

# DO "SANEAMENTO" À CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO RIO GRANDE DO SUL: 1986-90\*

*Bolívar Tarragó Moura Neto\*\**

*Jorge Blascoviski Vieira\*\**

*Renato A. Dalmazo\*\*\**

## 1 - Introdução

O objetivo deste texto é analisar as principais causas que levaram ao agravamento da crise das finanças públicas no final de 1990, a qual reside na estratégia de um programa arrojado de investimentos entre 1989 e 1990, bem como no montante da dívida estadual. A política de estabilização do Governo Federal, através de sua política monetária restritiva, concorreu como um terceiro fator externo. A influência desta não será examinada no presente texto. Centralizaremos nossa análise na origem dos recursos que viabilizaram os novos investimentos e nas causas do agravamento da crise das finanças estaduais.

A estratégia para o saneamento das finanças públicas implementada pelo Governo Estadual, entre 1987 e 1990, foi orientada nos seguintes pontos básicos: numa primeira etapa, renegociação da dívida estadual e busca do equilíbrio operacional e orçamentário; numa segunda etapa, a retomada da capacidade de investimentos do setor público através de recursos próprios e da viabilização de novas fontes de financiamento. Incluímos também como objetivo o controle e a recuperação das empresas estatais, o que não será verificado no presente estudo.

A execução da primeira fase esteve sustentada em princípios de austeridade e seletividade do gasto, buscando recolocar a imagem de racionalidade na administração pública perante a sociedade. O **Relatório da Gestão 1987/1991**, bem como o noticiário que circulou na

---

\* Este trabalho contou com o apoio financeiro da FAPERGS. Os autores agradecem a Luiz Augusto E. Faria, Alfredo Meneghetti Neto, André Minella e Carlos R. Winckler pelos comentários feitos a uma versão preliminar do mesmo.

\*\* Economista da FEE.

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

imprensa destacam o saneamento das finanças estaduais — receita e despesa equilibradas — e a obtenção de poupança fiscal para a retomada dos investimentos públicos.<sup>1</sup> Na segunda etapa, o Governo Estadual definiu a política de implementar um programa arrojado de investimentos, correspondendo à realização de 174 projetos prioritários no período 1989-90.

É instigante criticar essas proposições, já que elas alçaram o Estado regional a um ponto que criava perspectivas de alavancagem de crescimento estadual em um contexto de retração das atividades produtivas. Entretanto a estratégia se rompe no final do ano de 1990 e, a partir daí, ameaça, junto com outros fatores, engolir a sociedade — suspensão dos programas sociais, de educação, de segurança, etc. — e o próprio Estado regional.

O rompimento do equilíbrio financeiro manifestou-se no atraso dos salários do funcionalismo, no abalo da credibilidade dos títulos da dívida pública estadual dentre outros fatos. Tal conduziu a decisões, políticas saneadoras, como a necessidade do resgate de parte da dívida que girava no mercado financeiro (diário) de risco, o pagamento dos contratos do programa de investimentos e a garantia da saúde financeira dos bancos estaduais.

A crise das finanças estaduais tem um duplo caráter: de um lado, o caráter político da decisão governamental de realizar um programa arrojado de investimentos entre 1989 e 1990; de outro, concorre um fator estrutural representado pelo tamanho e perfil de pagamento da dívida fundada estadual. A dívida estadual que girava no mercado de risco perdeu liquidez e a confiança dos tradicionais compradores no segundo semestre de 1990, forçando a decisão política em favor do resgate de parte da mesma como manobra para recompor a credibilidade dos papéis estaduais. Esse problema também atingiu outros estados da Federação, como São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, etc.

Sobre essas condições repousa a quebra do caixa do Tesouro Estadual, configurando-se como um entrave para que o Estado regional exerça a função promotora do desenvolvimento. A superação desse "estado de coisas" exigiu, para restabelecer o equilíbrio das finanças estaduais e empurrar a renegociação da dívida para o próximo Governo,

---

<sup>1</sup> Esse "superavit" fiscal era indício de equilíbrio financeiro das contas do Governo, como observaram Fraquelli(1990) e Meneghetti(1991), mas não de saneamento das finanças do Estado.

decisões radicais, que atingiram profundamente o funcionalismo e a sociedade rio-grandense.

Nosso estudo tem por universo as contas públicas da Administração Direta, a partir de dados da publicação **Balanco Geral do Estado do Rio Grande do Sul** (1986/89). Não incluímos nele os dados sobre as autarquias e as fundações, visto não dispormos de dados agregados para o ano de 1990.<sup>2</sup>

Na seção 2, analisamos o comportamento dos diversos itens da receita e da despesa, no período 1987-90. Na seção 3, investigamos a evolução dos Investimentos, concentrando-nos na forma de financiá-los determinada pelo Governo Estadual.

## **2 - Evolução da receita e da despesa da Administração Direta (1986-90)**

A Receita Total do Estado apresentou, ao longo do período em questão, uma trajetória de declínio e ascensão, chegando a 1990 num nível satisfatório, tendo em vista que esta, nesse ano, se situou no mesmo patamar de 1986.

A principal razão da recuperação das receitas estaduais está localizada nas transformações produzidas pela nova Constituição, que redefiniu a distribuição do bolo tributário brasileiro, delegando aos estados e aos municípios parcela expressiva de novos recursos. A ampliação da base de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, abarcando também os serviços, especialmente energia elétrica, comercialização de combustíveis, bem como transporte rodoviário, resultou em significativos aumentos no volume de receitas nos anos recentes, 1989 e 1990. Devemos ressaltar igualmente a expressiva expansão das Transferências Correntes, pois estas representavam 6,19% da Receita Total em 1989 e passaram a 11,61% em 1990. Essa expansão, que pode ser creditada em grande parte a um aumento dos repasses do salário-educação e do Sistema Unificado de Saúde, deu fôlego aos cofres do Estado mesmo em um momento de retração

---

<sup>2</sup> Em 1980, as despesas de pessoal das autarquias e das fundações representavam 9,16% das despesas de pessoal do setor governamental, passando a 7,24% em 1988.

das atividades dos agentes produtivos. A série de dados desenvolvida para o presente trabalho mostra isso com clareza, pois, se em 1988 a arrecadação de tributos encontrava-se em torno de 20% menor, na comparação com o ano-base, já em 1989 e 1990 constata-se uma importante recuperação dos ingressos de recursos no Tesouro. A redução dos prazos de recolhimento do ICMS, implementada pela Secretaria da Fazenda, bem como o abrandamento das taxas de inflação em 1990 também devem ter contribuído nesse sentido, pois as perdas tributárias em consequência da expansão dos preços — o chamado "efeito Tanzi" — foram atenuadas.

