

ORÇAMENTO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL—1990: ALGUMAS OBSERVAÇÕES

*Gentil Corazza**

Introdução

O Governo Estadual enviou, em 30 de setembro passado, à Assembléia Legislativa a Proposta Orçamentária para 1990, onde projeta receitas e despesas e estabelece suas diretrizes e prioridades governamentais. O estabelecimento de objetivos e prioridades torna-se possível à medida que exista alguma flexibilidade na determinação das despesas, ou seja, na medida em que haja "superavit" operacional. Doutro modo, se as receitas próprias estiverem totalmente comprometidas com despesas incompressíveis, como as relativas à manutenção da máquina administrativa, transferências constitucionais aos municípios e serviços da dívida, não haverá grau algum de liberdade para priorizar determinado tipo de gasto, a não ser mediante a continuidade do processo de endividamento.

Essa folga orçamentária que permite a realização de investimentos parece ser a constatação mais importante que pode ser feita a partir de uma análise preliminar dos dados apresentados pelo Executivo Estadual. O objetivo maior proposto é o de manter e aumentar em 1990 o "superavit" operacional já alcançado em 1987 e 1988 e perseguido no corrente ano de 1989, através de uma política de alongamento do perfil da dívida e de redução dos seus encargos, de medidas de recuperação da receita tributária e de contenção das despesas, bem como de uma política de integração da Administração Indireta nas diretrizes governamentais.

Receitas e despesas por categorias econômicas

A Proposta Orçamentária estima o valor global de NCz\$ 46,8 bilhões para receitas e despesas em 1990, conforme indica a Tabela 1. Esses valores foram estimados com base em uma expectativa inflacionária de 610% para 1990.

* Economista da FEE e Professor da UFRGS.

Tabela 1

Agregados de receita e despesa e suas relações no Rio Grande do Sul — 1988-90

a) receita e despesa

DISCRIMINAÇÃO	ORÇAMENTO REALIZADO EM 1988		ORÇAMENTO REESTIMADO DE 1989		ORÇAMENTO PREVISTO PARA 1990	
	Valor (NCz\$ 1 000,00)	Participação %	Valor (NCz\$ 1 000,00)	Participação %	Valor (NCz\$ 1 000,00)	Participação %
RECEITA						
Receita total	624 918	100,00	4 462 917	76,97	32 952 419	70,28
ICM (total) (1)	328 645	52,59	109 200	1,88	920 160	1,96
Outros impostos	13 348	2,14	29 993	0,52	212 951	0,45
Taxas	2 722	0,44	296 595	5,11	5 110 105	10,90
Transferências da União	45 674	7,31	632 346	10,91	2 984 465	6,36
Outras receitas	138 062	22,09	5 531 051	95,39	42 180 100	89,96
Receita Própria	528 451	84,56	267 491	4,61	4 709 832	10,04
Operações de crédito e/ou "Deficit"(2)	96 467	15,44	5 798 542	100,00	46 889 932	100,00
DESPESA						
Despesa total	624 918	100,00	3 091 304	53,31	20 082 748	42,83
Pessoal	275 287	44,25	403 214	6,95	3 401 931	7,26
Custeio	35 118	5,62	810 907	13,98	7 861 240	16,77
Investimentos	66 180	10,60	1 050 900	18,12	8 749 313	18,66
Transferências aos Municípios	72 385	11,58	5 356 325	92,37	40 095 232	85,51
Despesa Operacional	448 971	71,84	442 217	7,63	6 794 700	14,49
Serviço da Dívida	175 947	28,16	5 798 542	100,00	46 889 932	100,00
Resultado Operacional (3)	79 480	-	174 726	-	2 084 868	-
Receita Própria Líquida (4)	456 066	-	4 480 151	-	33 430 787	-

b) relações

(%)

