

RESULTADO PRIMÁRIO E DESPESA COM PESSOAL NO RS, 1987-93.

CALAZANS, Roberto B. (1994). Resultado primário e despesa com pessoal no Rio Grande do Sul, 1987-93. **Indicadores Econômicos FEE.** Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, Vol. 22, n.º 1 Maio/94, p. 95-103.

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

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

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

Em face disso, pretende-se aqui construir uma série temporal que indique a evolução dos salários e encargos no período 1987-93, a partir de valores reais obtidos pelo deflacionamento mensal. Para tal, recorreu-se às seguintes fontes primárias de dados mensais: (a) Relatório da Superintendência de Pessoal da Secretaria da Fazenda (RDDP820), o qual expõe os valores brutos de pessoal por órgão da Administração Direta; e o (b) Resumo Mensal Geral das Despesas com Pessoal do Grupo-econômico Estadual, elaborado pelo Grupo de Assessoramento Especial (GAE). Com base nesses dados nominais, construiu-se a série de valores reais mensais através da utilização do IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas. A partir desses dados, pode-se vislumbrar a evolução dos gastos de pessoal na Administração Direta do Estado do Rio Grande do Sul.

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

de emprego médios anuais, contudo os dados ainda não estão disponíveis para a presente análise.

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

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

Nas contas nacionais, a poupança pública, S_g , é obtida pela diferença entre as receitas correntes e as despesas correntes, G_c :

$$(1) \quad S_g = T - G_c$$

onde

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

G_c = gastos correntes, incluindo os juros da dívida.

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

$$(2) \quad D_g = S_g - I_g$$

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

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

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

onde:

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

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

Isso implica que:

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

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

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

onde:

I= Investimentos= Despesas de capital menos amortização da dívida.

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

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

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

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

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

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

onde

O= Operações de crédito;

D= Serviço da dívida pública.

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

Convém notar que as variáveis financeiras são de controle mais complexo, principalmente o serviço da dívida, em virtude da política monetária ativa que tira graus de liberdade para o equacionamento do resultado orçamentário. Na década de 1980, o serviço da dívida representou 2,42% do PIBcf gaúcho, contra apenas 0,82% verificado na década anterior.

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

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

Tabela 1

Déficit Operacional(primário) no RS (1987-92)

US\$

Milhões

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
RP	2.624	2.650	3.156	2.961	2.755	3.282
DC'	2.207	1.926	2.376	2.813	2.413	2.787
Sg	417	724	780	148	324	494
I	409	325	578	623	255	409
Operacional	8	398	201	-474	69	85

Resultado com a Dívida Pública (O-D)						
O	927	335	156	778	292	401
D	1.101	882	329	427	468	685
	-173	-546	-172	-351	-176	-284

Fonte: Balanço Geral do Estado/RS (1992).

Obs: a. A preços médios de 1992.

b. Dólar= câmbio médio anual de 1992.

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

Gráfico 1

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

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

Tabela 3
Itens selecionados da despesa pública
em relação à receita própria líquida-1986-1993 (%)

Anos	Manutenção	Pessoal	Investimento
1986	10,29	83,65	14,20
1987	7,12	73,68	18,84
1988	7,43	60,65	14,35
1989	8,13	62,72	22,13
1990	13,25	81,04	26,52
1991	15,43	71,83	11,71
1992	13,55	68,18	15,10
1993	11,26	64,09	11,27

Fonte: Secretaria da Fazenda RS

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

Tabela 4
Índices de emprego, de despesa com pessoal e de salário médio
Real Anual do pessoal ativo na administração direta-

Ano	Índice de Emprego (A)	Índice da Despesa de Pessoal (B)	Índice de Salário Real (C)
1980	100,00	100,00	100,00
1981	104,56	111,31	106,46
1982	109,66	124,01	113,08
1983	113,18	115,02	101,63
1984	115,19	86,44	75,04
1985	112,22	116,75	104,03
1986	110,00	144,09	130,99
1987	108,52	107,13	98,72
1988	104,78	86,77	82,82
1989	104,11	107,54	103,29
1990	110,27	123,37	103,29

Fonte: RECH (1993, p.18 e 22).

Nota: índice base 100= média de 1980.