Ao desenvolvermos a análise da Receita Total, explicitamos as principais indicações do comportamento da Receita Corrente, visto ser esta o principal item daquela. Em 1990, a Receita Corrente — que tem como base principal as receitas oriundas da tributação — representava 79% das receitas do Estado, sendo que, em 1988 e em 1989, sua participação era mais significativa: 88,72% e 94,93% respectivamente. Esses percentuais refletem uma estratégia de gestão no sentido de buscar apoio independente do mercado financeiro, ou seja, nesses dois anos, o nível de operações de crédito foi baixo, especialmente em 1989, conforme podemos verificar na Tabela 2. O mercado financeiro tornou-se, para o Estado gaúcho, não fonte de tomada de recursos, mas de apoio na produção de liquidez para os seus capitais.

Essa opção de gestão fica evidenciada a partir da análise do Fundo de Garantia de Liquidez de Títulos da Dívida Pública Estadual (FGLTDPE), que, nos anos de 1987, 1988 e 1989, apresentou expressiva participação no conjunto da Receita Total de 5,58%, 20,78% e 18,18% respectivamente. Os recursos gerados através desse Fundo foram decisivos, nesse período, na sustentação das receitas estaduais nos momentos que antecederam as transformações da nova Constituição, ou seja, o Estado, assim como os demais agentes econômicos, teve na "ciranda financeira" mecanismo decisivo na valorização de recursos financeiros. Além disso, possibilitou a dispensa de tomada de novos empréstimos, em uma conjuntura adversa para tal, tendo em vista a inexistência de financiamento de longo prazo aliado às elevadíssimas taxas de juros vigentes no mercado. O conjunto de dados da Tabela 2 explicita isso, pois as Operações de Crédito, desde 1987, vinham reduzindo-se fortemente.

Tabela 1

Evolução da receita arrecadada e da despesa empenhada (realizada), segundo as categorias econômicas, da Administração Direta no Rio Grande do Sul — 1987-90

DISCRIMINAÇÃO	1987	1988	1989	1990
Receita Total .....	95,62	80,39	89,20	100,69
Receitas Correntes .....	87,71	88,62	105,21	98,83
Receita Tributária .....	79,62	69,61	88,82	97,26
ICM/ICMS .....	78,87	71,08	92,81	100,93
Outras Receitas .....	89,97	49,24	33,64	46,47
Transferências Correntes .....	90,68	58,56	52,07	110,26
Receitas Correntes Diversas ...	199,54	439,68	472,59	94,72
FGLTDPE .....	346,34	1 048,23	1 052,89	71,60
Outras .....	121,93	117,92	165,78	106,95
Receitas de Capital .....	128,24	46,44	23,17	108,34
Operações de Crédito .....	129,38	46,80	21,82	108,59
Transferências de Capital .....	2 156,93	1 105,35	2 812,66	7 617,92
Outras Receitas de Capital .....	2,49	2,26	114,52	1,76
Despesa Total .....	89,48	75,45	79,06	92,99
Despesas Correntes .....	84,27	69,97	68,43	82,65
Custeio .....	75,75	63,47	76,26	91,32
Pessoal .....	75,70	61,45	75,56	89,36
Outras Despesas de Custeio ..	76,17	80,03	81,99	107,37
Transferências Correntes .....	90,00	74,34	63,18	76,84
Transferências a Municípios .	82,45	69,46	103,51	117,67
Inativos .....	83,55	78,00	89,64	99,16
Pensionistas .....	63,02	62,74	72,06	83,49
Encargos da Dívida Interna ..	118,97	81,25	3,45	15,51
Encargos da Dívida Externa ..	78,93	110,12	31,92	1,38
Outros .....	60,52	59,01	64,36	93,25
Despesas de Capital .....	118,31	105,78	137,97	150,24
Investimentos .....	118,28	188,27	314,01	214,92
Inversões Financeiras .....	787,20	154,48	824,52	587,44
Transferências de Capital .....	108,11	93,25	102,33	134,33
Amortização da Dívida Interna	118,52	120,13	118,46	138,33
Amortização da Dívida Externa	126,89	127,60	30,26	0,01
Outras .....	95,33	62,75	100,24	154,17
Despesa Operacional (1) .....	81,24	69,92	91,77	106,68
Receita Própria Líquida (2) .....	88,85	92,79	105,58	94,73
Resultado Operacional (3) .....	-2,48	-172,06	-82,18	208,31

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1986/89 (1987/90). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA DESPESA ORÇADA COM A EMPENHADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

NOTA: Índices deflacionados pelo IGP-DI, base 1986=100.

(1) Igual à Despesa Total menos encargos e amortizações da dívida. (2) Igual às Receitas Correntes menos as Transferências aos Municípios. (3) Igual às Receitas Correntes menos a Despesa Operacional. No ano de 1986 (base da série), houve "deficit" operacional; portanto, os três anos seguintes, que apresentam sinal negativo, são anos de "superavit".