DISCRIMINAÇÃO	ORÇAMENTO REALIZADO EM 1988	ORÇAMENTO REESTIMADO PARA 1989	ORÇAMENTO PREVISTO PARA 1990
Resultado Operacional/Receita Própria Líquida	17,40	3,90	6,20
Pessoal/Receita Própria Líquida (5)	60,40	69,00	60,10
Custeio/Receita Própria Líquida	7,70	9,00	10,20
Investimentos/Receita Própria Líquida	14,50	18,10	23,50
Transferências aos Municípios/Receita Própria	13,70	19,00	20,70
Serviço da Dívida/Despesa total	28,20	7,60	14,50

FONTE: PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 1990 (). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

(1) Inclui ICM/ICMS-tributo, ICM-convênios, ICM-dívida ativa, ICM-juros sobre tributos e sobre dívida ativa, multas. (2) As Operações de Crédito somam NCz\$ 66 905, e o "deficit" soma NCz\$ 29 562. (3) O Resultado Operacional é igual à Receita Própria menos a Despesa Operacional. (4) A Receita Própria Líquida é igual à Receita Própria menos as Transferências aos Municípios. (5) Excluído-se da Receita Própria Líquida os recursos provenientes de convênios e do Fundo de Liquidez da Dívida, os gastos com pessoal alcançam 65,8%.

Do lado da receita, merece destaque a participação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com 70,28% na mesma, o que significa um elevado crescimento em relação a 1988, quando representou apenas 52,59% da receita total, embora se projete tal participação para 76,97% no corrente ano. Essa recuperação da receita do ICMS é explicada pelas medidas de revisão das suas desonerações, de redefinição de seus prazos de pagamento e de intensificação do combate à sonegação e ao atraso de seu pagamento. Não deve ser esquecido, também, que sua base de incidência foi ampliada com a nova Constituição Federal.

Deve ainda ser realçado o aumento da participação das Transferências da União ao Estado (10,90%) em comparação a de 7,31% de 1988, o que se explica em virtude de a União ter elevado sua contribuição ao Fundo de Participação dos Estados, por exigência constitucional. Finalmente, a terceira maior fonte de receita é constituída pelas Operações de Crédito e/ou "Deficit" (10,04%), o que, embora seja maior que o percentual de 4,61% previsto para 1989, representa uma significativa redução em relação aos 15,44% realizados em 1988. Dessa forma, prevê-se uma significativa participação das Receitas Próprias (89,96%) no total das receitas orçamentárias para 1990.

O principal componente da Despesa refere-se às despesas com Pessoal, com uma participação de 42,83% na despesa total, o que representa um valor relativo menor do que o realizado em 1988 (44,05%) e o reestimado para 1989 (53,31%). Conforme indica ainda a Tabela 1, a relação Pessoal/Receita Própria Líquida situa-se na faixa dos 60%, ou seja, em níveis inferiores aos estabelecidos constitucionalmente.

Ainda assumem importância na relação das despesas previstas os Investimentos (16,77%), as Transferências aos Municípios (18,66%) e o Serviço da Dívida (14,49%), cujos percentuais de participação no total da despesa realizada em 1988 foram, respectivamente, 10,60% para os Investimentos, 11,58% para as Transferências aos Municípios e 28,16% para o Serviço da Dívida. Deve-se ressaltar igualmente o elevado percentual desses investimentos quando comparado com a Receita Própria Líquida (23,5%), fato que, em relação à progressiva queda dos encargos da dívida, indica uma reversão na tendência já crônica de canalizar recursos produtivos para a valorização financeira.

As despesas por órgãos

As despesas orçadas por órgãos representam dois terços da despesa total (66,8%), sendo o restante distribuído entre as Transferências aos Municípios (18,7) e o Serviço da Dívida (14,5%). No rateio desses re-

curso entre as secretarias e os demais órgãos do Estado, destacam-se a Secretaria da Educação (25,8%), a Secretaria dos Transportes (11,6%) e a Secretaria da Segurança Pública (10,3%). Com um percentual bem baixo estão o Tribunal de Justiça (5,7%), a Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente (3,8%), a Secretaria de Energia, Minas e Comunicações (2,9%) e as Secretarias da Agricultura e do Interior, ambas com 2,2% da despesa total, conforme indica a Tabela 2.