O autor sugere, ainda, que, no período em foco, o poder de compra médio anual dos servidores ativos possui certa alternância bianual, isto é, decai nos dois primeiros anos de cada novo Governo, voltando a elevar-se nos dois anos finais (Tabela 3, coluna C).

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

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

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

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

Nota: Cálculos do autor.

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

Referências Bibliográficas

CALAZANS, Roberto B. (1993). Política Salarial no Setor Público. Indicadores FEE. Porto Alegre, p.39-54.

HORN, Carlos H; RECH, Cesar Acosta. (1993). Os Salários dos Servidores da Administração Direta do Rio Grande do Sul, 1980-1990. Porto Alegre. (mimeo)

HORN, Carlos H; CALAZANS, Roberto B. (1992). Por que os sinos dobram? Conflito trabalhista e salários do magistério público estadual, 1974-1991. Análise Econômica. Porto Alegre, UFRGS, ano 10, n.18, p.63-81, set. 1992.

RECH, Cesar A. (1993). Os Salários dos Servidores da Administração Direta do Rio Grande do Sul, 1980-1990. Porto Alegre, UFRGS. (Monografia)

RUIZ, Lourdes B. (1992). Um Estudo sobre o Poder Aquisitivo dos Funcionários Públicos Pertencentes ao Quadro Geral e ao Quadro de Técnicos Científicos do Rio Grande do Sul. Canoas, ULBRA.

XAUSA, Tiago. Texto para Discussão sobre a Situação da Finanças Estaduais. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda/GOF. (mimeo)

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO RS E O GASTO PÚBLICO EM 1994

ROBERTO B. CALAZANS

Prof. da Unisinos, Econ. da Secretaria da Fazenda RS.

Elaborado com informações disponíveis até 25.11.94

Ao se analisarem a evolução da execução orçamentária na Administração Direta do RS e o comportamento dos agregados de despesa, em particular pessoal e serviço da dívida, no decorrer dos anos recentes, tem-se enfatizado a necessidade de se obter o controle efetivo dessas variáveis. Sugerem-se, ainda, profundas mudanças nas relações de trabalho no serviço público (políticas salariais, revisão nos critério de aposentadorias, isonomia salarial, redução dos cargos em comissões, etc.), de forma a manter o volume de gastos com pessoal no limite de 65% das receitas líquidas estaduais.

Basicamente, as seguintes proposições fundamentais, não excludentes, são suscitadas ao se enfocar esse tema, seja no debate técnico, seja na avaliação de setores organizados da sociedade gaúcha: a) a crescente participação relativa de pessoal em relação ao PIB estadual, bem como do serviço da dívida, a partir da década de 80; b) a inexistência de regras estáveis de indexação salarial que ocasionam a flutuação do salário real médio dos servidores, decaindo nos dois primeiros anos de gestão dos governos estaduais e recuperando-se, a seguir, nos dois últimos anos - enfatiza-se, assim, certa lógica pragmática de "fazer caixa" com a redução real dos salários do funcionalismo, de forma a conceder aumentos salariais e a realizar investimentos quando se aproxima o período eleitoral (HORN, 1994); c) o ajustamento das contas estaduais processa-se através da flutuação dos gastos com pessoal, em virtude queda da capacidade de arrecadação tributária e do peso crescente do endividamento público (CALAZANS, 1994a) ; d) a elevação dos gastos com servidores

inativos (hoje, equivalente a 39% da folha normal administrada pelo Tesouro Estadual), em virtude de mecanismos internos que favorecem às aposentadorias precoces.

O objetivo do presente artigo é examinar o comportamento real do gasto público, em particular pessoal, nos anos recentes, centrando a análise no item c referido acima; ao mesmo tempo que considera as outras proposições como, em parte, decorrentes do próprio desequilíbrio operacional (itens a e b), assim como produto das relações de trabalho no setor público, que levam ao crescimento vegetativo da folha de pessoal (item d).

O artigo divide-se em três partes. Na primeira, expõe-se uma síntese da execução do orçamento do RS no período 1990-93, destacando os principais agregados da receita e da despesa pública. A seguir, comenta-se a previsão de fechamento da execução do Orçamento em 1994, analisando-se os comportamentos da receita e despesa no corrente ano. Na terceira seção, descreve-se a evolução dos índices de salários reais médios anuais de algumas categorias selecionadas, assim como o comportamento desagregado, por Poderes e Secretarias de Estado, da folha normal, administrada pelo Tesouro, no período 1992-93. Finalmente, destaca-se uma breve conclusão das informações aqui trabalhadas.

