

SUPLEMENTO

Diário Oficial

ESTADO DE SÃO PAULO

v. 94

n. 192

São Paulo

terça-feira, 9 de outubro de 1984

PODER LEGISLATIVO

DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

EXPEDIENTE DA 189.^a SESSÃO ORDINÁRIA, DA 2.^a SESSÃO LEGISLATIVA, DA 10.^a LEGISLATURA, REALIZADA EM 28-9-1984

PROJETO DE LEI N.º 630, DE 1984

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1985

MENSAGEM N.º 83, DO SENHOR GOVERNADOR DO ESTADO

Senhor Presidente,

Tenho a honra de submeter à apreciação dessa Egrégia Assembleia, nos termos do artigo 80 da Constituição do Estado de São Paulo, a PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA para 1985, elaborada com observância das normas gerais de direito financeiro, estatuida através da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. A presente proposta está formalizada de acordo com a estrutura funcional-programática estabelecida pela Portaria nº 25, de 14 de julho de 1976 e com a classificação econômica da Despesa Orçamentária, fixada pela Portaria nº 38, de 05 de junho de 1978, ambas da Secretaria de Orçamento e Finanças, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

A proposição orça a Receita e fixa a Despesa em Cr\$ 20.805.193.128.000,00 (Vinte trilhões, oitocentos e cinco bilhões, cento e noventa e três milhões, cento e vinte e oito mil cruzeiros), e em Cr\$ 21.730.570.693.000,00 (Vinte e um trilhões, setecentos e trinta bilhões, quinhentos e setenta milhões, seiscentos e noventa e três mil cruzeiros), incluindo as receitas próprias da Administração Indireta que legalmente devem constar da Proposta Orçamentária do Estado.

A crise econômica em São Paulo

Há um ano encaminhei à Assembleia Legislativa a primeira proposta orçamentária de meu governo. Lembro que a mesma havia sido elaborada no contexto da maior crise econômica vivida pelo Brasil, e especialmente por nosso Estado. Após a forte depressão de 1983, houve em 1984 uma pequena recuperação da produção industrial, que agora retorna aos níveis de 1982. Esse modesto resultado, sua curta duração e características ainda não permitiram, porém, que houvesse uma redução significativa dos efeitos da crise econômica, seja sobre as condições de vida da população, seja sobre as finanças estaduais.

Cabe sublinhar que a recuperação industrial tem como seu fator dinâmico fundamental o setor externo. Assim, em janeiro-julho de 1984, em relação ao mesmo período do ano passado, as exportações de produtos manufaturados cresceram cerca de 33 por cento. Esta realidade é responsável por comportamentos bastante desiguais dos diferentes setores industriais: a produção total das indústrias de bens de capital e de produtos intermediários, beneficiárias das exportações, cresceu em janeiro-julho 10,2 e 11,7 por cento, respectivamente em relação a janeiro-julho de 1983, enquanto a produção das indústrias de bens de consumo, mais ligadas ao mercado interno, caiu 2,8 por cento.

Consequências para o Estado

Para as finanças estaduais, o efeito mais flagrante e negativo do desempenho econômico refere-se ao ICM - Imposto sobre a Circulação de Mercadorias.

Como se observa pela Tabela 1, o nível da receita real do ICM em 1984 será quase 25 por cento inferior ao de 1980. Em outras palavras, se a receita real do ICM tivesse em 1984 o mesmo nível de 1980, o Estado arrecadaria cerca de Cr\$ 1,6 trilhões a mais (ver Tabela 2). De fato, no biênio de 1983-1984, o Governo do Estado perdeu em receita do ICM, devido à crise econômica, cerca de Cr\$ 2,8 trilhões (a preços médios de 1984). A perda dos municípios de São Paulo foi também significativa: Cr\$ 700 bilhões.

TABELA 1

INDICADORES DA CRISE

ÍNDICES EM VALORES REAIS

ANO	RECEITA POR HABITANTE	PRODUÇÃO INDUSTRIAL	EMPREGO INDUSTRIAL	ÍNDICE GERAL DE PREÇOS	ICM
	BRASIL	SÃO PAULO	JAN-JUL DE CADA ANO SÃO PAULO	BRASIL	SÃO PAULO
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	96,1	93,4	89,8	210,0	91,1
1982	94,6	91,7	87,7	410,0	94,6
1983	89,4	86,2	78,4	1.043,6	81,0
1984	87,3	91,4	75,4	3.311,3	75,7

FONTE: SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO

NOTA: OS DADOS REFERENTES A 1984 SÃO PROJEÇÕES FEITAS COM BASE NAS INFORMAÇÕES ATÉ JULHO.

TABELA 2

COMPARAÇÃO DA ARRECADACÃO DO ICM NO

ÚLTIMO QUINQUÊNIO

(VALORES REAIS)

ANO	RECEITA DO ICM A PREÇOS DE 1984 (CR\$ MILHÕES)	DECRESCIMO COM RELAÇÃO A RECEITA DE 1980 (CR\$ MILHÕES)
1980	6.561.321	-
1981	5.994.286	567.035
1982	6.238.028	323.293
1983	5.338.637	1.222.684
1984	4.973.753	1.587.568

FONTE: - Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo

NOTA: - Os dados referentes a 1984 são projeções feitas com base nas informações até agosto.

Por outro lado, permaneceu em 1984 a divergência entre o ritmo de recuperação da atividade econômica e a evolução da receita real do ICM. Essa receita, em termos reais acumulados, caiu cerca de 5 por cento até agosto deste ano (comparativamente a janeiro-agosto de 1983). Pode-se prever que, na melhor das hipóteses, chegaremos até o fim de 1984 a um nível de receita real equivalente ao do ano passado, e isto se descontarmos, para efeito de cálculo, o acréscimo decorrente da antecipação da receita realizada no último quadrimestre do ano passado.

