

É relevante notar que o Governo do Estado vê-se impossibilitado de atuar no campo tributário para evitar ou pelo menos atenuar a diminuição de suas receitas próprias em virtude da falta de autonomia dos Estados nesse terreno. O mesmo não ocorre com a União, que conseguiu elevar sua receita real em cerca de 13,6% em janeiro-julho deste ano comparativamente a idêntico período de 1982, enquanto a arrecadação do ICM em São Paulo caiu 10% e em todos os Estados (exceto São Paulo) declinava 7,3%.

Outros efeitos da crise

As dificuldades que têm envolvido as finanças estaduais não se esgotam, infelizmente, nos aspectos tributários. Outro grande foco de problemas, surgido pela primeira vez em 1983, localiza-se na área das operações de crédito.

Em primeiro lugar, observou-se neste ano uma rígida limitação às operações com títulos estaduais (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Paulista) tendo o Governo recebido até agora autorização para emitir apenas 70% do total de ORTPs vincendas em 1983. Esse total eleva-se a 30 bilhões de ORTPs, de modo que se não houver alteração daquele limite por parte do Banco Central, de acordo com o pleito de vários governos estaduais, o Tesouro terá que desvalorizar neste ano o equivalente a 9 bilhões de ORTPs, sem contar os juros dessa dívida. No total poderá sofrer uma perda próxima de 65 bilhões de cruzeiros a preços atuais.

Em segundo lugar, tem havido também uma considerável limitação para o refinanciamento da dívida externa do Estado. Tal limitação se deve não somente aos problemas que tem afetado as operações de crédito do País com o exterior, nem apenas ao significativo aumento do custo real em cruzeiros da dívida externa, em razão da mádesvalorização de fevereiro último. Existiram também duas poderosas restrições estabelecidas pelo Governo Federal.

A primeira limitou a captação de recursos externos pelo setor público paulista a aproximadamente dois terços dos juros e amortizações da dívida externa do Estado a serem pagos neste ano (cerca de 1,5 bilhões de dólares). Essa restrição não afetou a dívida direta do Tesouro Estadual, que representa uma pequena proporção da dívida do Estado, em sua maior parte contraída pelas empresas cujo acionista majoritário é o Governo de São Paulo. Mas terminou representando um poderoso fator de pressão sobre o Tesouro e as instituições financeiras do Estado, que são avalistas das dívidas das empresas.

A segunda restrição veio com a Resolução 831 do Banco Central, que se superpôs à anterior, praticamente congelando as operações de crédito dos bancos com o setor público, uma vez que fixa limites para o crescimento dessas operações em valores nominais, em proporções inferiores à correção monetária acrescida dos juros. Devido à 831 o Estado não tem conseguido preencher sequer o insuficiente limite de captação fixado pelo Governo Federal.

Condições do Orçamento

O simples esboço dos atuais problemas financeiros do Estado evidencia de forma eloquente as dificuldades e incertezas que necessariamente envolvem a preparação da Proposta Orçamentária dos Estados para 1984.

De fato, as variáveis cruciais que condicionarão a realidade e a prática dos orçamentos estaduais durante o próximo ano estão fora do controle dos respectivos governos, como é o caso do nível da atividade econômica, da inflação, das possíveis mudanças tributárias e das margens de refinanciamento das dívidas externa e interna.

Em todo caso, parece lícito admitir, como hipótese de trabalho, que a realidade financeira do Estado em 1984 continuará sendo marcada por grandes dificuldades, caso persistam as restrições externas que hoje se abatem sobre a economia brasileira e se realizem as políticas fiscal e monetária extremamente apertadas hoje previstas pelas autoridades econômicas Federais.

Do ângulo de nosso Estado, é preciso ressaltar que as drásticas limitações quanto à sua capacidade de dispêndio ocorrem simultaneamente com o aumento das demandas sociais por serviços públicos, como é o exemplo típico da área de educação básica, que deverá acolher dezenas de milhares de alunos expulsos da escola privada em virtude da impossibilidade de arcarem com os custos das matrículas e anuidades. Ou seja, a crise econômica, ao mesmo tempo em que conspira contra a capacidade dos Estados e dos Municípios para atenderem as necessidades sociais, eleva a demanda pelos serviços públicos essenciais.

É nessa perspectiva que resalta, de modo eloquente, a irracionalidade de uma política econômica que prejudica de modo desproporcional a situação financeira dos Estados e Municípios, embora sejam eles os principais responsáveis pelo atendimento das demandas sociais.

É importante registrar que em nosso Estado a maior demanda por serviços públicos essenciais coincidiu com uma significativa degradação desses serviços nos últimos anos, que se superpôs às suas já conhecidas deficiências crônicas. Tal degradação ocorreu em razão do abandono a que foram relegadas pelo governo anterior, que definiu prioridades estranhas ao interesse público, para nelas aplicar os escassos recursos do Estado ou esgotar nossa limitada capacidade de endividamento. Basta recordar que entre 1979 e 1982 o total de despesas realizadas na Secretaria da Saúde declinou 15% em termos reais. Nas outras áreas sociais, a perda foi também impressionante: decréscimo de 12% na Educação e de 20% na Segurança Pública.