Dado o caráter altamente controverso do assunto, é necessário enfatizar que a interpretação aqui formulada busca o compromisso com o rigor técnico, desprezando qualquer preocupação quanto às valorações políticas. Os indicadores sobre o comportamento dos salários dos servidores servem apenas para ilustrar sua trajetória no decorrer do tempo, dispensando-se a análise mais profunda sobre os fatores determinantes dos diferenciais de poder de barganha de determinadas categorias funcionais.

1. O desequilíbrio operacional

O equilíbrio da execução orçamentária do Tesouro Estadual pode ser avaliado em termos dos resultados operacional e orçamentário. O primeiro evidencia a mensuração do resultado não-financeiro, descontados os componentes operações de crédito e serviço da dívida. O segundo resulta da diferença entre a receita e a despesa orçamentárias totais. Registre-se que a Administração Direta do RS somente obteve superávits operacionais nos anos de 1964, 1971, 1987-89 e 1991-93. O principal parâmetro de análise do fluxo da execução do Orçamento é a receita própria líquida (RPL), que resulta da diferença entre receita total (excluídas as transferências constitucionais a municípios) e as operações de crédito. Os componentes da despesa pública são agregados conforme classificação econômica, indicando o volume de gastos em pessoal, manutenção, investimento e serviço da dívida (amortizações e juros da dívida pública).

Em artigos anteriores (Calazans, 1994; 1994a), demonstrou-se que, na década de 80, a queda da receita tributária, provocada pelos efeitos perversos da recessão e inflação, e a elevação da despesa pública, motivada pelo crescente endividamento, contribuíram para os persistentes desequilíbrios financeiros. Em termos de participação no PIB gaúcho, o ICMS atingiu o percentual médio de 6,2%, passando para 5,6% nos anos 80, ainda que se destaquem alguns pontos de picos da arrecadação desse imposto, principalmente nos anos de planos de estabilização (1986, 1989, 1990 e possivelmente 1994). No âmbito da despesa, houve a crescente participação dos gastos operacionais (receita total menos serviço da dívida), principalmente do agregado pessoal. Os gastos operacionais, na ordem de 8,2% do PIB, superaram as receitas próprias (receita total menos operações de crédito), equivalentes a 7,7% do PIB nos anos 80; enquanto o agregado pessoal saltou de 4,7% na média dos anos 80 para 6,2% no período 1990-93.

Em virtude disso, os governos estaduais foram obrigados a redimensionar a execução dos seus gastos primários, reduzindo-os em termos reais, de modo a gerar recursos para enfrentar os desequilíbrios financeiros causados pelo crescimento do serviço da dívida. O pagamento do serviço da dívida assumiu trajetória ascendente, alcançando 2,4% do PIB nos anos 80 e 2,2% no período 1990-93, contra apenas 0,8% verificados na década de 70.

A origem do desequilíbrio operacional da Administração Direta do RS é, pois, a dificuldade na ampliação da poupança corrente, que somente se expande através da flutuação da variável pessoal, sem contrapartida com políticas tributárias ativas. As políticas fiscais implementadas para o equacionamento dos desequilíbrios operacionais são de caráter convencional, buscando só recuperar a “saúde financeira” do setor público através da implementação de políticas salariais severas e de controle da manutenção dos serviços básicos, servindo apenas para comprimir em termos reais os gastos correntes. Somente em anos de forte controle desses gastos, ocorreu o aparecimento de resultados operacionais positivos, marcadamente nos anos recentes em 1987-89 e 1991-93. Portanto, não há como negar que a execução do Orçamento se guiou pelo critério de caixa, comprimindo os gastos primários em termos reais, canalizando recursos adicionais para saldar o crescente compromisso com o serviço da dívida pública, fruto, em parte, da política monetária implementada pelo Governo Federal de juros reais elevados e das dificuldades de gestão da dívida pública.

