

AS CONDIÇÕES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM 1987

A conjuntura econômica do ano de 1987 é efetivamente distinta da observada em 1986. Na realidade, já no final de 1986, começaram a se manifestar os primeiros sinais de reversão das tendências expansivas da economia.

A queda do nível de atividade, aliada à retomada do processo inflacionário, no primeiro semestre deste ano, ocasionaram reflexos perversos sobre o orçamento do Estado, com a queda na arrecadação das receitas públicas em níveis incompatíveis com os patamares de despesa gerados no contexto favorável de 1986.

1 - IMPOSTO SOBRE CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS-ICM

O ICM, principal fonte do Estado, apresentou uma queda real de 8,39% na arrecadação até o terceiro trimestre do ano (Tabela 1).

TABELA 1
EVOLUÇÃO DA ARRECAÇÃO DO ICM
CRESCIMENTO REAL - 1987 EM RELAÇÃO A 1986

MESES	1986		1987		CRESCIMENTO REAL -1-	CRESC. REAL ACUMULADO ATÉ O MES -1-
	VAL. NOMINAIS	VAL. REAIS	VAL. NOMINAIS	VAL. REAIS		
JANEIRO	4.033	19.679	6.176	25.412	29,13	29,13
FEVEREIRO	3.885	16.487	7.405	20.170	22,34	26,04
MARÇO	4.430	17.816	7.807	18.491	3,79	18,69
ABRIL	5.268	21.309	10.083	19.809	-7,04	11,41
MAI	4.837	19.504	11.308	17.483	-10,36	6,93
JUNHO	5.369	21.535	12.947	15.901	-26,16	9,81
JULHO	6.195	24.692	16.478	18.511	-25,03	-3,72
AGOSTO	6.557	25.792	18.547	19.930	-22,70	-6,65
SETEMBRO	6.847	26.662	21.500	21.500	-19,30	-8,39
TOTAL	47.421	193.455	114.213	177.215	-8,39	

(1) Em porcentagem
FONTE dos dados originais: Sec.Fazenda e SEP/CPD
Deflator utilizado: IGP/DI
Dados Estimados: ICM/setembro: Cz\$ 21.500 milhões
IGP-DI/setembro: 7,5%

Esta performance negativa da arrecadação do ICM resultou dos efeitos combinados do comportamento recessivo da economia e da inflação.

Os indicadores do nível de atividade refletem a tendência declinante da produção industrial e principalmente do comércio, que vem apresentando taxas de variação progressivamente negativas (Tabela 2). No caso da produção industrial, a queda foi mitigada - mas não anulada - pela expansão das exportações e pelo processo de recomposição de estoques ocorridos durante o primeiro semestre do ano. Vale ressaltar, no entanto, a inocuidade destas formas de destinação da produção industrial, em termos de arrecadação do ICM.

TABELA 2
INDICADORES DO NÍVEL DE ATIVIDADE

TAXAS DE CRESCIMENTO EM RELAÇÃO AO MESMO MÊS DO ANO ANTERIOR

1987

Em porcentagem

DISCRIMINAÇÃO	JAN	FEV	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL
INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	6,6	13,0	15,2	9,3	5,6	2,3	-6,1
COMÉRCIO GERAL	4,4	-1,7	-19,5	-26,6	-26,6	-34,9	-34,2

FONTES: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Federação e Centro do Comércio do Estado de São Paulo.

Concomitantemente, a retomada do processo inflacionário nos primeiros seis meses do ano afetou negativamente o recolhimento do ICM, pela defasagem existente entre o fato gerador e o efetivo recolhimento do imposto. A redução da inflação nos meses subsequentes, com a adoção do Plano Macroeconômico, reduziu a perda decorrente desta defasagem, sem, contudo, compensar os impactos negativos da retração da atividade econômica.

2 - GASTOS COM PESSOAL

Os gastos com pessoal, principal item de despesa do Tesouro do Estado, contribuíram sobremaneira para a rigidez da administração orçamentária em 1987. Isto porque, contrariamente à arrecadação tributária, o patamar de despesas com pessoal elevou-se significativamente com as vantagens salariais concedidas a diversas categorias do funcionalismo, no segundo semestre de 1986.

A folha de salários cresceu, em termos reais, até setembro deste ano, cerca de 25% em relação à igual período de 1986, enquanto a arrecadação do ICM apresentou uma queda de 8% (Tabela 3).

Estas taxas de crescimento descompassadas produziram graves distorções orçamentárias, com as despesas de pessoal consumindo praticamente a totalidade dos recursos do ICM.

