
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO RS E O GASTO PÚBLICO EM 1994*

*Roberto B. Calazans***

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 critérios de aposentadoria, 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 gastos com 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 da queda da capacidade de arrecadação tributária e do peso crescente do endividamento público (CALAZANS, 1994); (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 com pessoal, nos anos recentes, centrando a análise no item **c** referido acima; ao mesmo tempo em 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**).

* Texto elaborado com informações disponíveis até 25.11.94.

** Professor da UNISINOS e Economista da Secretaria da Fazenda do RS.

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, anualizando-se os comportamentos da receita e da 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, faz-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 com pessoal, manutenção, investimento e serviço da dívida (amortizações e juros da dívida pública).

Em artigos anteriores (CALAZANS, ARRACHE 1994; CALAZANS 1994), demonstrou-se que, na década de 80, a queda da receita tributária, provocada pelos efeitos perversos da recessão e da 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, da ordem de 8,2% do PIB, superam 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 enfrentarem 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 dos 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.

Pela simples leitura dos dados, percebe-se que, a partir de 1991, se inaugurou uma fase de equilíbrio operacional. Entre os anos de 1991 e de 1993, o saldo da execução apresentou resultados operacionais da ordem de 3,19%, 3,16% e 12% da RPL. Paralelamente, o patamar de gastos com 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 (Tabela 3).

O Gráfico 1 permite visualizar a posição assumida neste trabalho. Existe nitidamente um comportamento inverso entre o resultado operacional e os gastos com 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.

Tabela 1

Execução Orçamentária do Rio Grande do Sul - 1990-93

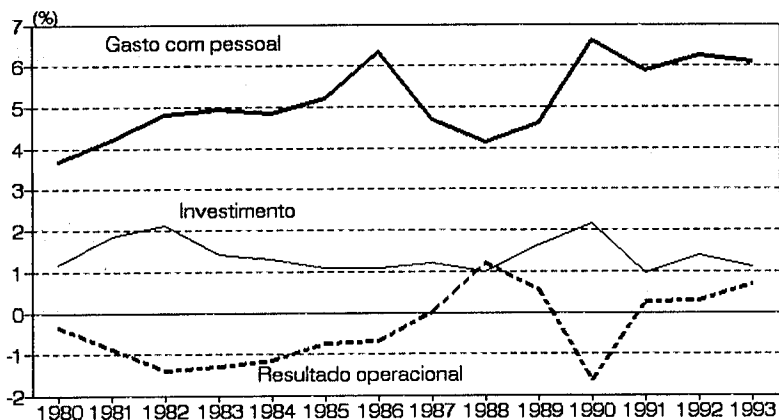
ESPECIFICAÇÃO	1990	1991	1992	1993
Receita (R\$ 1 000)				
ICMS	3 127 485	2 774 184	2 689 999	2 628 882
Transferências da União	583 032	479 380	468 457	499 370
FGLTDE	55 161	74 381	729 937	582 282
Outras	223 097	383 588	531 982	601 258
Receita própria	3 988 748	3 711 533	4 420 375	4 311 792
Operações de crédito	1 048 759	393 746	541 007	691 780
Receita total	5 037 506	4 105 279	4 961 383	5 003 571
Despesa (R\$ 1 000)				
Pessoal e encargos	2 563 768	2 109 160	2 487 122	2 281 655
Manutenção	399 498	335 221	448 770	400 708
Investimento	839 063	343 737	550 950	401 216
SIAC	0	55 327	1 037	207 226
Transferências aos municípios	825 281	774 335	817 325	792 199
Despesa operacional	4 627 610	3 617 780	4 305 206	3 875 777
Serviço da dívida ..	575 659	631 534	923 491	1 254 082
Despesa total	5 203 269	4 249 314	5 228 697	5 129 859
Resultado operacional (R\$ 1 000)	-638 863	93 753	115 170	436 015
Resultado orçamentário (R\$ 1 000)	-165 763	-144 034	-267 314	-126 288
Receita própria líquida (R\$ 1 000)/ ..	3 163 467	2 936 382	3 647 638	3 559 926
Pessoal/RPL (%)	81,04	71,83	68,18	64,09
Manutenção/RPL (%) ...	12,63	11,42	12,30	11,26
Investimento/RPL (%) .	26,52	11,71	15,10	11,27
SIAC/RPL (%)	0,00	1,88	0,03	5,82
Serviço da dívida/RPL (%)	18,20	21,51	25,32	35,23
Resultado operacional/RPL (%)	-20,20	3,19	3,16	(1)12,25
Resultado orçamentário/RPL (%)	-5,24	-4,91	-7,33	-3,55

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO GERAL DO ESTADO 1990/1993 (1992/1994). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS.