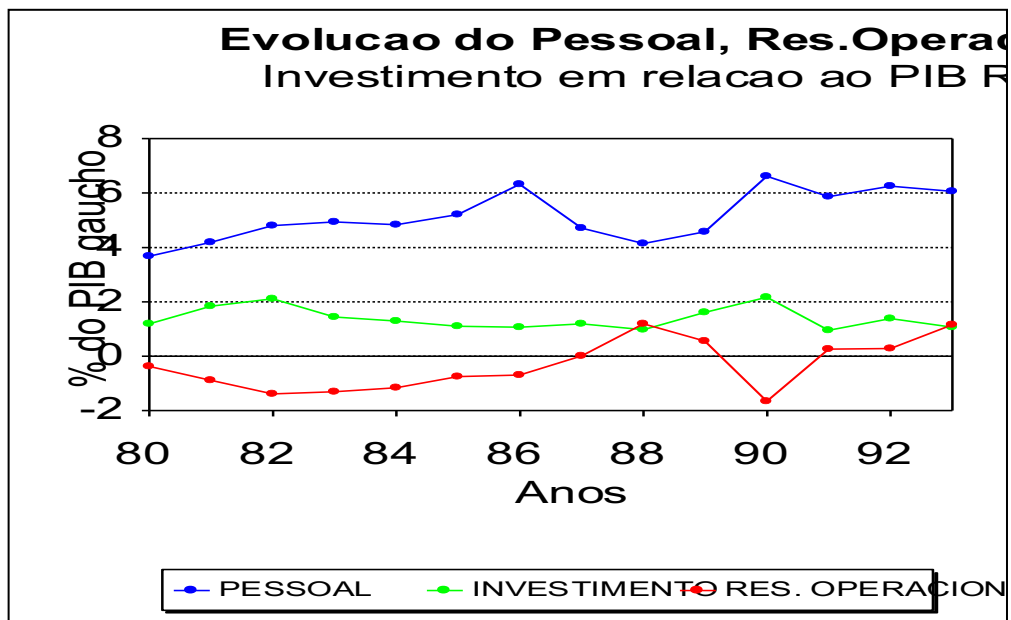
Na Tabela 1, apresenta-se a síntese os principais agregados da execução orçamentária do RS no intervalo que compreende os anos de 1990 a 1993, indicando seus valores anuais executados (em mil reais), inflacionados a preços de outubro de 1994, através do IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas.

TABELA 1

Pela simples leitura dos dados, percebe-se que, a partir de 1991, se inaugurou uma fase de equilíbrio operacional. Entre os anos 1991 e 1993, o saldo da execução apresentou contínuos resultados operacionais, na ordem de 3,19%, 3,16% e 12% da RPL. Paralelamente, o patamar de gastos pessoal decaiu de 71,8% da RPL em 1990 para níveis de 65% da RPL a partir de 1991. Além disso, os gastos com manutenção e investimento praticamente se mantiveram estáveis, sem mudanças consideráveis. Cabe registrar que o melhor desempenho global da economia gaúcha, todavia, não se traduziu numa recuperação da receita tributária. O ICMS total decresceu 5,8% em 1992 e 1,2% em 1993, medido pelo IGP-DI mensal (vide tabela 3).

O Gráfico 1 permite visualizar a posição assumida neste trabalho. Existe nitidamente um comportamento inverso entre o resultado operacional e pessoal, indicando que a geração de resultado positivo depende do controle deste agregado, principalmente nos anos 1987-89 e 1991-93. O agregado investimento comporta-se apenas como uma variável residual, estável no decorrer do período.

GRÁFICO 1



2. Execução do orçamento em 1994

No que concerne à execução do orçamento no ano corrente, convém destacar, de início, que a vigência do Plano Real influenciou positivamente no comportamento do ICMS. Além disso, verificam-se algumas fontes de pressão sobre os gastos realizados deste ano.

A Tabela 2 evidencia a previsão para o fechamento da peça orçamentária de 1994, assim como o Orçamento votado para 1994. Note-se que os valores previstos estão sujeitos a naturais modificações decorrentes das decisões sobre o fechamento da execução quanto ao volume de empenhos destinados a pessoal, a investimento e a manutenção. Para a obtenção dos dados apresentados, realizou-se o deflacionamento dos valores nominais anuais pelo IGP-DI médio anual, convertidos, logo após, a preços de outubro de 1994.

