

# **O AJUSTE FISCAL NOS ESTADOS**

## **1998-2007**

**Fernando Maida Dall Acqua**

## O AJUSTE FISCAL NOS ESTADOS

### Resumo

O presente projeto de pesquisa analisa o ajuste fiscal nos estados nos últimos dez anos. Existe um amplo consenso de que esse grande avanço fiscal ocorreu principalmente em decorrência Lei nº 9.496/97, que vinculou a renegociação das dívidas estaduais com a implementação de um amplo programa de saneamento financeiro, assim como, pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O estudo mostra que, como regra geral, o padrão de ajuste fiscal implementado na maioria dos estados foi marcado principalmente, por um forte aumento das receitas tributárias. A contribuição do controle das despesas foi bastante limitada o que resultou em um padrão de ajuste fiscal de má qualidade, já a obtenção de crescentes superávits primários resultaram essencialmente do aumento da carga tributária.

### Palavras-chave

Ajuste fiscal estadual, superávit primário, carga tributária, crise fiscal nos estados

### ABSTRACT

The purpose of this report is to investigate the process of fiscal adjustment of the Brazilian states in the last ten years. There is wide consensus that the critical variables of the increasing sustainability of fiscal equilibrium at the state level are Law nº 9.496/97 that linked the state debt renegotiation to the implementation of a deep fiscal adjustment program and the mandatory fiscal conditions imposed by Fiscal Responsibility Law. The report shows that the pattern of fiscal adjustment in most of Brazilian states was marked by a strong increase of the tax receipts. In fact, the policies put in place by the state authorities did not focus on the level and composition of public expenditure. As a result, despite the merits of the primary surplus obtained by most of Brazilian states, we observe that they were achieved by a poor fiscal adjustment pattern since the surpluses were essentially due to an increased tax burden.

### Key Words

State fiscal adjustment, primary surplus, tax burden, state fiscal crisis

## SUMÁRIO

I – ANTECEDENTES.....	3
I.1 – O SISTEMA TRIBUTÁRIO.....	5
I.2 – A ESTRUTURA DE DESPESAS.....	6
II – AS ORIGENS DA CRISE FISCAL .....	9
II.1 – REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDORES PÚBLICOS. ....	11
II.2 – FOLHA SALARIAL DOS SERVIDORES ATIVOS. ....	13
II.3 – INFLAÇÃO. ....	13
III – A CRISE FISCAL NOS ESTADOS .....	14
IV – AS TENTATIVAS DE CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS.....	17
IV.1 – LEI Nº 9.496/97.....	18
IV.2 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) .....	20
V – DO DÉFICIT FISCAL CRÔNICO PARA A GERAÇÃO DE SUPERÁVITS PRIMÁRIOS NOS ESTADOS .....	22
VI – O PADRÃO DO AJUSTE FISCAL NOS ESTADOS.....	24
VI.1 – O AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA .....	25
VI.2 – A QUALIDADE DO AJUSTE FISCAL.....	28
VII – RESULTADOS PRINCIPAIS.....	31
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	37
LISTA DE TABELAS.....	38
LISTA DE FIGURAS .....	38

## O AJUSTE FISCAL NOS ESTADOS

*Fernando Maida Dall Acqua*

### I – ANTECEDENTES

O Brasil tem uma longa história de instabilidade macroeconômica associada a desequilíbrios fiscais. Durante as últimas décadas, as diferentes esferas de governo

mostraram uma forte tendência a frouxidão fiscal, incorrendo em sistemáticos déficits públicos que alimentavam o crescimento contínuo da dívida pública.

A Constituição de 1988 procurou atacar a questão fiscal através de um amplo reordenamento jurídico-institucional das finanças públicas. Ao invés de atribuir ao mercado o controle de endividamento público, procurou reforçar os controles baseados em regras jurídico-institucionais. O papel do Congresso no processo de formulação da política econômica foi ampliado, atribuindo-lhe maior poder sobre assuntos monetários e fiscais. Em particular, foi dado ao Congresso a prerrogativa de autorizar os limites de endividamento das três esferas de governo, apesar novo reordenamento jurídico-institucional pouco se avançou na questão fiscal até o final da década de noventa.