TABELA 3
GASTOS COM PESSOAL E ICM

DISCRIMINAÇÃO	%
Taxa de Crescimento Real das Despesas com Pessoal (Jan-Set/87)	25
Taxa de Crescimento Real do ICM (Jan-Set/87)	-8
Participação das Despesas com Pessoal no ICM	
Janeiro-Setembro 1987	94
Janeiro-Setembro 1986	70
Janeiro-Setembro 1985	71

FONTE: Secretaria da Fazenda

OBS: Os dados de Pessoal referem-se à Administração Direta, Autarquias, Fundações e Inativos FEPASA, SABESP e CETESB.

Tais distorções, é importante frisar, se produziram em meio a um contexto de notória desorganização do sistema de administração de pessoal do Estado.

Visando restaurar o controle sobre a política salarial e corrigir os graves desníveis existentes na remuneração dos funcionários públicos, o Governo do Estado empreendeu importantes iniciativas. O objetivo essencial é a redução do leque salarial, através da fixação de limites máximos de retribuição e da progressiva elevação real dos níveis inferiores de remuneração.

3 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO E SERVIÇO DA DÍVIDA

A complementação da receita tributária através das operações de crédito tem sido limitada em 1987, em virtude das dificuldades existentes na colocação de novos títulos bem como na captação de recursos junto a instituições financeiras.

Quanto às OTP's, é inevitável a inversão dos resultados verificados em 1985/86, quando ocorreu uma significativa captação líquida de recursos no mercado. Este fato decorre das restrições federais impostas à colocação de novos títulos e do crescimento das taxas de juros verificado no primeiro semestre, que exigiu a concessão de elevados descontos. Reproduz-se, portanto, em 1987, o cenário de 1983/84 de resgates líquidos na operação da dívida mobiliária.

Por outra parte, evidenciam-se os entraves à obtenção de recursos creditícios junto às agências oficiais de fomento, com o congelamento dos empréstimos a Estados e Municípios determinado pela Resolução BACEN nº 1389/87, no contexto de contenção do déficit público a nível federal.

4 - INVESTIMENTOS

Neste panorama de agravamento da situação financeira do Estado, a gestão dos programas de investimentos tem se dado com extremo rigor, procurando contemplar a continuidade das obras iniciadas no passado, para passar ao início de novas realizações necessárias ao atendimento das demandas sociais.

As pressões sobre o orçamento de 1987 tem sido significativas, pois além da reduzida flexibilidade na adequação do ritmo dos investimentos aos recursos disponíveis, o reajuste decorrente da elevação nos custos da construção civil e obras públicas, a partir do final de 1986, passou a incidir sobre o presente exercício, após a regulamentação a níveis federal e estadual.

5 - TRANSFERÊNCIAS ÀS EMPRESAS

As empresas, em que o Estado é seu acionista majoritário, com as mesmas dificuldades a que estão sujeitos os demais órgãos da administração estadual.

A inversão das condições econômicas em 1987 acarretou sérios problemas na execução orçamentária das empresas, em virtude dos elevados camadas de despesas gerados durante o processo de expansão do ano de 1986, que se projetaram para o corrente ano.

Apesar dos esforços envidados na redução dos gastos, algumas medidas fogem ao controle no âmbito estadual, com destaque ao crescimento do serviço da dívida ocasionado pelas correções monetária e cambial.

Por outro lado, a captação de recursos creditícios, uma das alternativas plausíveis para a minimização dos déficits financeiros, tem sido restrita pela convergência de vários fatores: a nível interno, a contratação de novas operações de crédito caracteriza-se pelas dificuldades na obtenção das autorizações federais, além do congelamento dos empréstimos imposto recentemente pelo Governo Federal. A nível externo, a indefinição na negociação da dívida externa brasileira tem postergado a entrada de novos recursos às empresas.

O agravamento da saúde financeira desses órgãos tem provocado, sem dúvida, maiores pressões sobre o Tesouro do Estado.

6 - AÇÕES DO GOVERNO

Face a este quadro de dificuldades o Governo Quêrcia não permaneceu imóvel. Várias medidas já foram empreendidas:

- implantação de uma política de contenção e controle permanente das despesas de custeio na Administração Centralizada e Descentralizada (Decreto nº 27.153, de 03/07/87);
- aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento e controle do emprego nas empresas do Estado, que já resultou na redução de 4.333 empregados de março a agosto de 1987;
- adoção de rigorosa austeridade na priorização dos gastos públicos, inclusive com a postergação do início de novas obras, adequando seu ritmo às possibilidades financeiras do Tesouro do Estado;
- esforços envidados na captação de novos recursos, de maneira a propiciar a sustentação das atividades do Estado. Destaque-se, neste particular, a atuação da Junta de Captação de Recursos, criada neste Governo, com a finalidade de disciplinar e maximizar a obtenção de recursos não-tributários;
- concentração de esforços para o aprimoramento da fiscalização na arrecadação dos tributos estaduais, suprindo a máquina fazendária de novos agentes fiscais de renda e de postos fiscais de fronteira;
- promoção da reforma administrativa do Estado, através da modernização e racionalização dos órgãos estaduais (Decreto nº 27.009 de 19.05.87);
- elaboração de uma política de recursos humanos de largo alcance, visando corrigir as distorções existentes no sistema de administração de pessoal do Estado;
- posicionamento ativo do Governo a favor de mudanças na legislação tributária de maneira a reforçar a capacidade financeira dos Estados e Municípios.

PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PARA 1988

JUSTIFICATIVA DA RECEITA

Cumprindo o artigo 22 da Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964, no que respeita à receita orçada para 1988, passamos às seguintes considerações:

I - RETROSPECTIVA DA RECEITA DO ESTADO

1984/88

Em Cruzados

CATEGORIA ECONÔMICA	VALORES ARRECADADOS			ORÇADOS	
	1984	1985	1986	1987	1988
RECEITAS CORRENTES	7.912.086.314	32.637.147.902	108.563.405.564	255.958.500.275	668.107.710.625
- RECEITA TRIBUTÁRIA	7.008.105.144	27.664.426.152	91.502.595.835	219.902.443.596	565.000.924.290
- RECEITA PATRIOTICAL	68.153.761	1.902.764.867	7.659.404.454	18.361.732.054	34.698.365.700
- RECEITA AGRICOLA	39.643.829	9.091.538	30.974.171	71.736.830	159.919.000
- RECEITA INDUSTRIAL	2.563.207	5.604.009	19.630.202	36.579.195	268.884.900
- RECEITA DE SERVIÇOS	11.348.713	307.635.342	1.000.759.599	1.391.336.214	11.328.434.400
- TRANSF. CORRENTES	547.420.212	2.092.109.145	6.392.242.188	12.316.353.390	44.863.965.100
- OUTRAS REC. CORRENTES	232.846.648	655.516.854	1.917.609.115	3.888.318.965	11.777.217.325
RECEITAS DE CAPITAL	730.087.214	2.726.174.900	10.268.232.441	65.375.855.373	56.959.276.002
- OPERAÇÕES DE CRÉDITO	727.274.953	2.703.622.367	9.210.689.231	65.187.680.100	56.892.274.502
- ALIENAÇÃO DE BENS	2.250	3.602.439	906.002.069	600	600
- ADIANT. DE EMPRÉSTIMOS	-	-	-	400	400
- TRANSF. DE CAPITAL	2.810.011	18.950.094	151.541.121	183.174.273	67.004.400
- OUTRAS REC. DE CAPITAL	-	-	-	-	100
TOTAL	8.642.173.528	35.363.322.802	118.831.638.005	321.344.355.648	725.066.986.627

PARAMETROS NORTEADORES DA RECEITA ORÇADA

Projetar valores é matéria que estatisticamente não traz grandes dificuldades técnicas. A grande dificuldade está em demarcar corretamente as variáveis significativas e/ou relevantes para o processo em questão.

A receita tributária é sensível a duas variáveis básicas: a taxa de inflação e o crescimento do Produto Interno Bruto. Quanto à inflação, a hipótese assumida é de uma taxa mensal de 4% para 1988, o que equivale a uma variação anual de 60% no nível de preços. Quanto ao crescimento do PIB projetou-se um crescimento de 5% para 1988, em conformidade com as metas estabelecidas no Programa de Consistência Macroeconômica.

PROJEÇÕES

De posse dos pressupostos e com base na receita factível para 1988, elegemos o IGP como o melhor deflator para o orçamento do Estado. Assim temos:

$$\text{IGP Dez-1988/IGP Dez-1987} = 1,60$$

$$\text{IGP Médio-1988/IGP Médio-1987} = 2,14$$

Da média de 1988 sobre 1987 elaborou-se o fator relevante de correção que será:

$$2,14 \times 1,05 = 2,25$$

A provável arrecadação de 1987 será usada como base de receita para 1988, corrigida a 2,25.

a) Projeção do ICM-QPE - 1983/85

P R E V I S Ã O D O I C M

- INSTRUMENTAL..... : Regressão Linear Simples
- ESPECIFICAÇÃO..... : $Y_i = A + Bx_i$
- ESTIMATIVA PARÂMETROS..... : Método dos Mínimos Quadrados
- VARIÁVEL DEPENDENTE..... : Y_i = Arrecadação Mensal ICM
- VARIÁVEL INDEPENDENTE..... : X_i = Índice Geral de Preços-IGP Defasado

DEFASAGEM ENTRE GERAÇÃO E RECOLHIMENTO

- 3 meses..... : Ponderação de 11%
- 2 meses..... : Ponderação de 57%
- 1 mês..... : Ponderação de 32%

• ESPAÇO AMOSTRAL..... : Janeiro/83 a Agosto/87