TABELA 2

Observa-se, inicialmente, que o Orçamento anual de 1994 foi estimado com receita e despesa totais equilibradas no valor de R\$ 4,623 bilhões. Desse montante, no elenco da receita, o ICMS foi estimado em R\$ 2,634 bilhões; as transferências da união em R\$ 546,3 milhões; e as operações de crédito em R\$ 776,5 milhões, para mencionar os seus principais componentes. Quanto à despesa orçada, previram-se R\$ 403,2 milhões em manutenção; R\$ 496,7 milhões em investimento; R\$ 767,6 milhões em transferências aos municípios; e R\$ 860,8 milhões em serviço da dívida. A RPL foi orçada em R\$ 3,078 bilhões. Em relação à RPL, o Orçamento para 1994 estabeleceu, ainda, que 67,09% da mesma se destinariam a pessoal; 13,10% a manutenção; 16,13% a investimento, restando um superávit operacional de 2,74% à finalidade de cobrir parcialmente os compromissos advindos do endividamento público. Nesse aspecto, cumpre mencionar que o serviço da dívida, em termos brutos, tinha uma dotação correspondente a 27,96% da RPL.

Os resultados preliminares para 1994 permitem o seguinte exame da execução quanto ao efetivo ingresso e dispêndio nas contas da Administração Direta do RS: estima-se que o Estado venha arrecadar, em 1994, em torno de R\$ 4,8 bilhões e espera-se um montante de total de despesa na ordem de R\$ 5,0 bilhões, levando a um provável déficit orçamentário.

Para uma análise mais acurada sobre o comportamento das receitas, elaborou-se a Tabela 3, a qual indica o comportamento desagregado dos principais itens da receita desde 1990. Convém notar que, nessa tabela, os dados nominais da receita são mensais, sendo deflacionados pelo IGP-DI do mês respectivo, de modo a incorporar o efeito da inflação

sobre a arrecadação ocorrida no decorrer dos meses¹. Ressalve-se, por exemplo, no caso do ICMS, que é natural aparecerem montantes e taxas de crescimentos distintas, comparando-se os valores das Tabelas 1 e 3, decorrentes do fato de que a base de dados não é a mesma. (ver nota de rodapé 1).

TABELA 3

Através da Tabela 3, observa-se a significativa recuperação do ICMS, que possivelmente venha atingir um crescimento superior a 8% em 1994, comparativamente ao ano de 1993, bem como deve-se destacar o desempenho IPVA, com o percentual de 27,6%. O ICMS total, principal fonte de arrecadação tributária, parece reverter a tendência de queda evidenciada a partir de 1990. Para 1994, espera-se a arrecadação total de ICMS na ordem de R\$ 2,85 bilhões, contra a de R\$ 2,63 bilhões verificada no ano de 1993.

A Tabela 4, por sua vez, ajuda ilustrar o comportamento do ICMS total, de 1985 a 1994 (previsto). A arrecadação total de ICMS, em 1994, pode recuperar o mesmo patamar de 1991, sem contudo, atingir os níveis de 1990. O desempenho positivo da arrecadação do ICMS em 1994 deve-se, sem dúvida, à redução do patamar inflacionário, que permitiu a aceleração da atividade econômica, influenciando na recuperação das receitas tributárias. Além disso, a redução do efeito Tanzi também é outro fator explicativo do incremento desse imposto.

Tabela 4
Evolução do ICMS total do RS (1985-1994)
R\$ milhões

ANO	ICM/ICMS	Var(%)
1985	2.507,1	ND
1986	3.114,1	24,21
1987	2.550,5	(18,10)
1988	2.256,9	(11,51)
1989	2.854,2	26,47
1990	3.053,4	6,98
1991	2.834,0	(7,23)
1992	2.668,6	(5,79)
1993	2.636,6	(1,20)
1994*	2.851,3	8,14

Obs: Deflator: IGP-DI/FGV mensal.

Nota: (*) 1994 é previsão.

(1) a preços de outubro de 1994.