A Constituição de 1988 não foi capaz de desenhar um sistema federativo que garantisse a estabilidade macroeconômica e a redução dos históricos desequilíbrios sociais e regionais que estão na raiz da questão federativa do país. Esta incapacidade não se deve, porém, a uma omissão do texto constitucional, mas, ao contrário, é derivada da própria ênfase social dos gastos públicos, assim como, do desenho descentralizado com que se definiu o sistema tributário brasileiro. Ou seja, a Constituição atuou não apenas no sentido de enfrentar, por um lado, os desequilíbrios sociais, ampliando direitos e benefícios para a população e, por outro lado, os desequilíbrios regionais, por meio da transferência de receitas tributária em favor das regiões menos desenvolvidas.

A ampliação de direitos e benefícios procurou a universalização da seguridade social, envolvendo a previdência pública e privada, saúde, seguro desemprego e assistência social. Já a descentralização tributária se deu não apenas em sentido vertical, ampliando a competência e a base tributável, notadamente em favor dos níveis locais, isto é dos estados e municípios, mas também em sentido horizontal, deslocando recursos das regiões mais desenvolvidas para as regiões mais carentes através de transferências ou redistribuição de arrecadação.

## I.1 – O SISTEMA TRIBUTÁRIO

A Constituição de 1988 assumiu como premissa básica, herdada das Constituições de 1947 e de 1967, a necessidade de diminuir as desigualdades regionais através da transferência de recursos tributários arrecadados pela União (Dall'Acqua, 2002, p.10). Foram criados fundos de participação para estados e municípios com uma parcela do imposto de renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) arrecadados pelo Governo Federal. Atualmente 21,5% da arrecadação do IR e do IPI são transferidos para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e 22,5% são transferidos para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O critério de participação de cada estado no fundo é inversamente proporcional a arrecadação tributária federal no respectivo estado o que assegura 82% da arrecadação aos estados do Norte, Nordeste e Centro Oeste. No caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as capitais dos estados tem assegurado 10% dos recursos distribuídos, segundo a população e renda per capita. O restante é distribuído entre municípios do interior, segundo critérios populacionais.

Esta opção de tratar a questão das desigualdades regionais através dos dois principais tributos federais (IR e IPI) teve importância fundamental para a sustentabilidade da política fiscal. Na prática, o modelo restringiu a capacidade da União em realizar ajustes fiscais via receita tributária, na medida em que o Governo Federal tinha que compartilhar com os governos sub-nacionais qualquer aumento da receita via IPI e IR. Aparentemente, esta dificuldade em aumentar a receita tributária através de seus principais tributos deveria resultar em um crescente desequilíbrio fiscal, considerando-se o alto grau de rigidez que caracteriza as despesas no orçamento da União.

Isto, no entanto, não ocorreu. Frente a nova realidade federativa, o governo federal acabou trilhando o caminho mais fácil. Aumentou a tributação através das contribuições sociais cumulativas para as quais não há a obrigatoriedade constitucional de compartilhar a receita arrecadada com os governos sub-nacionais. Entre 1990-1994 enquanto a participação dos tributos na arrecadação total da União caiu de 45,06% para 41,78% a participação das contribuições sociais aumentou 54,94% para 58,22%, impulsionada por um salto da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) de 7,85%

para 12,06% e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de 2,77% para 4,55% (Dall'Acqua, 2002,p.31). Como resultado, o governo federal, ao escolher aumentar a receita através das contribuições sociais, acabou pressionando o desequilíbrio fiscal dos estados.

## **I.2 – A ESTRUTURA DE DESPESAS**

Deve-se também destacar que a Constituição de 1988 promoveu uma profunda mudança no comportamento das despesas associadas (i) a ampliação de direitos e benefícios sociais e (ii) a alterações institucionais no sistema de controle, planejamento e orçamento. Concluiu-se o processo de unificação orçamentária iniciada em 1985. A abrangência do Orçamento Geral da União foi ampliada para incluir o Orçamento de Seguridade Social (previdência social, saúde, seguro desemprego e assistência social) ao lado do Orçamento Fiscal que registra as despesas de pessoal, assim como, os gastos correntes das áreas não incorporadas no Orçamento de Seguridade Social. Vetou-se mecanismos “parafiscais” do Banco Central e do Banco do Brasil, assegurando uma maior transparência e controle na execução orçamentária. Além disso, restabeleceu-se as prerrogativas do legislativo para dispor sobre matéria orçamentária, além de restringir o endividamento das três esferas de governo a limites aprovados pelo Congresso.

