou menos 8% e, em 2004, com aproximadamente 15%. Isso se deu em detrimento da participação das despesas realizadas pelo Poder Executivo, onde estão alocadas as despesas de natureza social.

Embora não se tenha testado a hipótese de Wagner para o período de 1994 a 2004, pode-se concluir, pelos dados citados acima, que foram as funções legislativa, judiciária, etc. as que apresentariam uma elasticidade-renda maior que a unidade, contrariando, assim, a referida hipótese. Naturalmente, isso não é um bom sinal para a melhoria da qualidade e da quantidade dos serviços, seja de segurança, educação, saúde, saneamento básico, seja dos investimentos em infra-estrutura econômica, os quais estão se tornando cada vez mais precários e causando uma disfunção da Administração Pública, pois sua função é de prestar serviços de boa qualidade à sociedade.

Eis aqui um exemplo numérico da rigidez do orçamento para 2007, se não houver solução para resolver os problemas aqui apresentados: se se somarem 15% de serviço da dívida aos 15% das despesas do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, têm-se 30% da receita corrente líquida da Administração Direta do Estado. Se se somarem mais 60% decorrentes das despesas com pessoal ativo e inativo do Poder Executivo, têm-se 90% da receita corrente líquida. Se se somarem mais 10% de despesas com outros custeios da máquina administrativa, têm-se 100% da receita corrente líquida, isto é, não há espaço para investimento num orçamento equilibrado.

5 Considerações finais

Para encerrar, quero dizer que a economia pública cumpre, numa economia de mercado, na minha opinião, basicamente três grandes funções, sem as quais, a economia privada tende a entrar num estado de semi-estagnação econômica.

A primeira função é a de aumentar a capacidade de trabalho dos indivíduos. Isso se faz com despesas destinadas aos serviços de saúde, saneamento básico, segurança pública, habitação popular subsidiada e também de educação.

A segunda função é a de aumentar a qualidade do trabalho dos indivíduos. Isso se consegue, sobretudo, com despesas destinadas aos serviços de educação.

² Ler **25 Anos da Economia Gaúcha**, v. 6, t. 1 (Guimarães, 1980).

Já a terceira função é a de investir na infra-estrutura econômica, como transportes, energia, portos, etc., criando vastas economias externas, que serão apropriadas pelas empresas privadas.

Essas três funções, em conjunto, aumentam a taxa de lucro e auxiliam a acumulação de capital das empresas numa economia de mercado.

No momento — e isso dura mais de 20 anos — em que a economia pública, nacional e estadual, perdeu grande parte de sua capacidade de investir e que seus serviços públicos essenciais foram gradativamente se degradando, a economia privada entrou numa fase de semi-estagnação, exibindo baixas taxas de crescimento econômico até os dias de hoje.

Referências

GUIMARÃES, Raymundo (Coord.). Análise do Setor Público no RS. In: 25 ANOS de economia gaúcha. Porto Alegre: FEE, 1980. v. 6, t. 1.

GUIMARÃES, Raymundo (Coord.). Avaliação geral das finanças públicas do RS no período de 1960-85. In: ACCURSO, C. **Uma avaliação da economia gaúcha no período de 1960-85**. [S. l.: s. n., 198-].

GUIMARÃES, Raymundo Ferreira. Situação das finanças do Rio Grande do Sul: 1979-86. **Indicadores Econômicos RS**, v. 16 n. 2, p. 113-147, 1998.

SANTOS, Darcy F. C. **A crise financeira estadual**. [S. l.: s. n.], 2005.

SILVA, Fernando Resende da. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1978.