¹. A base de dados brutos é anual para as Tabelas 1 e 2, enquanto nas Tabelas 3, 4 e 6 é mensal. Nas primeiras, usa-se o IGP-DI médio anual para o deflacionamento dos valores nominais, sendo levados a preços de outubro de 1994. Nas tabelas 3, 4, e 6, as séries de dados são mensais, sendo possível utilizar o IGP-DI mensal. Por esse motivo, aparecem discrepâncias quanto aos valores similares constantes nas tabelas, decorrentes da base originária dos dados.

Quanto à previsão de comportamento da receita própria líquida, um dos principais parâmetros de análise, espera-se algo em torno de R\$ 3,1 bilhões, revelando desempenho real próximo ao do ano passado, causado pela queda das receitas financeiras, em especial as receitas do FGLTDPE (Tabela 2).

No que tange à perspectiva de evolução dos dispêndios, disposta na Tabela 3, verifica-se que os gastos de manutenção poderão situar-se em torno de R\$ R\$ 448 milhões, absorvendo cerca de 14%, da RPL, evidenciando um crescimento em relação a 1993. Para o agregado relativo a gastos com pessoal, projeta-se valor de R\$ 2,1 bilhões (70% da RPL). Nesse caso, a meta orçamentária de 67,09% da RPL não pôde ser efetivada em função da política salarial de realinhamentos, encaminhada a fim de corrigir distorções salariais em algumas categorias do funcionalismo.

De outro lado, a meta prevista para investimentos, (16,13% da RPL) não será alcançada, pois espera-se um valor em torno de R\$ 357 milhões. O exame desse percentual, ressalve-se, está sujeito a profundas modificações, em decorrência do ritmo de execução e de empenho de obras, bem como das peculiaridades desse tipo de despesa.

Em decorrência do elevado estoque de dívida do Estado, das altas taxas de juros reais de mercado, praticadas antes (depois) da introdução do Plano Real, e da manutenção dos elevados custos de rolagem da dívida mobiliária, as despesas relativas ao serviço da dívida, em termos brutos, deverão consumir R\$ 1,2 bilhões, cerca de 39% da RPL, superior ao percentual orçado de 27,96%². Como as operações de crédito estimadas, no valor de R\$ 947 milhões, são insuficientes para a cobertura desses gastos, o resultado orçamentário poderá apresentar déficit.

Quanto ao superávit operacional, que indica o resultado das contas atinentes às atividades correntes e a investimentos do Estado, descontando-se os componentes financeiros (operações de crédito e serviço da dívida pública), fica difícil avaliar suas magnitudes relativa e absoluta. A existência de superávits operacionais, já ocorridos nos exercícios de 1991 a 1993, evidencia claramente um modelo de ajustamento baseado na busca por resultado operacionais positivos, necessário para evitar a enorme pressão do crescimento real do serviço da dívida. Dado o manejo complexo das variáveis financeiras, percebeu-se que a sustentação do equilíbrio operacional se deveu ao rígido controle dos gastos correntes.

O exercício orçamentário de 1994 encerrar-se-á sob o impacto do Plano Real, que reduziu o patamar inflacionário e a corrosão adicional da arrecadação tributária motivada pelo efeito Tanzi. Com os dados disponíveis de despesa, é ainda prematuro avaliar seu impacto sobre os agregados de despesa, em pese que sintomas de expansão real, porém faltam ser tomadas várias decisões de gasto pela atual administração. Mesmo assim, com a possível recuperação da arrecadação de ICMS, cria-se expectativa favorável de arrecadação para o ano vindouro. Todavia as futuras medidas de austeridades anunciadas pelo novo Presidente eleito e o impacto de reformas tributárias afetarão de alguma forma as transferências de recursos e encargos para os estados, assim como exigirão fortes medidas de saneamento das estatais e dos bancos estaduais.

De qualquer forma, torna-se conveniente estabelecer uma nova proposta de política fiscal, baseada em políticas tributária ativas e na criação de mecanismos de controle democrático do gasto público. Com isso, será possível obter-se o saneamento financeiro da Administração Direta do RS, calcado em superávits operacionais auto-sustentados. Contudo, tem-se, ainda, que atuar na resolução de outros problemas estruturais. A título de

². Note que a relação serviço da dívida/RPL é elevada, em função de incluir o montante da rolagem da dívida mobiliária. A origem disso é a forma como se contabilizam o principal e os juros da dívida. Como o Tesouro faz a rolagem dos títulos, o pagamento e a colocação dos mesmos são simultâneos. Assim, conforme a frequência da renovação do processo, o orçamento registrará várias vezes o principal.