Essas novas regras jurídico-institucionais promoveram profundas mudanças na estrutura e no comportamento das despesas das três esferas de governo que afetaram diretamente a sustentabilidade do regime fiscal brasileiro. Ao mesmo tempo que se procurou aperfeiçoar o sistema de programação, controle e execução dos gastos não houve uma maior preocupação em compatibilizar o aumento de gastos emanado das mudanças constitucionais com a restrição orçamentária. É como se o governo pudesse assumir os novos compromissos a ele atribuído pela Constituição independentemente da disponibilidade de recursos, ou mesmo dos limites para contratação de novos empréstimos a serem fixados pelo Congresso. Em outras palavras, ao mesmo tempo que procurou reforçar os instrumentos de controle, eliminando as possibilidades de “vazamentos

parafiscais”, a Constituição ao assegurar uma série de direitos e regras de pagamentos criou verdadeiras “contas em aberto” no processo de execução orçamentária (Velloso, 2000, p196). Esta contradição intrínseca está na raiz da instabilidade fiscal apresentada pela economia brasileira na década de noventa.

A ausência de uma consistente visão de restrição orçamentária na execução das políticas públicas pode ser notada (i) nas profundas mudanças promovidas no sistema de previdenciário; (ii) nos direitos e benefícios assegurados ao funcionalismo público (ativo e inativo); (iii) na obrigação legal de gastos associada a objetivos específicos, tais como a universalização do atendimento médico gratuito a todos cidadãos, a criação de programas de seguro-desemprego e de renda mínima para idosos e deficientes, além da (iv) vinculação de recursos para a área da educação —20% da receita tributária para o Governo Federal e 25% para os estados e municípios. Conceitualmente, esse conjunto de direitos e benefícios procurava resgatar a dívida social, um tema proeminente no cenário político brasileiro desde o fim do regime militar. A ênfase na necessidade deste resgate foi, sem dúvida, uma das grandes preocupações que pautou a elaboração da nova carta constitucional.

Seguramente as mudanças mais profundas ocorreram no sistema previdenciário. A previdência brasileira é constituída de dois regimes básicos (i) Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que cobre as aposentadorias e pensões de trabalhadores do setor privado e o (ii) Regime dos Servidores Públicos também denominado “Regime Estatutário” que cobre as aposentadorias e pensões dos servidores públicos. Tanto no caso do RGPS como do “Regime Estatutário”, a Constituição de 1988 assegurou novos direitos e benefícios sem a correspondente fonte de financiamento.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> No caso do RGPS foi assegurado (i) aposentadoria proporcional a mulher; (ii) redução do limite de idade de 65 para 60 anos (55 anos) no caso dos homens (mulheres) na concessão de aposentadoria por velhice para o trabalhador rural ; (iii) universalização do benefício da aposentadoria, assegurando o piso correspondente a um salário mínimo para todos beneficiários; (iv) extensão da pensão para homens; e (v) aumento da aposentadoria do trabalhador rural de meio para um salário mínimo.

No que se refere ao “Regime Estatutário”, as mudanças constitucionais tiveram um enorme impacto sobre a folha de pessoal dos servidores públicos ativos particularmente nas esferas federal e estadual. Até 1988, as diferentes esferas de governo podiam contratar tanto pelo Regime Próprio como pela CLT (Consolidação da Legislação Trabalhista).

Os direitos e benefícios dessas categorias eram bastante diferentes. Os servidores contratados pelo Regime Próprio — o que ocorria através de concurso público — tinham assegurado a estabilidade funcional e recebiam salário integral de aposentadoria e pensão embora não contribuíssem para aposentadoria, mas apenas para pensões, através de uma alíquota pequena. Como assinala Ornellas “a política previdenciária funcionava como extensão da política de pessoal, com base no princípio de que o vínculo empregatício por si só assegurava o direito previdenciário” (1999, p.438). Os Celetistas, ao contrário, não tinham proteção contra demissão e se aposentavam segundo as regras do RGPS, que estabelece um teto relativamente baixo para o benefício da aposentadoria e pensão.