Tabela 2

Distribuição da despesa orçamentária, por órgãos, do Rio Grande do Sul — 1988-90

DISCRIMINAÇÃO	1988		1989		1990	
	Realizada (NCz\$ 1 000,00)	%	Orçada (NCz\$ 1 000,00)	%	Projetada (1) (NCz\$ 1 000,00)	%
Órgãos (inclusive transferências para entidades supervisionadas)						
Assembléia Legislativa	6 935	1,8	22 264	1,6	433 213	1,4
Tribunal de Contas do Estado	1 473	0,4	4 538	0,3	106 272	0,3
Tribunal de Justiça	16 288	4,3	70 908	5,1	1 794 166	5,7
Tribunal de Alçada	1 043	0,3	3 357	0,2	74 890	0,2
Juizado de Menores	525	0,1	1 329	0,1	36 869	0,1
Justiça Militar do Estado	275	0,1	993	0,1	22 342	0,1
Governo do Estado	3 975	1,1	10 292	0,7	249 419	0,8
Procuradoria Geral da Justiça	3 220	0,9	7 934	0,6	277 833	0,9
Procuradoria Geral do Estado	1 880	0,5	4 667	0,3	130 743	0,4
Secretaria de Justiça	3 920	1,0	15 867	1,1	375 815	1,2
Secretaria de Coordenação e Planejamento	2 729	0,7	11 608	0,8	464 732	1,5
Secretaria da Fazenda	9 365	2,5	38 401	2,8	686 001	2,2
Secretaria da Agricultura e Abastecimento	10 599	2,8	37 061	2,7	701 527	2,2
Secretaria da Indústria e Comércio	1 425	0,4	6 940	0,5	196 320	0,6
Secretaria de Energia, Minas e Comunicações	15 868	4,2	36 475	2,6	917 255	2,9
Secretaria dos Transportes	29 704	7,9	106 132	7,6	3 619 065	11,6
Secretaria da Educação	92 346	24,5	397 015	28,4	8 074 753	25,8
Secretaria da Saúde e do Meio Ambiente	9 421	2,5	69 500	5,0	1 187 945	3,8
Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária	7 259	1,9	24 262	1,7	437 221	1,4
Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas	4 623	1,2	18 713	1,3	684 274	2,2
Secretaria da Segurança Pública	39 703	10,5	165 800	11,9	3 229 900	10,3
Secretaria de Recursos Humanos e Modernização Administrativa	4 356	1,2	23 601	1,7	299 110	1,0
Encargos Gerais do Estado (2)	109 652	29,2	319 285	22,9	7 346 263	23,4
Total	376 584	100,0	1 396 942	100,0	31 345 918	100,0
Discriminação da despesa						
Despesa orçamentária por órgão	376 584	60,3	1 396 942	66,5	31 345 918	66,8
Transferências aos municípios (ICMS, ITBI, ISPV/IPVA, COTA-PARTE DO IPI)	72 387	11,6	382 197	18,2	8 749 313	18,7
Serviço da dívida pública	175 947	28,1	321 268	15,3	6 794 701	14,5
TOTAL	624 918	100,0	2 100 407	100,0	46 889 932	100,0

FONTE: PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 1990 (). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

(1) Inclui Reserva de Contingência. (2) Exclui as Transferências aos Municípios e Serviço da Dívida Pública.