NOTA: Dados a preços de out./94, deflacionados pelo IGP-DI anual.

(1) Em 1993, o resultado operacional foi de 12,25%, pois o SIAC foi incluído como serviço da dívida.

GRÁFICO 1

GASTO COM PESSOAL, INVESTIMENTO E RESULTADO OPERACIONAL EM
RELAÇÃO AO PIB NOMINAL DO RIO GRANDE DO SUL — 1980-93

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

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 o 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, investimento e 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.

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 transferência aos municípios e R\$ 860,8 milhões em serviço da dívida. ARPL 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%, à 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 a 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.

Tabela 2

Execução orçamentária do Rio Grande do Sul — 1994

ESPECIFICAÇÃO	ORÇAMENTO	PREVISÃO
Receita (R\$ 1 000)		
ICMS	2 634 106	2 851 300
Transferências da União	546 331	407 712
FGLTDPE	206 889	137 714
Outras	459 277	448 325
Receita própria	3 846 603	3 944 569
Operações de crédito	776 549	947 297
Receita total	4 623 152	4 891 867
Despesa (R\$ 1 000)		
Pessoal e encargos	2 065 548	2 177 543
Manutenção	403 205	448 597
Investimento (1).....	496 726	357 669
SIAC	29 143	104 664
Transferência aos municípios ...	767 675	863 020
Despesa operacional	3 762 297	...
Serviço da dívida	860 855	1 214 375
Despesa total	4 623 152	5 095 377
Resultado operacional (R\$ 1 000) .	84 306	...
Resultado orçamentário (R\$ 1 000) .	0	...
Receita própria líquida (R\$ 1 000)	3 078 927	3 082 733
Pessoal/RPL (%)	67,09	70,64
Manutenção/RPL (%)	13,10	14,55
Investimento/RPL (%)	16,13	11,60
SIAC/RPL (%)	0,95	3,40
Serviço da dívida/RPL (%)	27,96	39,39
Resultado operacional (%)	2,74	...
Resultado orçamentário (%)	0,00	...

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BALANÇO GERAL DO ESTADO 1994 (1994). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS.

NOTA: Dados deflacionados pelo IGP-DI anual.

(1) Em 1994, o percentual relativo a investimento inclui 1,7% a título de dívida das estatais.

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, deflacionados pelo IGP-DI do mês respectivo, de modo a incorporar o efeito da inflação sobre a arrecadação ocorrida no decorrer dos meses.¹ 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

Comportamento da receita orçamentária do Rio Grande do Sul - 1990-94

ITENS	VALOR (R\$ 1 000)				
	1990	1991	1992	1993	1994 (1)
ICMS	3 053 395	2 834 030	2 668 649	2 636 641	2 851 319
ITBI	3 840	2 447	1 640	730	706
ITCD	9 157	12 644	12 592	15 683	15 011
IPVA	48 291	71 082	99 187	93 630	119 486
ADIR	32 919	19 133	21 558	12 747	155
Taxas	24 212	35 617	37 659	37 433	36 900
Multas de trânsito	0	0	14 006	9 829	8 587
Transferências da União	531 537	484 892	419 277	464 160	415 905
FPE	152 778	128 985	120 952	138 238	126 010
IPI das exportações	186 810	184 965	163 030	182 980	198 485
IR na fonte ...	139 657	117 454	84 713	93 462	47 712
Salário-educação	52 127	53 436	50 543	49 449	43 482
Outras transferências da União	165	52	38	32	228
FGLTDP	47 490	34 018	289 628	248 690	146 521
Outras	83 461	161 522	316 964	332 057	276 058
Receita própria	3 834 302	3 655 386	3 881 160	3 851 600	3 870 648
Operações de crédito	633 167	300 425	420 426	522 031	740 639
RECEITA TOTAL	4 467 478	3 955 816	4 301 585	4 373 631	4 611 286

(continua)

¹ A base de dados brutos é anual nas 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.