Crerios do Orçamento

Tendo em vista a realidade descrita, bem como as prioridades definidas no programa de Governo consagrado nas eleições de 15 de novembro pela população de São Paulo, defini os seguintes critérios para a elaboração da Proposta Orçamentária de 1984:

- (i) Estrita revisão de custos nas despesas da administração direta e das autarquias, com o objetivo de eliminar o desperdício e o mau uso dos recursos públicos.
- (ii) Cortes seletivos nas despesas governamentais com vista a suprimir programas ou obras menos necessárias em face do atual quadro de dificuldades financeiras.
- (iii) Aumento relativo das despesas na área social, incluídos os setores da Saúde, Educação e Pesquisa, Segurança, Justiça e Promoção Social.
- (iv) Destinar explicitamente já na Proposta Orçamentária, recursos correspondentes a cerca de 70% da receita do ICM-Estado (excluída a cota parte dos Municípios) às despesas com pessoal e reflexos, proporção que é a mais elevada de que se tem registro.
- (v) Drástica redução do item Reserva de Contingência, até o nível mínimo necessário para a indispensável flexibilidade de execução do orçamento estadual, em condições de fortes incertezas quanto à evolução de taxa de inflação, de produção, de receita tributária e dos limites de refinanciamento das dívidas externa e interna em 1984. Enquanto em anos anteriores tais recursos representavam mais de 10% do orçamento, chegando em 1981 a 14,42%, no orçamento deste ano é consignado uma verba correspondente a apenas 3,82% do total (Ver Tabela 3). Esta mudança além de representar o restabelecimento do espírito original de verbas emergenciais, é uma demonstração do intuito de valorizar o Legislativo como fórum para a discussão e o estabelecimento das prioridades da administração.
- (vi) Prioridade, na área de obras, para o apoio aos Municípios, transportes coletivos, melhoria de condições habitacionais, estradas vicinais e recuperação de rodovias, rede de esgotos, defesa do meio ambiente e distribuição de energia elétrica.
- (vii) Estrito controle e diminuição de custos operacionais, bem como revisão cuidadosa dos investimentos das empresas do Estado, a fim de diminuir a necessidade de aportes de recursos do Tesouro, os quais competem com os recursos necessários para remunerar os funcionários públicos e manter os serviços públicos essenciais.

As prioridades na área de obras deverão contar com a participação predominante da administração descentralizada do Estado, não planejando evidenciada nesta Proposta Orçamentária. Do mesmo modo, muitas das ações sobre a área de empresas públicas não transparecem neste documento.

TABELA 3
PARTICIPACAO DA RESERVA DE CONTINGENCIA
NO ORCAMENTO

1975 - 1984		
EM CR\$ MIL		
ANO	VALOR NOMINAL	PARTICIPACAO PERCENTUAL
1975	1.637.000	4,91
1976	2.520.000	5,42
1977	4.800.000	7,34
1978	10.390.000	10,21
1979	4.210.670	2,53
1980	29.707.960	11,29
1981	71.247.034	14,42
1982	145.025.815	13,83
1983	274.545.376	12,18
1984	182.000.000	3,82

Visão das Despesas

O esforço de redefinir as prioridades e de atender às demandas da população pelos serviços públicos essenciais reflete-se no aumento da participação da Área Social nas despesas. Como indica a Tabela 4, os setores da Saúde, Educação e Cultura, Segurança, Assistência e Previdência e Justiça absorvem na proposta orçamentária para 1984 cerca de 72% das despesas, sublinhando uma clara inversão da tendência observada nos últimos anos.

TABELA 4
PARTICIPACAO PERCENTUAL NA DESPESA POR FUNCAO
1980 - 1984

FUNCOES	ANOS	1980	1981	1982	1983	1984
SAUDE		6,79	6,88	6,31	6,70	8,09
EDUCACAO E CULTURA		29,48	28,26	27,84	28,23	31,91
SEGURANCA PUBLICA		9,82	9,25	8,91	8,66	10,74
ASSISTENCIA E PREVIDENCIA		13,61	13,67	13,85	14,19	16,13
JUSTICA		4,64	4,50	4,48	4,65	4,88
AREA SOCIAL		64,34	62,56	61,39	62,43	71,75

Nesta Tabela, para permitir comparações entre orçamentos e balanços e destacar os recursos efetivamente disponíveis, subtraiu-se do total de cada exercício a Reserva de Contingência, as transferências aos municípios e o pagamento de dívidas. Chegou-se, assim, ao montante de Cr\$ 3,3 trilhões, que podem ser alocados segundo as prioridades da administração.