A Constituição de 1988 determinou a adoção de um regime único chamado de “Regime Jurídico Único” (RJU), sob a justificativa de que era necessário moralizar o processo de admissão no serviço público. Desta forma, assegurou aos servidores celetistas com cinco anos ou mais no serviço público, estabilidade e outros benefícios dos servidores ativos, inclusive direitos previdenciários. Assim a União, estados e parte dos municípios assumiram a responsabilidade pelo passivo previdenciário de um enorme contingente de servidores que até então contribuía e se aposentavam pelas regras do RGPS.

Além de ampliar as dificuldades legais para demissão, a Constituição de 1988 vetou a possibilidade de redução nominal dos salários, criando assim um a forte rigidez jurídico-institucional sobre a folha de pessoal do setor público. Assim, ainda que se pese seu caráter descentralizador, a Constituição reduziu drasticamente o poder discricionário sobre as despesas de pessoal nas três esferas de governo. Na prática, eventuais ajustes nos gastos com pessoal ficaram limitados a possibilidades abertas pela inflação, ou seja, corrigir salários nominais abaixo da taxa de inflação, assegurando assim a redução dos salários reais



Este expediente era possível por ser a Constituição taxativa ao vetar a redução dos salários nominais, mas ambígua no que se refere a necessidade de preservar o salário real .

## II – AS ORIGENS DA CRISE FISCAL

Durante o período 1991-94 o setor público apresentou um superávit primário médio bastante expressivo que atingiu cerca de 3,3% do PIB. Cabe destacar este resultado satisfatório se registrou nas três esferas de governo, sendo 1,68% do PIB no governo federal, 0,78% nos estados e municípios e 0,81 % nas empresas estatais. Este desempenho fiscal está associado principalmente a dois fatores:

- (i) Um gradual aumento da carga tributária, e
- (ii) O efeito da inflação na execução do orçamento público.

Com a maioria das receitas tributárias protegidas contra a inflação, a carga tributária bruta pode aumentar de 24,4% do PIB, em 1991, para 27,9% do PIB, em 1994. Este resultado foi alcançado principalmente no governo federal cuja receita tributária bruta (incluindo receita previdenciária) saltou de 12,96 % para 15,39 % do PIB, entre 1991-94.

Contrastando com a arrecadação de tributos que eram protegidos por mecanismos de indexação, as despesas previstas no orçamento público eram fixadas em termos nominais, assumindo-se geralmente uma previsão de inflação bastante subestimada. Com uma inflação anual superior a 1000%, a desatualização de valores tornava rapidamente o orçamento público um instrumento pouco eficiente na execução da política fiscal, ganhando o poder executivo uma enorme flexibilidade no controle e distribuição das despesas através da administração de caixa. Este expediente permitiu ao setor público conter o crescimento da despesa principalmente da despesa de pessoal que, ao ser subestimada no orçamento, acabava sofrendo uma forte redução real durante o exercício.

### **TABELA – II.1: RENDA DISPONÍVEL PARA CADA ESFERA DE GOVERNO, 1991-97 (EM % DO PIB)**

ANO	RECEITA DISPONÍVEL <sup>1</sup>				
	Federal	Estadual	Municipal	Previdência	Total
91	7,04	8,11	3,37	5,92	<b>24,44</b>
92	7,57	7,31	4,47	5,61	<b>24,96</b>
93	7,84	6,87	3,88	6,72	<b>25,31</b>
94	9,78	8,07	4,44	5,61	<b>27,90</b>
95	9,03	8,12	4,99	5,90	<b>28,04</b>
96	9,34	7,79	4,62	6,44	<b>28,19</b>
97	8,86	7,79	4,66	6,88	<b>28,19</b>

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais

<sup>1</sup> após transferências correntes entre os níveis das administrações públicas.