Em termos de evolução dos percentuais de participação no período de 1988 a 1990, assumem importância os recursos destinados à Secretaria dos Transportes, que, dos 7,9% recebidos em 1988, passa para os 11,6% projetados para 1990, indicando ser esta uma das áreas prioritárias para os investimentos no próximo ano. Outros órgãos que tiveram aumentada sua parte na distribuição das receitas foram o Tribunal de Justiça (4,3% em 1988 e 5,7% em 1990), a Secretaria da Saúde (2,5% em 1988 e 3,8% em 1990), a Secretaria de Coordenação e Planejamento, que duplica seu percentual, passando dos 0,7% em 1988 para 1,5% em 1990, e a Secretaria do Interior, que também apresenta comportamento semelhante, 1,2% a 2,2% respectivamente.

Já as Secretarias da Educação e da Segurança Pública permanecem com sua participação praticamente inalterada no período, em torno de 25% para a primeira e 10% para esta última. Existem, no entanto, organismos que perderam participação relativa no período em observação, como é o caso da Assembléia Legislativa (de 1,8% para 1,4%), da Secretaria da Agricultura (de 2,8% para 2,2%), da Secretaria de Energia, Minas e Comunicações, onde a queda foi mais acentuada, passando de 4,2% em 1988 para 2,9% em 1990, e da Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária, com percentuais respectivos de 1,9% e 1,4% nos anos mencionados.

Cabe, finalmente, fazer algumas observações a respeito das verbas destinadas à educação em cumprimento a dispositivos constitucionais. Com efeito, a Constituição Federal estabelece que os estados devem aplicar em educação no mínimo 25% de sua receita líquida proveniente de impostos e a Lei Estadual nº 8.026/85 determina igualmente que 35% da receita líquida de impostos do Estado revertam para o ensino.

Nesse sentido, a Proposta Orçamentária para 1990 destina recursos que superam tanto o que é exigido pela Constituição Federal, alcançando um percentual de 29,3% e não apenas os 25% prescritos, como o que exige a Lei Estadual, 49,5% em vez dos 35%. Deve-se observar, no entanto, a existência de uma impropriedade na determinação dos 49,5%, uma vez que estão embutidos aí também os recursos destinados aos professores inativos, os quais se caracterizam como previdência social e não como educação.

Feita a exclusão dos dispêndios com professores inativos, conclui-se que os gastos orçados para a educação atingem apenas 32,9% e não os 35% estabelecidos pela referida lei estadual. Como artifício de se considerar despesa com educação aquilo que propriamente significa gasto previdenciário, projetam-se recursos para a educação em valores inferiores aos exigidos pela lei.

Conclusão

Das observações feitas acima, pode-se ressaltar fundamentalmente que o Orçamento Público Estadual do Rio Grande do Sul está rompendo, aos poucos, a rigidez provocada pela crise fiscal e o conseqüente endividamento, fatores que deixavam poucas alternativas para o estabelecimento de objetivos e prioridades em relação ao gasto público. Essa abertura de espaço no âmbito do Orçamento para a formulação de alguma política governamental está associada a uma recuperação das receitas através das medidas já mencionadas, de um maior controle das despesas de pessoal e de custeio, bem como de um alongamento do perfil de vencimento da dívida pública, que, na sua maior parte (84%), assumiu, nos últimos dois anos, um perfil de longo prazo. Como conseqüência desse fato, reduzem-se os encargos dessa dívida, liberando-se, assim, mais recursos para investimento nas áreas social e de infra-estrutura do Estado do Rio Grande do Sul.

Caberia finalmente, lembrar que, à medida que o orçamento público pode se transformar num instrumento de intervenção do poder público, na realidade sócio-econômica, é necessária uma maior participação social na sua elaboração e na fixação das suas diretrizes e prioridades. Não há dúvida de que um orçamento público, embora possa parecer uma peça eminentemente técnica, é atravessado pelos mais diversos interesses existentes na sociedade, os quais, por formas diversas, explícitas ou ocultas, exercem sua influência na alocação das receitas. Tornar transparente a luta social pelos recursos públicos é uma questão de exercício da democracia.