Outros aspectos que devem ser mencionados em relação às despesas são os seguintes:

- (i) Se às despesas da Saúde acrescentarmos a verba destinada aos hospitais universitários (UNESP, USP e UNICAMP, bem como Hospital de Pesquisa e Reabilitação de Lesões Líbio Palatais), as subvenções hospitalares e as bolsas para médicos residentes, a participação desse setor indicada na Tabela 4 se eleva de 8,09 para 8,87% do total das despesas.
- (ii) Os institutos de pesquisa do Estado, vinculados à Secretaria da Saúde e à Secretaria de Agricultura e Abastecimento, que sofreram um processo de acentuada degradação nos últimos anos, deverão receber maior apoio orçamentário em 1984. Tal medida não será ainda suficiente para promover sua completa recuperação, mas sem dúvida caracteriza uma inversão das tendências observadas no último decênio.
- (iii) A Tabela 5 ilustra o expressivo apoio orçamentário em 1984 ao conjunto do setor de Pesquisas e Ensino Superior, que poderá permitir um aumento global de recursos para o setor da ordem de 18,6% em relação ao realizado em 1982. Em 1984 o total de recursos para essa área será de 242,5 bilhões de cruzeiros, aos quais deveriam ser adicionados os 14,0 bilhões de cruzeiros destinados ao IPT.
- (iv) Os investimentos previstos para 1984 se aproximam dos 197 bilhões de cruzeiros - cerca de 4% do dispêndio global. Desse total, apenas 46,4 bilhões são financiados com recursos do Tesouro, sendo o restante financiado com recursos estaduais vinculados (18,6 bilhões), transferências federais vinculadas (121,3 bilhões) e recursos próprios de órgãos estaduais (10,6 bilhões).
- (v) Cerca de 30% dos investimentos financiados com recursos do Tesouro destinam-se à Área Social (Saúde, Justiça, Segurança, Promoção Social e Cultura).
- (vi) Ressalta, na análise das despesas, o montante excessivamente elevado que o Governo vê-se obrigado a destinar ao serviço da dívida (juros e amortizações) da administração direta e das autarquias. Este serviço absorve cerca de 683 bilhões de cruzeiros, sendo 256 bilhões para pagamentos de juros e 427 bilhões para amortizações. Esse montante ultrapassa amplamente todo o gasto em custo (exclusive pessoal) contemplado no orçamento e representa cerca de 2,3 vezes todo o investimento do Estado também alocado no orçamento. Os serviços da dívida, herdados de governos anteriores, constituem sem dúvida a maior fonte de sanção de recursos orçamentários, sobretudo porque não podem ser compensados em medida suficiente pela captação de empréstimos, em virtude de limitações já apontadas.
- (vii) Outro item importante das despesas refere-se às sentenças judiciais (especialmente no caso das desapropriações) que apresentam um expressivo crescimento em relação a anos anteriores, absorvendo parcela elevada dos recursos orçamentários. Neste caso trata-se de um problema também herdado de administrações anteriores, e que, pela sua dimensão, obrigou-nos a proceder a uma rigorosa revisão das desapropriações em curso.
- (viii) Embora não se evidencie de forma transparente nesta Proposta Orçamentária, estruturada segundo as normas legais vigentes, um critério básico que tem caracterizado a política de despesas em 1983 e que será reforçado a partir de 1984 refere-se à descentralização das atividades do Governo do Estado em favor dos Municípios.
- (ix) Se subtrairmos do orçamento os serviços da dívida e os pagamentos por sentenças judiciais, bem como as transferências aos Municípios constataremos que ficam disponíveis para salários, outros custos e investimentos de administração direta e das autarquias, menos de 70% do total da despesa orçamentária do Estado. Ou seja, ao invés de 4,995 trilhões, o Governo do Estado disporá de 3,47 trilhões de cruzeiros para prestar os serviços que efetivamente serão postos à disposição da comunidade.

TABELA 5
EVOLUCAO DAS DESPESAS EM PESQUISAS E ENSINO SUPERIOR
(VALORES REAIS)

1982 = 100	
INSTITUTOS	REALIZADO 1982 / PREVISTO PARA 1984
1. AREA SECRETARIA DA SAUDE	100 / 119,6
1.1 INST. DE CARDIOLOGIA	100 / 115,6
1.2 INST. ADOLFO LUTZ	100 / 117,9
1.3 INST. BUTANTAN	100 / 122,6
1.4 INST. PASTEUR	100 / 121,7
1.5 INST. DE SAUDE	100 / 126,2
2. AREA SEC. DA AGRICULTURA	100 / 116,9
2.1 INST. ECON. AGRICOLA	100 / 116,3
2.2 INST. AGRONOMO	100 / 118,4
2.3 INST. BIOLOGICO	100 / 115,5
2.4 INST. ZOOTECNIA	100 / 112,6
2.5 INST. ALIMENTOS	100 / 121,1
2.6 INST. BOTANICA	100 / 122,6
2.7 INST. GEOLOGICO	100 / 130,8
2.8 INST. FLORESTAL	100 / 116,2
2.9 INST. PESCA	100 / 108,8
3. AUTARQUIAS	100 / 116,5
3.1 USP	100 / 113,5
3.2 UNICAMP	100 / 119,9
3.3 UNESP	100 / 118,2
3.4 C. EST. ED. TEC. PAULA SOUZA	100 / 135,7
4. FUNDACOES	100 / 158,2
4.1 FUND. CENT. ONCOLOGIA	100 / 114,6
4.2 FAPESP	100 / 167,5
TOTAL	100 / 118,6