O Plano Real alterou significativamente este quadro. Depois de vários anos com desempenho fiscal bastante favorável, a partir de 1995 registra-se uma profunda reviravolta nas finanças públicas. Em outras palavras, a estabilização dos preços ocorre simultaneamente a uma crescente deterioração dos resultados fiscais nas três esferas de governo. Com base nesses resultados, emergiram expectativas pessimistas sobre a sustentabilidade intertemporal do regime fiscal no Brasil o que influenciou um forte aumento das taxas de juros, fazendo com que as despesas financeiras atingissem níveis cada vez mais elevados.

O superávit público global que, em média, havia alcançado 3,3% do PIB, entre 1991-94, transforma-se em um déficit primário médio de 0,16% do PIB, entre 1995-98. O governo federal teve seu superávit primário de 1,68%, no período 1991-94, reduzido para 0,32% do PIB, entre 1995-98, enquanto as empresas estatais apresentaram a reversão de um superávit de 0,81% do PIB para um déficit primário médio de 0,06% do PIB. O pior resultado foi, no entanto, apresentado pelos governos estaduais que apresentaram um déficit primário médio de 0,42% do PIB, entre 1995-98, após terem apresentado um superávit primário médio de 0,78%, entre 1995-98.

É importante notar que esta deterioração fiscal ocorreu simultaneamente a um aumento da carga tributária bruta de uma média anual de 25,5% do PIB, entre 1991-94, para um patamar próximo a 29%, entre 1995-97. Esta tendência pode ser observada nas três esferas de governo. No caso dos estados, apesar da promulgação da Lei Kandir em 1996

que isentou as exportações de primários e de semi-elaborados e desonerou os bens de capital do pagamento de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) a arrecadação média dos estados aumentou de 7,6% do PIB para 7,9% do PIB e a dos municípios de 4,1% do PIB para 4,8% do PIB, entre os dois períodos. Já o governo federal teve um desempenho ainda mais expressivo, aumentando sua receita tributária de 14,02 % do PIB para 15,48 % do PIB.

A simples observação do comportamento da arrecadação dos estados não deixa dúvida: a forte deterioração dos resultados fiscais ocorrida após o Plano Real está associada basicamente ao desempenho das despesas não-financeiras. Vale dizer que a mudança na direção da política fiscal, entre 1995-98, foi provocada principalmente pelos seguintes fatores:

- (i) Crescente desequilíbrio do regime previdenciário dos servidores públicos;
- (ii) Aumento da folha de salário dos servidores públicos (ativos e inativos); e
- (iii) Perda da funcionalidade da inflação como “instrumento” de ajuste fiscal.

Estes fatores de desequilíbrio das contas públicas estaduais são analisados individualmente a seguir:

## **II.1 – REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDORES PÚBLICOS.**

O crescente desequilíbrio do sistema previdenciário dos servidores dos estados exerceu uma enorme pressão sobre a sustentabilidade do regime fiscal nesses entes federativos, entre 1995-98. O crescimento desmesurado dos gastos previdenciários ocorreu basicamente por duas razões. Primeiro, a incorporação no regime estatutário dos funcionários Celetistas trabalhando no setor público. Segundo, a combinação de um generoso conjunto de benefícios previdenciários assegurado ao servidor público com regras de elegibilidade para aposentadoria bastante liberais.

Como mencionado anteriormente, ao incorporar os Celetistas no regime estatutário, estados assim como na União e municípios acabaram não apenas assumindo um passivo previdenciário de responsabilidade do RGPS, mas, ampliando-o, já que esses servidores adquiriam o direito da aposentadoria pelo salário integral. É importante notar que as pressões fiscais decorrentes da criação do Regime Jurídico Único (RJU) também não se manifestaram imediatamente. Ao contrário, a impressão inicial era de que essas mudanças constitucionais não teriam maior impacto financeiro sobre as contas públicas. A lógica era simples. Primeiro, como os Celetistas incorporados ao regime estatutário estavam todos na ativa não haveria pagamento imediato de benefícios já que o estoque inicial de aposentados e pensionistas estava zerado. Segundo, como os Celetistas passariam a contribuir pelas regras do regime estatutário, a incorporação geraria um fluxo de recebimento para o Tesouro nas três esferas de governo. Terceiro, o governo deixaria de recolher a contribuição de 22% sobre a folha dos Celetistas para o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

