

# O desequilíbrio dos últimos anos

por Arnolfo Carvalho

\* 4

de Brasília

A crise das finanças do setor público brasileiro, normalmente apresentada como um problema apenas da União, aparece de forma clara também nas contas dos governos estaduais e municipais como decorrência de desequilíbrios orçamentários acumulados durante anos, cuja consequência contábil é a crescente necessidade de financiamento para cobrir despesas de custeio, investimentos e encargos financeiros.

Nos últimos oito anos, que caracterizam o atual ciclo de déficits do setor público brasileiro, os estados e as prefeituras de suas capitais viram aumentar suas receitas correntes em 158% reais, ou 12,6% ao ano em média, enquanto suas despesas correntes cresceram anualmente 14,3%, exigindo sistematicamente financiamentos bancários ou

mobiliários para evitar a falência e manter a máquina estatal em funcionamento.

O desequilíbrio entre receitas e despesas levou estas unidades da Federação — que refletem com razoável fidelidade o que ocorre no conjunto de todos os municípios brasileiros — a registrar um crescimento médio de 667,5% em seus níveis de endividamento, correspondendo a um aumento médio anual da ordem de 27%; mais do que o dobro da taxa de crescimento das receitas.

A busca de recursos através de operações de crédito e emissão de títulos fez com que a dívida consolidada líquida — isto é, a dívida fundada, externa e interna, menos o saldo de seus ativos e o passivo financeiro dos estados, distrito federal e municípios das capitais estaduais — passasse de NCz\$ 4,5 bilhões em 1980 para NCz\$ 29,9 bilhões no ano passa-

do, em valores de junho último.

Esses indicadores saíram recentemente dos computadores da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que compilou as informações dos balanços dos estados e das prefeituras das capitais e montou, pela primeira vez no País, uma matriz para acompanhar a situação financeira dos governos estaduais e municipais, em detalhe.

O primeiro resultado do trabalho coordenado pelo secretário de controle de responsabilidades e haveres financeiros da STN, Luís Jorge de Oliveira, acaba de ser publicado sob o título de "Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais — 1980/1988", com quase 400 páginas de tabelas estatísticas, agrupadas por regiões.

Ao processar o conjunto das informações a STN descobriu que o crescimento do nível de endividamen-

to foi mais rápido entre 1980 e 1983, quando a dívida consolidada registrou anualmente um aumento real de 36%, em média, caindo depois para taxas médias de 21% ao ano, em decorrência das tentativas de ajuste fiscal após a crise externa do País e a necessidade de contenção do déficit público global.

Este endividamento foi consequência dos desequilíbrios, maiores ou menores, que se registraram nas finanças daquelas unidades da Federação nesta década, com a crise da inflação e o estancamento do fluxo de poupança externa. O crescimento de 158% na receita corrente foi resultado dos aumentos de 72,1% na arrecadação tributária e de 19,3% nas transferências correntes, nos oito anos.

A receita proveniente da arrecadação de impostos acompanhou, naturalmente, os ciclos de crescimento e recessão da economia, de

tal forma que entre 1981 e 1983 aumentou apenas 1,2% ao ano, passando a 24,3% na fase de expansão do Produto Interno Bruto (PIB) entre 1984 e 1986. Após o Plano Cruzado, com o agravamento da inflação e a retração do crescimento, em 1987, a arrecadação caiu 7,8% em relação ao ano anterior.

Constituídas quase integralmente por receitas tributárias provenientes da União — e, no caso das prefeituras, também dos estados —, as transferências correntes aumentaram nestes oito anos na base de 14,3% ao ano, em média. As parcelas mais expressivas foram aquelas dos fundos de participação dos estados e municípios, que passaram de um crescimento anual da ordem de 9% em 1980 para 14 e 17%, respectivamente, em 1987.

A partir da promulgação da Constituição, cujos efeitos mais expressivos já se fizeram sentir de março

deste ano em diante, essas transferências passaram a 18 e 20%, respectivamente, devendo chegar a 21,5 e 22,5% em 1993. A reforma tributária da Constituição incluiu também a passagem dos impostos únicos àquelas unidades da Federação, fazendo com que já neste ano alguns estados venham registrando aumentos de até 20% na arrecadação.

O trabalho da STN mostra, por outro lado, que as despesas correntes superaram as receitas em quase dois pontos percentuais a cada ano, em média, gerando o desequilíbrio orçamentário dos estados e municípios. As despesas de custeio cresceram 13,4% ao ano, em média, sendo que os gastos com pessoal consumiram anualmente 39,2% das receitas correntes dos estados e 43% dos municípios.

Os estados que mais comprometeram suas receitas com pessoal foram os da região Norte (49,5%), seguidos daqueles situados no Sudeste (40%), Nordeste (39,1%), Sul (37,6%) e Centro-Oeste (32%). Os municípios do Norte gastaram mais com pessoal (49%), mas não ficaram muito longe daqueles do Centro-Oeste (48,1%), Sudeste (42,8%), Nordeste (42,3%) e Sul (40,7%).

As despesas de capital registraram aumentos anuais médios de 31,3% no caso de investimentos, 35,3% por conta de transferências intragovernamentais e 17,8% quando se trata de amortizações de dívidas internas e externas. No conjunto, os investimentos evoluíram anualmente à taxa média de 14,5%, financiados basicamente por recursos tomados de terceiros a partir de 1985.

Para custear todas essas despesas, os estados e as prefeituras das capitais recorreram a operações de

crédito de forma crescente. Esses financiamentos aumentaram em média 15,1% ao ano, respondendo por quase 70% da receita de capital, que, em oito anos, registrou um incremento de 208%. Apenas em 1983 as operações de crédito apresentaram queda, voltando aos níveis de 1980, em decorrência da restrição imposta pelo governo federal.

As amortizações decorrentes do endividamento aumentaram em termos reais, nestes oito anos, 256% — representando um incremento médio de 17,2% a cada exercício — e chegaram a NCz\$ 2,43 bilhões em 1988. Deste total, 75% refere-se a amortizações de dívidas internas, que cresceram 291% nos estados.

Anualmente os estados e capitais aumentaram a tomada de recursos de terceiros em 26,7%, em média, o que corresponde ao incremento anual médio de 14,5% em seus investimentos e de 17% em seus gastos com amortizações de dívidas, de acordo com o estudo do Tesouro Nacional.

A corrida ao mercado financeiro, constatada por esses indicadores, permitiu que se financiasse com operações de crédito ou colocações de títulos cerca de 79% das necessidades desses governos. Desse total, apenas 38% foi empregado em amortizações, o que resultou no aumento do nível de endividamento, especialmente em 1987.

Ao final dos oito anos, a única unidade da Federação que em dezembro último demonstrava capacidade para quitar seus débitos era o Distrito Federal, fortemente subsidiado pela União.