Tabela 3

Comportamento da receita orçamentária do Rio Grande do Sul -- 1990-94

ITENS	TAXAS DE CRESCIMENTO (%)			
	1991/1990	1992/1991	1993/1992	1994/1993
ICMS	-7,2	-5,8	-1,2	8,1
ITBI	-36,3	-33,0	-55,5	-3,4
ITCD	38,1	-0,4	24,5	-4,3
IPVA	47,2	39,5	-5,6	27,6
ADIR	-41,9	12,7	-40,9	-98,8
Taxas	47,1	5,7	-0,6	-1,4
Multas de trânsito	-29,8	-12,6
Transferências da União	-8,8	-13,5	10,7	-10,4
FPE	-15,6	-6,2	14,3	-8,8
IPI das exportações	-1,0	-11,9	12,2	8,5
IR na fonte ...	-15,9	-27,9	10,3	-49,0
Salário-educação	2,5	-5,4	-2,2	-12,1
Outras transferências da União	-68,4	-27,8	-14,8	611,3
FGLTDP	-28,4	751,4	-14,1	-41,1
Outras	93,5	96,2	4,8	-16,9
Receita própria	-4,7	6,2	-0,8	0,5
Operações de crédito	-52,6	39,9	24,2	41,9
RECEITA TOTAL	-11,5	8,7	1,7	5,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: Dados a preços de out./94, deflacionados pelo IGP-DI mensal.

(1) Previsão.

Através da Tabela 3, observa-se a significativa recuperação do ICMS, que possivelmente venha a atingir um crescimento superior a 8% em 1994, comparativamente ao ano de 1993, bem como deve-se destacar o desempenho do 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 a 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 Rio Grande do Sul - 1985-94

ANOS	ICM/ICMS (R\$ milhões)	Δ%
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 (1)	2 851,3	8,14

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: Dados a preços de out./94, deflacionados pelo IGP-DI mensal.

(1) Previsão.

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 das 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\$ 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 o 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 realinhamento, encaminhada a fim de corrigir distorções salariais em algumas categorias do funcionalismo.

Do outro lado, a meta prevista para investimentos, (16,13% da RPL) não será alcançada, pois se espera um valor em torno de R\$ 357 milhões. O resultado do 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 (e 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 bilhão, 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 resultados 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 que pese aos 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 austeridade, 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 tributárias 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 exemplificação, o custo de carregamento da dívida pública equivale a um desembolso efetivo superior a 10% da RPL, indicando que toda a geração de equilíbrio operacional é dissipada para sustentar a crescente rolagem e para 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.

² Note-se 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.

3 - O comportamento dos salários reais

Na seção anterior, demonstrou-se a 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 o índice de preço, no caso INPC-IBGE. Não se pretende aqui caracterizar algum pretensão 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, 1994), demonstrou-se que:

- a) 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, Quadro Geral, etc.), com peso significativo sobre a folha global;³
- b) a partir de 1991, registrou-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;
- c) os custos decorrentes dessa estratégia visando ao equilíbrio de caixa das finanças estaduais são a queda dos serviços oferecidos à sociedade (educação, segurança, saúde), a desqualificação do ensino fundamental, o desestímulo à 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

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

IPC-IBGE de agosto a dezembro de 1990, que aumentaria o quadro de deterioração dos salários reais. A existência de reajustes diferenciados demonstra a inexistência de regras de indexação salarial, 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 salarial, 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 no Rio Grande do Sul - 1991/94

ANOS	QUADRO GERAL		POLÍCIA		BRIGADA MILITAR (maior)
	Menor	Maior	Menor	Maior	
1991	84,9	91,3	83,2	86,6	86,6
1992	73,6	108,6	63,8	92,0	92,0
1993	84,0	101,8	59,3	97,9	97,9
1994 (1)	88,4	93,6	109,1	263,7	168,3

ANOS	TÉCNICO DE PLANEJAMENTO		MAGISTÉRIO	SERVIDOR DA JUSTIÇA
	Menor	Maior		
1991	84,0	84,0	89,1	107,7
1992	68,6	79,7	72,0	99,5
1993	74,9	74,9	72,5	144,6
1994 (1)	97,5	130,4	71,4	188,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda-RS.