Tabela 2

Participação percentual dos diversos itens na Receita Total  
e na Despesa Total — 1986-90

DISCRIMINAÇÃO	1986	1987	1988	1989	1990
Receita Total .....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Receitas Correntes .....	80,48	73,82	88,72	94,93	79,00
Receita Tributária .....	65,43	54,48	56,65	65,15	63,20
ICM/ICMS .....	61,02	50,33	53,95	63,49	61,17
Outras Receitas .....	4,41	4,15	2,70	1,66	2,03
Transferências Correntes .....	10,60	10,05	7,72	6,19	11,61
Receitas Correntes Diversas ....	4,45	9,29	24,35	23,59	4,19
FGLDPE .....	1,54	5,58	20,08	18,18	1,10
Outras .....	2,91	3,71	4,27	5,41	3,09
Receitas de Capital .....	19,52	26,18	11,28	5,07	21,00
Operações de Crédito .....	19,30	26,12	11,24	4,72	20,82
Transferências de Capital .....	0,00	0,05	0,03	0,08	0,18
Outras Receitas de Capital ....	0,21	0,01	0,01	0,27	0,00
Despesa Total .....	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Despesas Correntes .....	84,71	79,79	78,56	73,32	75,30
Custeio .....	34,03	28,81	28,62	32,82	33,42
Pessoal .....	30,34	25,67	24,71	28,99	29,16
Outras Despesas de Custeio ..	3,69	3,14	3,91	3,83	4,26
Transferências Correntes .....	50,68	50,98	49,94	40,50	41,88
Transferências a Municípios.	12,86	11,85	11,84	16,84	16,28
Inativos .....	14,27	13,33	14,75	16,18	15,22
Pensionistas .....	0,60	0,42	0,50	0,55	0,54
Encargos da Dívida Interna ..	14,84	19,74	15,99	0,65	2,48
Encargos da Dívida Externa ..	0,77	0,68	1,12	0,31	0,01
Outros .....	7,34	4,96	5,74	5,97	7,36
Despesas de Capital .....	15,29	20,21	21,44	26,68	24,70
Investimentos .....	1,89	2,49	4,71	7,49	4,36
Inversões Financeiras .....	0,20	1,77	0,41	2,10	1,27
Transferências de Capital .....	13,20	15,95	16,31	17,09	19,07
Amortização da Dívida Interna	5,76	7,64	9,18	8,64	8,58
Amortização da Dívida Externa	1,11	1,57	1,87	0,42	0,00
Outras .....	6,33	6,74	5,26	8,02	10,49

FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1986/89 (1987/90). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA DESPESA ORÇADA COM A EMPENHADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

No entanto, em 1990, verifica-se uma expansão na tomada de crédito. A explicação mais razoável para esse fato está localizada nos constrangimentos que o mercado financeiro sofreu ao longo de 1990, em consequência das profundas modificações provocadas pelo Plano Collor e do arrocho monetário subsequente. Com o esgotamento da receita financeira, viu-se o Estado na contingência de, novamente, buscar apoio nas operações de crédito. Se estas em 1989 representavam 4,72% das receitas em 1990 alcançam um patamar de 20,82%. Como veremos adiante, essa necessidade trouxe pesados encargos, na medida em que se dá em momento desfavorável, dada a elevação das taxas de juros, as possibilidades de perdas de credibilidade dos títulos da dívida do Estado e, somando-se ainda, o resgate de compromissos do programa de investimentos.

Como síntese do que expomos até o presente momento, podemos afirmar que a Receita Total foi sustentada, em determinado patamar, basicamente pelas receitas financeiras e pelas transformações advindas da nova Constituição, o que permitiu ao Estado prescindir das operações de crédito, em um primeiro momento. O constrangimento imposto aos mecanismos de especulação financeira pelo Governo Collor significou a derrubada de uma viga fundamental na gestão do Estado, no período 1987-90. Para fazer frente a essa nova realidade, a alternativa adotada foi a captação de recursos no sistema bancário para ocupar o espaço dos ganhos advindos da receita financeira. Essa conclusão pode ser visualizada a partir da análise do Gráfico 1.

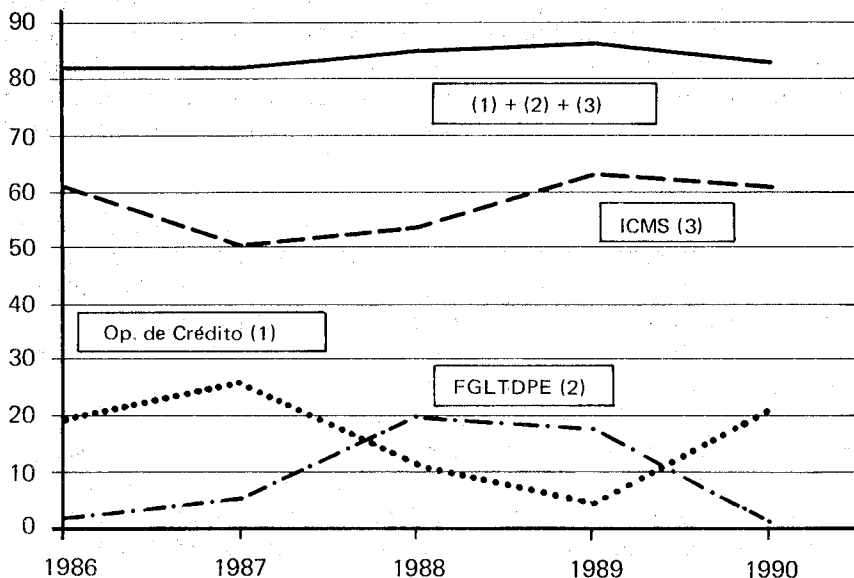
No que diz respeito às Despesas Correntes, uma primeira aproximação indicar-nos-á um decréscimo de 17,35% no período 1986-90. No entanto, se no período estudado ocorre uma redução do volume das Despesas Correntes, em 1990 houve uma expansão destas em relação aos dois anos anteriores, sinalizando que o Governo teve dificuldades em manter o controle de seus gastos.

O principal fator a influenciar as Despesas Correntes foi o gasto com pessoal, que, em 1990, cresceu 18,27% na comparação com 1989, evidenciado no Gráfico 2; sendo que este indica uma evolução positiva do gasto com pessoal — não considerando os pensionistas e inativos — em 1989.