A incorporação dos Celetistas não foi a única fonte de pressão fiscal associada ao crescente déficit do RJU, durante o período 1995-98. Como mencionado, a combinação de generosos benefícios previdenciários e critérios liberais de elegibilidade também contribuíram para estimular a aposentadoria precoce dentro do serviço público. Como exemplo da generosidade na concessão de benefícios pode-se citar (i) a equiparação de aumentos salariais entre ativos e inativos, (ii) a incorporação automática de vantagens recebidas em atividade; (iii) a aposentadoria maior que o último salário líquido em decorrência da não cobrança da contribuição previdenciária de inativos e, (iv) aposentadoria integral para servidores que antes de ingressar no setor público, trabalharam na iniciativa privada. Quanto aos critérios de elegibilidade – até a promulgação da EC no. 20, em dezembro de 1998 – eram elegíveis para aposentadoria homens com 35 anos de serviço e mulheres com 30 anos, sendo que professores (as) primários tinham um bônus adicional de 5 anos. Essas regras foram responsáveis pelo fato de que aproximadamente dois terços dos servidores públicos se aposentassem antes dos 55 anos de idade. Sob essas circunstâncias, a folha inativos cresceu bastante acima da folha dos ativos, fazendo com que a participação dos inativos aumentasse rapidamente na despesa de pessoal.

No estado de São Paulo, por exemplo, a participação dos inativos nas despesas de pessoal após declinar de 31,7%, em 1990, para 29%, em 1994, saltou para quase 35%, em 1998. Esta crescente participação dos inativos na folha de pessoal também não foi acompanhada por um aumento significativo das contribuições. Em 1998, a relação entre as contribuições Tesouro /segurado era da ordem de 9/1 o que significa que os servidores públicos estaduais financiavam apenas de 10% do gasto total com inativos, afetando inclusive a disponibilidade de recursos para as políticas públicas no estado.

## **II.2 – FOLHA SALARIAL DOS SERVIDORES ATIVOS.**

A deterioração dos resultados fiscais registrada no período 1995-98 está também associada ao comportamento da folha dos servidores ativos. A lei que regulamentou o Plano Real promoveu um amplo reajuste salarial para os servidores públicos, ao permitir a correção dos salários pela inflação passada, ou seja, de junho de 1994 até a data base da categoria (Velloso, 2000, p.208). A correção dos salários pela inflação passada num período em que a tendência inflacionária era fortemente decrescente – a inflação anual caiu de 929% em 1994 para 22% em 1995 – acabou provocando um aumento real da folha de pagamento. A importância crítica da folha de pessoal na sustentação do regime fiscal destaca-se claramente no âmbito dos estados. Vale dizer que, em 1998, apenas 11 dos 27 estados brasileiros cumpriam o limite de 60% da Receita Corrente Líquida estabelecido como teto do gasto com pessoal pela Lei Camata. A situação tornava-se mais grave quando considerava-se que em alguns dos principais estados brasileiros tais como, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraná este indicador estava próximo de 80%.

## **II.3 – INFLAÇÃO.**

Finalmente, cabe destacar o papel da inflação no quadro de deterioração fiscal registrado entre 1995-98. No período anterior, taxas de inflação próximas a 1000% ao ano permitiam as três esferas de governo manter estável a relação “folha de pessoal/receita

corrente líquida”. Como mencionado anteriormente, a Constituição estabeleceu proteção ao valor dos salários nominais, mas foi ambígua quanto a eventuais reduções no salário real. Esta ambigüidade permitiu que os governos adiassem as correções nominais dos salários, aposentadorias, pensões e outros benefícios sociais, provocando assim uma queda real do gasto de pessoal do setor público que acabava sendo corroído pelas altas taxas de inflação prevalecentes no período. O sucesso do Plano Real acabou com a eficácia deste mecanismo de ajuste fiscal. Com a drástica queda da taxa de inflação de um patamar anual próximo a 1.000% aa para menos de 10% aa, o setor público perdeu seu principal instrumento de financiamento fiscal, qual seja, a redução real dos dispêndios de pessoal através da inflação (Vide Dall’Acqua e Guardia, 1995).

Finalmente, é importante destacar que o efeito da estabilização de preços não se limitou a folha de pagamento, mas afetou toda execução da política fiscal. Neste contexto, é importante notar que o poder discriminatório na execução da política fiscal centra-se prioritariamente sobre as despesas de investimento, demonstrando ser esse o tipo de gasto onde o executivo encontra maior flexibilidade para redirecionar sua política fiscal.