NOTA: 1. Dados deflacionados pelo INPC-IBGE.

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

3. Têm como critério de competência 01.01.91 = 100.

(1) De janeiro a setembro.

Além da comparação entre a evolução dos índices de salários reais dessas categorias, podem, ainda, ser demonstrados 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

Demonstrativo do valor anual de pessoal ativo e inativo (folha normal)
por Poder e Secretaria, no Rio Grande do Sul - 1992 e 1993

PODERES E SECRETARIAS	VALOR (R\$ 1 000)		PERCENTUAL	
	1992	1993	1992	1993
Poder Legislativo	65 947	78 439	4,48	5,08
Assembléia Legislativa .	43 306	50 042	2,94	3,24
Tribunal de Contas	22 641	28 398	1,54	1,84
Poder Judiciário	130 380	149 069	8,86	9,65
Tribunal de Justiça	113 915	130 594	7,74	8,45
Tribunal de Contas	10 067	11 432	0,68	0,74
Juizado de Menores	2 994	3 671	0,20	0,24
Justiça Militar	3 405	3 372	0,23	0,22
Poder Executivo	1 210 676	1 242 775	82,28	80,42
Gabinete do Governador	7 176	7 514	0,49	0,49
Procuradoria Geral da				
Justiça	41 570	46 181	2,83	2,99
Procuradoria Geral do				
Estado	23 032	25 052	1,57	1,62
Secretaria da Cultura ..	1 570	2 051	0,11	0,13
Secretaria da Justiça,				
Trabalho e Cidadania	28 150	26 697	1,91	1,73
Secretaria do Planeja-				
mento e da Administra-				
ção	8 893	8 563	0,60	0,55
Secretaria da Fazenda	128 060	150 659	8,70	9,75
Secretaria da Agricultu-				
ra e Abastecimento ...	29 082	25 956	1,98	1,68
Secretaria de Desenvol-				
vimento e Ação Social	1 866	1 791	0,13	0,12
Secretaria de Minas,				
Energia e Comunicação	343	365	0,02	0,02
Secretaria dos Transpor-				
tes	1 153	1 106	0,08	0,07
Secretaria da Educação .	565 098	572 339	38,40	37,04
Secretaria de Saúde e				
Meio Ambiente	52 778	47 043	3,59	3,04
Secretaria de Planeja-				
mento Territorial e				
Obras	5 630	5 345	0,38	0,35
Brigada Militar	226 047	243 029	15,36	15,73
Polícia Civil	90 227	77 858	6,13	5,04
Secretaria de Ciência e				
Tecnologia	0	1 225	0,00	0,08
Subtotal	1 407 003	1 470 283	95,62	95,15
Pensões vitalícias/inati-				
vos ferroviários	64 448	74 992	4,38	4,85
TOTAL GERAL	1 471 451	1 545 275	100,00	100,00

FONTE: Secretaria da Fazenda-RS/GOF/DEF.

NOTA: 1. Dados deflacionados pelo IGP-DI mensal, da FGV, a preços de outubro de 1994.

2. Não incluem transferências a autarquias e fundações.

4 - Nota conclusiva

Sustentou-se, neste artigo, que a geração de resultado operacional positivo através da flutuação do gasto com 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 o 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 se 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.

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

Bibliografia

- CALAZANS, Roberto B. (1994). Resultado primário e despesa com pessoal no RS: 1987-93. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v.22, n.1, p.95-103.
- CALAZANS, Roberto B., ARRACHÉ, Paulo (1994). **30 anos de finanças públicas**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda/RS. (Séries estatísticas).
- HORN, Carlos H., org. (1994). **Porto Alegre: desafio da mudança**. Porto Alegre: Ortiz.
- HORN, Carlos, CALAZANS, Roberto B. (1992). Por que os sinos dobram? conflito trabalhista e salários do magistério público estadual, 1974-1991. **Análise Econômica**, Porto Alegre: UFRGS, v.10, n.18, p.63-81, set.