Os indicadores mostram uma queda dos salários nos anos 80, aprofundada com o Plano Collor. Como, em meio a esse processo, o conjunto dos gastos com salários do Estado se expande em 1990? Tendo em vista a inexistência de dados desagregados, neste momento o que se pode fazer é uma exploração preliminar acerca desse fato.

## GRÁFICO 1

**EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL  
DOS PRINCIPAIS ITENS DA RECEITA  
TOTAL – 1986-90**



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1986/89 (1987/90).  
Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA DESPESA ORÇADA COM A EMPENHADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

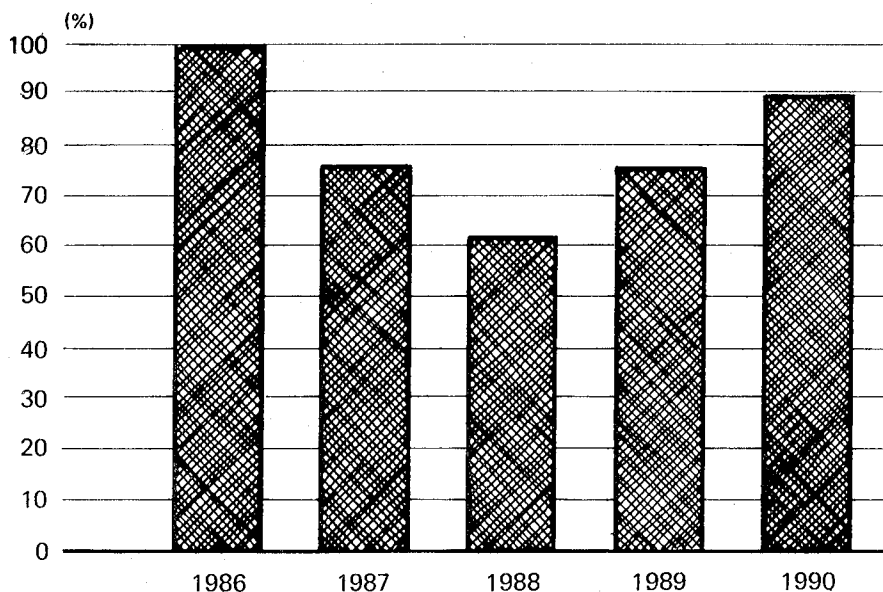
O controle dos salários no último Governo, sem sombra de dúvida, foi significativo, principalmente nos dois primeiros anos, 1987 e 1988. No entanto o patamar salarial de várias categorias dentro do Estado atingiu níveis extremamente baixos, provocando reivindicações e, em consequência, expansão do gasto com pessoal. Além disso, algumas categorias específicas, que possuem peso político expressivo dentro do



aparelho estatal, lograram alcançar ganhos salariais extras. Nesse sentido, podemos exemplificar com a equiparação entre a magistratura e o Legislativo, bem como os expressivos índices de aumentos da Brigada Militar, extensivos à Secretaria de Segurança em 1990, em momento pré-eleitoral.<sup>3</sup>

## GRÁFICO 2

### DESPESAS COM PESSOAL – 1986-90



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1986/89 (1987/90).  
Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA DESPESA ORÇADA COM A EMPENHADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

NOTA: Os dados têm como base 1986=100.

<sup>3</sup> A Polícia Militar recebeu aumento de 2.109,27%; e os professores, de 1.613,23%, índices estes superiores ao aumento do IGP-DI – utilizado aqui como deflator – de 1.576,56%.

Esses fatos indicam que o controle continuado do gasto com pessoal tem limites; em prazos mais alargados, algumas categorias conseguem articular pressões no sentido da recomposição de seus níveis de renda, provocando vazamentos no controle do gasto com pessoal. Devemos ressaltar, também, que essa rubrica se encontra, atualmente, em níveis incompressíveis. Se, em termos absolutos, constatamos um avanço do gasto com pessoal, no tocante à participação relativa no conjunto da despesa os salários encontram-se em um patamar levemente inferior a 1986.

Por último, neste ponto, gostaríamos de registrar a extraordinária queda dos dispêndios dos Encargos da Dívida Interna, que, no início do período, abarcava 14,04% do total da despesa e, em 1990, essa participação despenca para 2,48%, sendo que, em 1989, o seu volume alcançou o patamar de 0,65%. Essa constatação nos indica que o Governo logrou renegociar a dívida do Estado para prazos mais longos e obteve como resultado uma queda no seu encargo, desafogando o Tesouro e, em consequência, liberando recursos para outras áreas.

Em termos gerais, podemos afirmar que, no período em análise, o Estado conseguiu controlar seus dispêndios de forma a obter equilíbrio das finanças e conseguiu gerar poupança fiscal, embora, em 1990, tenha ocorrido uma expansão das Despesas Correntes. O gasto com pessoal — ativos, inativos e pensionistas — apresentou, em termos de participação relativa, um nível praticamente constante, apesar de, em 1990, no tocante a sua evolução absoluta ter sido ascendente na comparação com 1989.

No que diz respeito às Despesas de Capital, neste ponto faremos referência apenas às Transferências de Capital, pois a evolução dos Investimentos será tratada no item seguinte. As Transferências de Capital apresentaram, de 1986 a 1990, um movimento de ascensão, tendo em vista sua participação no conjunto das despesas ter se elevado de 13,20% para 19,07%, sendo que as Amortizações da Dívida Interna mantiveram um volume constante, em termos de participação na Despesa Total, especialmente nos três últimos anos da série, sinalizando que o Estado optou por resgatar um volume de compromissos limitado ao ingresso de recursos financeiros. No entanto, em termos absolutos, as mesmas cresceram, em relação ao ano-base, 38,33%.