exemplificação, o custo de carregamento da dívida pública equivale ao desembolso efetivo superior a 10% da RPL, indicando toda a geração de equilíbrio operacional é dissipada para sustentar a crescente rolagem e pagar os encargos financeiros oriundos da dívida pública. Ao invés de apenas se elaborarem políticas restritivas de redução do valor real dos salários e de manutenção dos serviços básicos (isso não invalida a questão do desperdício), seria recomendável encontrar solução factível para os gastos advindos dos encargos financeiros, verdadeira fonte de crise para as finanças estaduais.

3. O comportamento dos salários reais

Na seção anterior, demonstrou-se lógica do ajustamento baseado no controle de gastos primários, que, no período 1991-93, manteve, em termos relativos, o gasto com pessoal nos limites de 65% da RPL (Tabela 3). Nesta seção, evidencia-se a consequência mais imediata dessa estratégia. Serão expostas tabelas indicativas sobre o comportamento dos índices de salários reais de categorias representativas e a distribuição dos salários entre os Poderes. Os salários reais são obtidos pela razão entre os índices de salários nominais e índice de preço, no caso INPC-IBGE. Não se pretende aqui caracterizar algum pretenso arrocho salarial exercido sobre segmentos específicos do funcionalismo, mas reafirmar, de maneira positiva, que essas políticas salariais apenas aprofundam as distorções historicamente estabelecidas.

Em trabalhos anteriores (CALAZANS; HORN (1992); CALAZANS, 1994a,) demonstrou-se que:

i) depois de 1990, o volume global desses gastos foi ajustado na Administração Direta, tendo permanecido estável. A operacionalização da queda do valor real dos gastos de pessoal é efetivada através da definição de salários nominais baixos para categorias numericamente expressivas (magistério público, polícia e Brigada Militar, Quadro Geral, etc), com peso significativo sobre a folha global³.

ii) a partir de 1991, registra-se forte redistribuição dentro da massa salarial repassada para cada uma das Secretarias de Estado e entre os Poderes, resultado de políticas salariais diversas. Com isso, ampliou-se a participação dos Poderes Legislativo e Judiciário em detrimento da participação do Poder Executivo. Esses Poderes, conjuntamente, aumentaram continuamente suas participações no volume total de gastos com pessoal na Administração Direta, saltando de 8,8%, em 1987 para 14,7% em 1993. Isso não é resultado apenas da expansão do quadro funcional, mas de políticas salariais mais favoráveis.

iii) Os custos decorrentes dessa estratégia visando o equilíbrio de caixa das finanças estaduais são a queda dos serviços oferecidos à sociedade (educação, segurança, saúde), desqualificação do ensino fundamental, desestímulo a formação de capital humano e o sempre presente conflito grevista enfrentado por cada novo governo que assume.

Para ilustrar as afirmações acima, a Tabela 5 descreve a evolução dos índices de salários reais médios anuais para algumas categorias selecionadas. Esses índices demonstram seus níveis de salários reais e os resultados da política salarial diferenciada assumida entre 1991 e 1994. Cumpre destacar que não foi incluído o resíduo decorrente de perdas salariais passadas na ordem 97,25%, referente ao IPC-IBGE de agosto a dezembro de 1990, que aumentaria o quadro de deterioração dos salários reais. A existência de reajustes

³. Esse é caso, por exemplo, do magistério público estadual, que, em setembro do ano corrente ano, representa 36% da folha normal, com salário médio real em torno de R\$ 300,00, abaixo da média da Administração Direta.

diferenciados demonstra a inexistência de regras de indexação salariais, estimulando o aparecimento de discrepâncias originadas pelo poder de barganha distinto de cada categoria. Observa-se, na Tabela 5, que, em 1994, algumas categorias tiveram realinhamentos e/ou isonomia salariais, que propiciaram crescimento significativo de seus salários médios reais no período em questão, distorcendo, em alguns casos, as matrizes salariais.