Aproveito para notar a iniquidade da não cobrança do ICM sobre as exportações industriais. Parece conveniente que tais exportações continuem desfrutando de isenção de impostos, mas não é razoável que o custo dessa isenção recaia sobre os Estados. Pode-se estimar que, por conta da isenção do ICM, o Governo de São Paulo perde, em 1984, cerca de Cr\$ 1,2 trilhões e os municípios paulistas cerca de Cr\$ 300 bilhões. Apenas as exportações da COSIPA, se pagassem ICM, renderiam para o Tesouro do Estado o equivalente a mais de Cr\$ 80 bilhões e, no caso da indústria automobilística, esse montante ultrapassaria os Cr\$ 360 bilhões. Ora, tanto o setor siderúrgico como o automobilístico geram direta e indiretamente forte demanda por serviços públicos mais diversos, nas áreas de transporte, saúde, educação, segurança e combate à poluição. E, para atender a essa demanda, o Governo do Estado e as Prefeituras veem-se privados de receitas sobre fração significativa do valor produzido por aqueles setores.

Outras restrições decorrentes da crise

Como afirmado na mensagem do ano passado, as consequências adversas da crise sobre as finanças estaduais não se esgotam, infelizmente, nos aspectos tributários. Outro grande foco de problemas refere-se às operações de crédito. São problemas que decorrem dos acordos com o FMI e do discutível conceito de déficit público definido por essa instituição.

Em primeiro lugar, observa-se neste ano, como em 1983, pesada limitação às emissões das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Paulista (ORTPs), fixada pelo Governo Federal em 70 por cento do valor vencendo em cada ano, sem incluir os juros.

As perdas financeiras, no caso, são enormes. Equivalem a 9 milhões de ORTPs em 1983, ou cerca de Cr\$ 150 bilhões, a preços de setembro de 1984, montante que, embora elevado, subestima a perda real efetiva, pois não contabiliza as despesas com juros. Para 1984, se as limitações existentes permanecerem inalteradas (o que esperamos não ocorra), o Estado poderá perder mais Cr\$ 237 bilhões.

Convém mencionar que tais perdas decorrem também da situação do mercado dos títulos estaduais, que para poderem competir com os títulos federais precisam oferecer retorno equivalente às ORTNs, ou seja, correção monetária mais aproximadamente 18 por cento de juros, 10 pontos percentuais acima do valor fixado no título, que é cerca de 8 por cento acima da correção.

Devo esclarecer que as limitações acima descritas começaram em 1983. Anteriormente, as operações com ORTPs representaram substancial fonte de recursos líquidos para o Estado. Hoje, representam uma grande sangria.

Em segundo lugar, como também reiteramos inúmeras vezes, tem havido considerável limitação para o refinanciamento da dívida externa do Estado. Não incluímos, não apenas a dívida do Tesouro, que representa uma fração pequena do total, mas, principalmente, as dívidas das autarquias e empresas controladas pelo Estado.

Três são as limitações e problemas existentes nesse terreno:

- os limites da "rolagem" (roll-over) fixados pelo Governo Federal em torno de 70 por cento dos juros e amortizações da dívida;
- a Resolução 831 do Banco Central, que praticamente congela em termos reais, as operações de crédito dos bancos com o setor público, uma vez que fixa limites para o crescimento dessas operações em valores nominais segundo proporções inferiores à correção monetária acrescida dos juros;
- o fato de que, para bancos estrangeiros, é em princípio, mais conveniente deixar os dólares depositados no Banco Central (Projetos 1 e 2) do que emprestar aos Estados. No primeiro caso, contam com a garantia do Governo Federal, a qual muitas vezes não é assegurada no segundo caso. Isto, obviamente, eleva de forma substancial o custo efetivo dos empréstimos aos Estados.

Em 1983, para um serviço da dívida externa equivalente a 1,5 bilhões de dólares, o Estado foi autorizado a captar somente dois terços (obstáculo (i)). Mas só pôde captar cerca de um terço (obstáculos (ii) e (iii)), deixando como atrasos US\$ 644 milhões. Obviamente, seria inconcebível, do ponto de vista financeiro e de justiça social, pagá-los com recursos provenientes de um ICM em vertiginosa queda.

Ao atraso somou-se o serviço da dívida externa previsto para 1984 (US\$ 1.372 milhões), chegando-se a um total de US\$ 2.046 milhões a serem pagos neste ano, para os quais o Governo Federal concedeu um limite de "rolagem" de 75 por cento. Mesmo para a captação desse total existem os problemas citados acima. Além disso, como faria o Estado para pagar com recursos próprios os 25 por cento restantes, ou seja, US\$ 594 milhões ou Cr\$ 707 bilhões a preços atuais?

Não é preciso conhecer o problema a fundo para se verificar:

- a iniquidade que é cometida quando se pretende sobrecarregar os Estados no programa de "ajuste" do FMI;
- o irrealismo dessa tentativa que, de um lado, exaure as finanças estaduais e, do outro, simplesmente desorganiza sua situação financeira e a dos bancos, simultaneamente, em vista dos atrasos inevitáveis.

Condições do Orçamento

Quando se recorda que a receita do ICM, cujo nível em 1984 é quase 25 por cento inferior ao de 1980, sendo que essa receita responde por cerca de 26 por cento das receitas próprias do Estado, é quando se considera a sangria de recursos decorrente dos problemas de "rolagem" das dívidas interna e externa, pode-se avaliar a grande magnitude das dificuldades que envolvem a administração econômica-financeira estadual.