### **3 - Forma de financiamento dos investimentos do Governo do Estado**

Nesta seção, procuramos analisar a evolução dos investimentos do Governo Estadual nos últimos quatro anos, dando ênfase principalmente

à maneira por ele definida para financiar seu programa de investimentos que, em comparação com os investimentos realizados no período imediatamente anterior e tendo em vista o quadro de crise que se apresentou na economia brasileira em praticamente toda a última década, se constituiu, sem dúvida, num programa arrojado.

Os investimentos implementados por um governo de Estado (principalmente em infra-estrutura) trazem efeitos para a atividade econômica somente no médio ou no longo prazo<sup>4</sup>. Em consequência disso, o retorno desses investimentos em termos de incremento das receitas, sobretudo daquelas que são proporcionais ao nível de atividade econômica (como o ICMS), somente se faz sentir num prazo relativamente longo. Para que um projeto de investimento estatal tenha condições de arcar com os encargos decorrentes do seu financiamento, o fluxo de pagamentos desses encargos deveria coincidir com o fluxo de incremento na receita decorrente da influência daquele projeto. A partir disso, deduz-se que, para que o financiamento dos investimentos do Estado não venha a aumentar o seu nível de endividamento e o serviço da dívida daí decorrente não acarrete problemas para a execução orçamentária do Governo, é necessário que esse financiamento se dê predominantemente através de empréstimos de longo prazo.

No Rio Grande do Sul, no período que compreende os anos anteriores a 1973, o Governo Estadual manteve níveis elevados de investimentos,<sup>5</sup> mas, apesar disso, não necessitou realizar vultosas operações de crédito em virtude, principalmente, da boa "performance" das receitas de ICM, que, à época (1970-73), financiavam mais de 70% das despesas da Administração Direta.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Admite-se aqui que um governo de Estado tem poder de influenciar a acumulação de capital no seu espaço territorial, tendo-se, entretanto, presente que esse poder é limitado, porque tem "(...) pouco a oferecer de recursos financeiros e quase nada pode determinar em termos da política econômica do Estado (...) restringindo-se às políticas de gastos, à capacidade de endividamento e de financiamento, aos incentivos fiscais e à criação de condições de infra-estrutura" Dalmazó (1989), p.15.

<sup>5</sup> No ano de 1973, a relação Investimentos/Despesa Total era de 27,5%, enquanto em 1989, que é um dos níveis mais elevados da década de 1980, esse valor se situava em 7,49%.

<sup>6</sup> Conforme FEE, (1978), p.177 e 180.

No entanto, após 1973,

"Nem o sistema tarifário (retorno direto) nem o sistema tributário (retorno indireto), no caso o ICM, foi capaz de captar o retorno dos investimentos efetuados pela economia pública estadual, os quais foram bastante elevados durante os 15 anos anteriores a 1973" (Guimarães, 1988, p.124).

Essas falhas de captação existentes no período de 1973 até os anos iniciais da década de 80 podem ser atribuídas, resumidamente, a três fatores: a) à centralização excessiva de recursos no Governo Federal em detrimento dos estados (e municípios); b) aos fortes estímulos fiscais concedidos no período<sup>7</sup> e à dilatação do prazo de recolhimento do ICM de alguns setores específicos (a partir principalmente do início da década de 80); c) à crise econômica do período 1979-83, que reduziu a base de incidência do ICM, demonstrando o pequeno papel da economia pública estadual na determinação do nível de atividade econômica, visto que os altos níveis de investimento da década de 70 não foram suficientes para reverter, a nível regional, uma conjuntura de crise nacional decorrente principalmente do segundo choque do petróleo, em 1979.

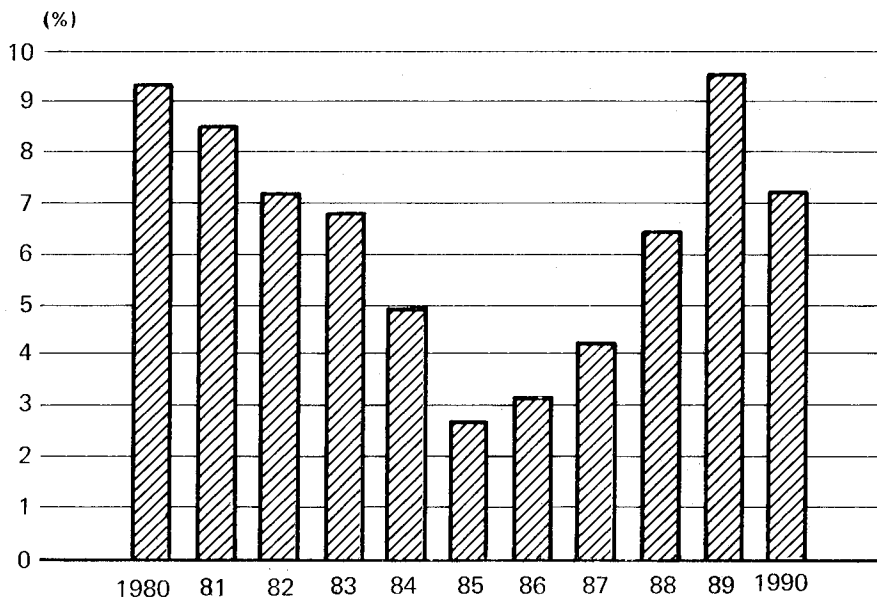
Após 1973, apesar dos elevados investimentos efetuados até esse ano, as Receitas Correntes começaram a crescer em proporção menor do que a Despesa Total. Em consequência disso, o Governo passou a conviver com "deficits" operacionais constantes e viu-se obrigado a realizar crescentes operações de crédito,<sup>8</sup> elevando constantemente a dívida total do Estado e acarretando um pronunciado aumento do serviço da dívida nos anos subsequentes. Em virtude desse aumento do ônus do serviço da dívida e também de outros itens da despesa (como as de pessoal), os governos seguintes viram-se obrigados a reduzir gradativamente seus investimentos, até chegar ao nível crítico de 1985, ano de menor relação Investimentos/Receita Própria Líquida da década de 80, como mostra o Gráfico 3.