Tabela 5

Evolução dos índices de salário médio real de categorias selecionadas (1991-1994)

Anos	Q. Geral		Polícia		Brigada	Tec. Planej.		Magistério	Servidor
	menor	maior	menor	maior	maior	menor	maior		Justiça
1991	84,9	91,3	83,2	86,6	86,6	84,0	84,0	89,1	107,7
1992	73,6	108,6	63,8	92,0	92,0	68,6	79,7	72,0	99,5
1993	84,0	101,8	59,3	97,9	97,9	74,9	74,9	72,5	144,6
1994 (jan-set)	88,4	93,6	109,1	263,7	168,3	97,5	130,4	71,4	188,4

Nota: Deflator: 1) INPC-IBGE

2. Não considera resíduo de 97,25% (IPC-IBGE ago/dez 90)

3. Critério Competência: 01.01.91=100

Além da comparação entre a evolução dos índices de salários reais dessas categorias, podem, ainda, ser demonstrados os comportamentos desagregados, por Poderes e Secretarias de Estado, da folha normal, administrada pelo Tesouro no período 1992-93, como se evidencia na Tabela 6. Esta tabela permite avaliar a estrutura relativa de cada órgão no contexto da Administração Direta do RS.

TABELA 6

4. Nota conclusiva

Sustentou-se, neste artigo, que a geração de resultado operacional positivo através da flutuação do gasto de pessoal e da redução da manutenção dos serviços básicos não ataca problemas estruturais que condicionam a crise do Tesouro Estadual. As evidências aqui apresentadas fornecem uma base segura para indicar que tal política fiscal apenas aprofunda as distorções salariais que se estabelecem dentro de cada Secretaria de Estado e dos Poderes na Administração Direta do RS, já que não estabelece regras de indexação amplamente negociadas. Todo trabalho pretendeu demonstrar as conseqüências imediatas da adoção dessa estratégia, indicando que se devem buscar novas alternativas de ajustamento em ruptura com as fórmulas convencionais.

Fora dos limites da política fiscal ortodoxa, uma nova proposta exigiria uma gestão democrática dos gastos públicos (orçamento participativo, análise física do investimento, política salarial vinculada à capacidade de arrecadação, definição de políticas de emprego), democratização das relações de trabalho e exercício da função pública por parte do servidor na perspectiva da cidadania, bem como políticas ativas de recuperação da receita tributária (revisão das alíquotas e das isenções fiscais, redução do prazo médio de recolhimento de tributos, etc.), constituindo-se num modo alternativo de administração dos históricos desequilíbrios das finanças do RS.

Por último, de modo algum, pretendeu-se fazer a crítica purista à adoção do enfoque de caixa na condução da execução do Orçamento, pois esse tornou impositivo em função do ambiente macroeconômico recessivo da economia brasileira e da falta de perspectiva do planejamento público. Em oposição, a experiência internacional demonstra que os órgãos de planejamento tendem apenas a expandir o gasto público, uma vez que não assumem a dimensão das restrições orçamentárias intertemporais impostas ao Tesouro, assim como não realizam as estimativas de receita e não possuem o controle da programação financeira dos recursos. Por isso, além da mudança da estratégia perseguida pela política fiscal, deve-se adequar o modelo institucional, de modo a acoplar as funções fazendárias e de técnicas de planejamento⁴ num único organismo.

5. Bibliografia

Calazans, Roberto B.; Arraché, Paulo. (1994). **30 anos de Finanças Públicas: Séries Estatísticas**. Porto Alegre, Secretaria da Fazenda RS. março.

Calazans, Roberto B. (1994a). Resultado Primário e Despesa com Pessoal no RS: 1987-93. **Indicadores FEE**. Porto Alegre, V2, n.1, p.95-103. maio 1994.

Horn, Carlos H.; Calazans, Roberto B. (1992). Por que os sinos dobram? Conflito trabalhista e salários do magistério público estadual, 1974-1991. **Análise Econômica**, Porto Alegre:UFRGS, v.10, n.18, p.63-81, setembro.

Horn, Carlos H. (org.). (1994). **Porto Alegre: Desafio da Mudança**. Porto Alegre, Ortiz.

⁴. Por outro, entende-se que as funções de planejamento ligadas às ações estratégicas de governo (plano de desenvolvimento, plurianual, etc.) devem estar ligadas a estrutura próxima ao Governador, que, assim, pode dar a dimensão política a seus projetos.