<sup>7</sup> A perda média ponderada da redução das alíquotas do ICM de 1976 em relação a 1970 é estimada em 17,62% (FEE, 1978, p.192-3). Essa perda se deveu principalmente às elevadas isenções fiscais concedidas às exportações, sobretudo após o primeiro choque do petróleo, em 1973.

<sup>8</sup> Enquanto no período 1967-73 as operações de crédito financiavam, em média, cerca de 4% das despesas totais, em 1974 passam a financiar 11% e em 1975 16% (FEE, 1978, p.185).

## GRÁFICO 3

## INVESTIMENTO/RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA -- 1980-90



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1986/89 (1987/90).  
Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA DESPESA ORÇADA COM A EMPENHADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

Precisamente nos anos em que o nível de investimento é menor (1985 e 1986) é que o peso do serviço da dívida se faz sentir mais agudamente. A relação serviço da dívida/Despesa Total passa de 5,67% em 1973 para 36,70% em 1985 e para 22,48% em 1986, conforme Gráfico 4.

A partir dos anos iniciais da década de 80, em virtude das deficiências dos mecanismos internos (e esgotamento das fontes externas) de financiamento, do aumento progressivo das taxas de juros (tanto in-

ternas como externas) e do já elevado nível de endividamento<sup>9</sup> e da excessiva participação dos empréstimos ao Governo do Estado nas aplicações dos bancos estatais do Rio Grande do Sul, este passou a encontrar crescentes dificuldades de realização de operações de crédito. Em consequência disso, o volume de investimentos do Governo do Estado passou a depender basicamente de sua execução orçamentária, dependendo do comportamento dos itens de receita e de despesa, principalmente das receitas de ICM e das despesas com custeio (notadamente pessoal) e com o serviço da dívida. Como o Governo somente pode determinar o nível destes itens dentro de certos limites,<sup>10</sup> o comportamento dos investimentos (que é o item sobre o qual o Estado tem um maior controle, embora também dentro de certos limites) torna-se praticamente residual. Somente na medida em que a receita (sobretudo de ICMS) cresça e as despesas de custeio (principalmente com pessoal) e o serviço da dívida se reduzam, é que o Estado terá condições de elevar seus investimentos. Esse "padrão de financiamento dos investimentos do Estado" ficou evidente nestes últimos quatro anos.

Pelos dados expostos no Gráfico 3, pode-se ver que o Governo conseguiu elevar a relação Investimentos/Receita Própria Líquida paulatinamente, até alcançar o nível mais alto em 1989 (9,49%). Isso somente foi possível na medida em que conseguiu reduzir o pagamento

<sup>9</sup> Segundo Pasquotto (1989, p.96), a dívida teve um pico nos anos de 1984 e 1985, quando o valor do seu total superou a Receita Total do Governo. Segundo ele: "Quando você cria um estoque da dívida igual a um ano de receita, a partir daquele momento você passa a ter um processo crescente, que representa exatamente um crescimento maior da dívida, porque os encargos da dívida são maiores do que o crescimento da receita".

<sup>10</sup> A receita do ICMS depende basicamente do valor das alíquotas (que não podem ser aumentadas por uma ação isolada dos governos estaduais) e do nível de atividade econômica que, por sua vez, é o reflexo da situação econômica nacional, não tendo o Estado grande possibilidade de influenciá-lo. Por outro lado, o Governo do Estado pode manipular as despesas com pessoal somente dentro de certos limites, dado o peso político de determinadas categorias dentro do aparelho estatal, que gestiona e obtém avanços salariais, a impossibilidade de demissões, o desgaste político decorrente de uma estratégia de arrocho salarial prolongado do funcionalismo e a necessidade de prestação de serviços (como educação) que dependem basicamente da qualificação dos prestadores dos serviços, que não podem receber remunerações abaixo de certos níveis. Por fim, a manipulação do serviço da dívida depende de sua rolagem e/ou de uma mudança em seu perfil, o que, na maioria das vezes, não depende da vontade do Governo do Estado.

dos serviços da dívida,<sup>11</sup> reduzir a relação pessoal/Receita Própria Líquida<sup>12</sup> e aumentar as Receitas Correntes através, principalmente, de uma elevação espetacular das receitas financeiras decorrentes do FGLTDPE, que aumentaram 952,89% reais entre 1986 e 1989. Essas receitas financeiras passaram a representar cerca de 20% da Receita Total do Governo, constituindo-se em sua segunda maior fonte de recursos, atrás apenas das receitas de ICMS. Em virtude desses fatos, o Governo pôde elevar seus investimentos nos anos de 1988 e principalmente 1989 sem necessitar recorrer a excessivas operações de crédito nem a "deficits" operacionais.<sup>13</sup>

Em 1990, o Governo viu suas receitas de aplicações financeiras do FGLTDPE caírem drasticamente (cerca de 93,2%) em relação ao ano anterior, fazendo com que sua participação na Receita Total caísse para apenas em torno de 1%. Essa redução das receitas financeiras ocasionou uma queda das Receitas Correntes de cerca de 6%, mesmo que o ICMS tenha crescido (8,75%) no período, influenciado ainda pelas modificações advindas da Constituição. Pelo lado das despesas, os gastos com pessoal apresentaram um crescimento de 18,27% entre 1989 e 1990. Assim, apesar de o Governo ter conseguido manter o pagamento do serviço da dívida em nível próximo ao do ano anterior, a queda da receita do FGLTDPE e o aumento das despesas de custeio forçaram-no a reduzir seus investimentos. O programa de investimentos lançado pelo Governo Simon em agosto de 1989, que previa inversões da ordem de US\$ ... 1 bilhão, teve que ser revisto. Em fins de 1990 — principalmente a partir de outubro, após as eleições —, o Governo começou a acusar publicamente uma crise em suas finanças, sendo forçado a reprogramar seus investimentos, paralisando muitas obras e alterando o cronograma de execução de outras tantas. Como consequência disso, o nível de

---

<sup>11</sup> A relação serviço da dívida/Despesa Total caiu de 28,16% em 1988 para 10,02% em 1989. Essa redução do pagamento do serviço da dívida foi conseguida, apesar de o volume da dívida total ter crescido, através da rolagem da mesma e, principalmente, através de uma mudança favorável no seu perfil, já que, em 1986, a dívida flutuante representava 32,8% da dívida total, passando para apenas 3,4% em 1989 (ver Balanço Geral do Estado, 1987/89).

<sup>12</sup> O item pessoal, inativos, pensionistas/Receita Própria Líquida caiu de 76,51% em 1986 para 57,94% em 1989.

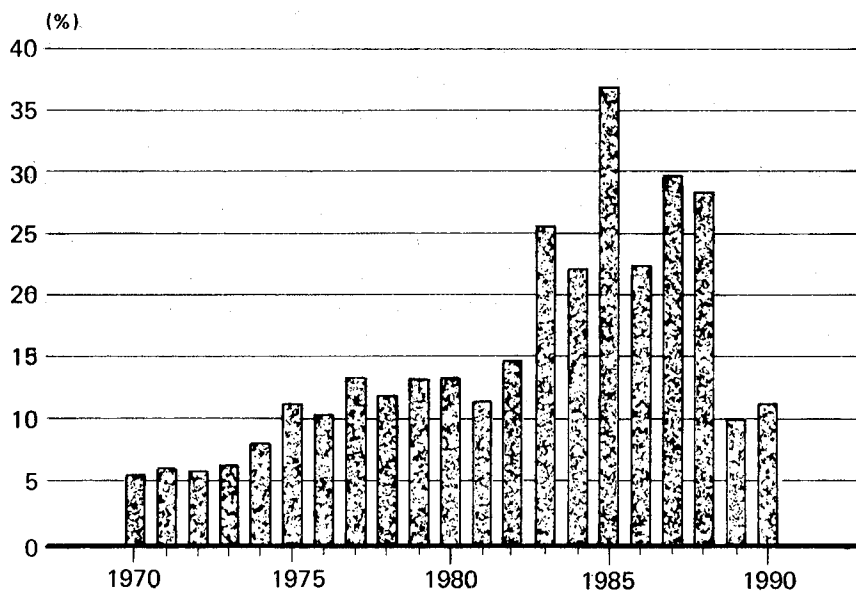
<sup>13</sup> Em 1987, em virtude da queda acentuada da arrecadação do ICM em relação a 1986 (21,13%), do fato de as receitas financeiras do FGLTDPE ainda se encontrarem em um nível baixo (embora com comportamento crescente em relação ao ano anterior) e do ainda elevado serviço da dívida, a relação Investimentos/Receita Própria Líquida manteve-se no medíocre nível de 4,25%.

investimentos diminuiu 31,56%, em termos reais, entre 1989 e 1990, caindo a relação Investimentos/Receita Própria Líquida de 9,49% para 7,24%.

No entanto, mesmo tendo reduzido o seu nível de investimentos, o Governo não conseguiu reequilibrar seu resultado operacional, tendo que realizar elevadas operações de crédito (aumento de 397,70%), principalmente no último mês do ano, quando a crise se agudizou, culminando com o atraso do pagamento da folha de salários do funcionalismo no mês de janeiro de 1991.

#### GRÁFICO 4

##### SERVIÇO DA DÍVIDA/DESPESA TOTAL – 1970-90



FONTE: BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1986/89 (1987/90).  
Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA DESPESA ORÇADA COM A EMPENHADA 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.



Concluindo, podemos dizer que, desde que assumiu, o último Governo fez uma opção política de aumentar o nível de investimentos e, para conseguir implementar essa opção, buscou, de todas as formas, reduzir o pagamento do serviço da dívida e as despesas de pessoal. Uma vez bem-sucedido em relação a isso nos anos de 1988 e 1989, contando ainda com o precioso acréscimo das receitas financeiras, o Governo conseguiu manter um nível elevado de investimentos. Em 1990, com a queda das receitas financeiras e o aumento das despesas de pessoal (embora ainda não alcançando os níveis de 1986), o Governo viu-se forçado a reduzir os investimentos e, mesmo assim, incorreu em "deficit" operacional, obrigando-se a realizar vultosas operações de crédito.

## 4 - Considerações finais

Em 1990, o Governo do Estado passou a denunciar uma crise em suas finanças, que seria provocada pela recessão nacional, a qual traria efeitos perversos sobre a arrecadação do ICMS. O outro aspecto levantado como causa do aprofundamento da crise seria um aumento da taxa de juros dos títulos da dívida estadual, ocasionado pela política de arrocho monetário do Governo Federal e pela perda de credibilidade daqueles títulos, que dificultou sua colocação no mercado financeiro.

Os dados comparados da arrecadação do ICMS dos anos de 1990 e 1989 (Gráfico 5) mês a mês indicam-nos que sua queda nos últimos meses do ano de 1990 pode ser atribuída a uma característica sazonal<sup>14</sup> desse imposto, pois a arrecadação de 1990 esteve sempre acima da de 1989 (com exceção dos meses de março a maio).

O que ocorreu foi que as mudanças advindas da nova Constituição criaram no Governo uma elevada expectativa de arrecadação do ICMS. No entanto esse ganho de arrecadação estimado não era suficiente para assegurar um elevado aumento na receita, tendo em vista a conjuntura de recessão que se apresentava. Embora a receita do ICMS tenha crescido 8,75%, esse aumento foi tímido em relação às expectativas que forjaram as decisões sobre a ação governamental no período, inclusive

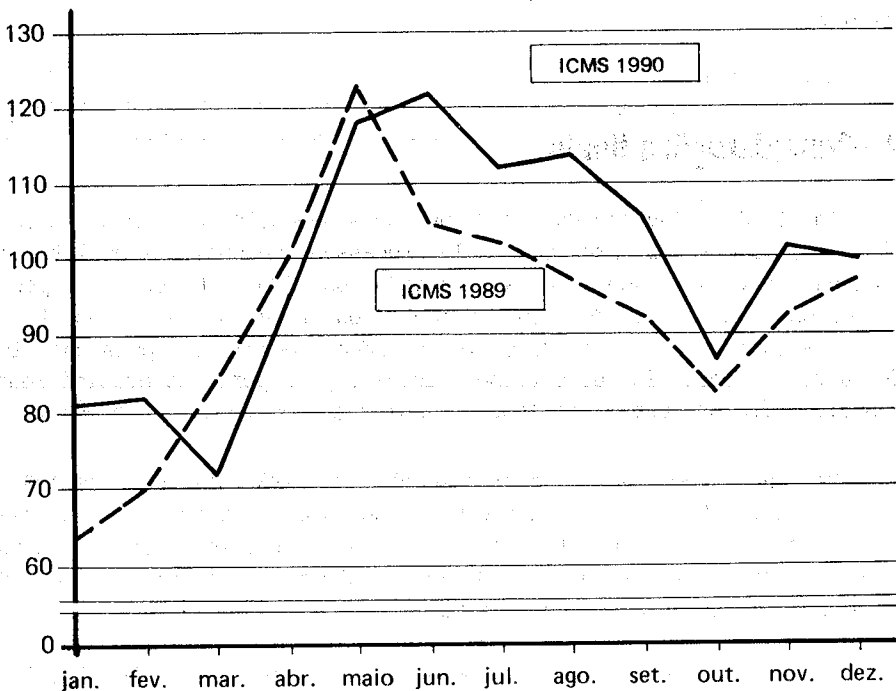
---

<sup>14</sup> O alargamento dos prazos de recolhimento em agosto de 1990, assim como um estimado aumento da sonexação também podem ter contribuído para a queda do ICMS.

sobre seu programa de investimentos. Este, dada a situação econômica do País, constituiu-se num programa muito ousado e que, portanto, não conseguiu se sustentar.

## GRÁFICO 5

### ARRECADAÇÃO DO ICMS – JAN/89-DEZ/90



FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul/CAGE.

NOTA: Os índices têm como base dez./90=100.

A perda da credibilidade dos títulos estaduais no mercado financeiro fez com que o Governo tivesse crescentes dificuldades de colocá-los, o que somente pôde ser feito mediante uma elevação de suas taxas de juros. Em dezembro, quando o Governo se viu obrigado a resgatar parte de seus títulos que giravam no mercado, teve que fazê-

-lo pagando altas taxas de remuneração, o que se constituiu em uma pressão considerável sobre o caixa.<sup>15</sup>

Outro fator que trouxe um ônus para o caixa no final do último ano foram os pagamentos de empreiteiros, decorrentes de obras contratadas anteriormente, pagamentos estes que o Governo vinha atrasando desde setembro.<sup>16</sup>

Junte-se a isso o fato de que as despesas de pessoal crescem naturalmente no final do ano, em virtude do pagamento do 13º salário e do adicional de férias.

Todos esses fatores mencionados acima e que tiveram seu ponto crítico no mês de dezembro de 1990, juntamente com os significativos "deficits" operacionais acumulados mês a mês, desde o início do ano, forçaram o Governo a realizar volumosas operações de crédito (Cr\$. 47,64 bilhões), mesmo assim não conseguindo cobrir as despesas daquele mês.

Podemos concluir que nas condições postas hoje — da nova estrutura tributária determinada pela Constituição, da conjuntura de recessão existente na economia brasileira e do esgotamento das possibilidades de endividamento dado o já grande peso da dívida do Governo do Estado — há uma pequena margem de manobra do Governo na manipulação dos itens de receita e despesa no sentido de liberar recursos para um programa de investimentos que tenha a capacidade de alavancar o crescimento estadual, ou seja, assegurar infra-estrutura moderna, assim como melhorar a qualidade dos vários serviços públicos essenciais. Somente modificações naqueles condicionantes possibilitarão ao Estado a retomada da capacidade de investir no volume requerido pela sociedade.

---

<sup>15</sup> Em dezembro de 1990, o Governo pagou em torno de Cr\$ 13,60 bilhões em amortizações da dívida interna e Cr\$ 4,78 bilhões em encargos.

<sup>16</sup> Esses gastos a nível da execução orçamentária são lançados no item Investimentos que, em dezembro de 1990, somaram Cr\$ 3,7 bilhões.

## Bibliografia

- DALMAZO, Renato A. (1989). **Planejamento Estadual e Acumulação no Rio Grande do Sul - 1940-70**. Porto Alegre, IEPE/UFRGS. (Tese de Mestrado). jul.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1978). **Evolução das Finanças do Estado do Rio Grande do Sul; 1967/1976**. Porto Alegre.
- FRAQUELLI, Antônio C. C. (1990). As finanças da Administração Direta Estadual. In: ALMEIDA, Pedro F. C. coord. **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre, FEE. p.453-72.
- BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1986 (1987). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.
- BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1987 (1988). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.
- BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1988 (1989). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.
- BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1989 (1990). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.
- DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA: 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.
- DEMONSTRATIVO COMPARATIVO DA DESPESA ORÇADA COM A EMPENHADA: 1990 (1991). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.
- A CONSTRUÇÃO DO NOVO RIO GRANDE - Relatório da gestão 1987/1991 (1991). Porto Alegre, Secretaria Especial de Governo & Secretaria de Coordenação e Planejamento.
- GUIMARÃES, Raymundo F. (1988). Situação das finanças do Rio Grande do Sul - 1979-86. **Indicadores Econômicos RS**, 16(2):113-47. set.
- MENEGHETTI NETO, Alfredo (1991). Finanças Públicas Estaduais em 1990: uma boa "Performance". **Indicadores Econômicos FEE**, 18(4):301-13. jan.
- PASQUOTTO, José E. (1989). Entrevista: A situação das Finanças do Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos RS**, 17(1):95-103. jun.