### **III – A CRISE FISCAL NOS ESTADOS**

A forte pressão sobre os gastos públicos requeria mecanismos mais rigorosos de controle de endividamento dessa esfera de governo, como premissa básica para uma coordenação eficiente da política fiscal. Neste contexto, a Constituição de 88 estabeleceu todo um aparato legal regulamentando a contratação e a rolagem de operações de crédito junto ao sistema financeiro nacional. Na prática, procurava-se conter particularmente o financiamento dos governos estaduais através de seus bancos estaduais e da emissão de títulos públicos colocados no mercado financeiro.

Este tipo de controle sobre os governos estaduais baseado em regras legais mostrou-se, no entanto, pouco eficaz já que na prática esses governos continuaram conseguindo financiar seus déficits fiscais. De um lado, brechas constitucionais associadas a um mal

resolvido federalismo multipartidário criavam uma excessiva tolerância do Congresso Nacional para aprovar sucessivos aumentos no endividamento dos estados. Por outro lado, a consciência de que as negociações políticas acabariam levando o governo federal a socorrer os estados com endividamento excessivo acabavam criando no setor privado a segurança de que eventuais “*defaults*” seriam equacionados pelo governo federal.

A flexibilidade dos mecanismos de financiamento de desequilíbrios fiscais estava associada a estabilidade do sistema federalista desenhado pela Constituição de 1988. Ao redesenhar o sistema tributário nacional de forma não compatível com a estrutura de gastos, a Constituição acabou afetando a própria sustentabilidade da política fiscal. Vale dizer, que ao promover uma profunda redistribuição da carga tributária de forma não compatível com o nível e competência dos gastos a Constituição aumentou as pressões, por um lado, sobre o endividamento total do setor público, e por outro, para freqüentes renegociações que permitissem a transferências de dívida entre esferas de governo.

Neste contexto, a situação de descontrole fiscal nos estados foi agravada por um persistente desajuste nos fluxos associava-se a um crescente desequilíbrio patrimonial, provocado por altas taxas de juros. À falta de soluções abrangentes, os desequilíbrios fiscais induziam novas operações de refinanciamento das dívidas estaduais pelo governo federal, alimentando um explosivo processo endividamento.

Este procedimento repetiu-se à exaustão até 1995 por meio

- (i) das freqüentes renegociações das dívidas estaduais (Lei 8727 e Lei 9796);
- (ii) dos sucessivos socorros aos bancos estaduais que captavam no mercado a poupança privada que iria financiar os desequilíbrios fiscais dos governos sub-nacionais; e
- (iii) da flexibilidade do BC na avaliação e do Congresso na aprovação dos pedidos de emissão de títulos públicos para pagamento de precatórios, cujos recursos eram ilegalmente desviados para o pagamento de outras despesas correntes.

Assim, as principais fontes de financiamento dos governos sub-nacionais incluíam a dívida mobiliária, os bancos estaduais, os bancos oficiais federais, os bancos privados, as instituições multilaterais de crédito e o Tesouro Nacional (STN). Os governos sub-nacionais tinham, no entanto, outros passivos, nem sempre reconhecidos, tais como, as demandas judiciais e pagamentos atrasados para funcionários, empresas estatais estaduais, fornecedores e empreiteiras.

Durante a década de noventa, a dívida mobiliária, entre os diversos componentes da dívida estadual foi a que apresentou maior crescimento, estando concentrada em quatro estados – São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro – que, em conjunto, respondiam por cerca de 90% do total. Mesmo após a edição da Emenda Constitucional n.º 3, em 17/3/93, que proibia novas emissões de títulos, exceto para rolagem e para pagamento de precatórios judiciais, entre dezembro de 1988 e abril de 1997, o estoque da dívida aumentou de US\$ 4,3 bilhões para US\$ 40,1 bilhões, ou seja, em cerca de dez anos, o endividamento dos estados e municípios cresceu quase 10 vezes.

Os fatores determinantes desse crescimento explosivo da dívida foram a política de altas taxas de juros adotada no período e a emissão de títulos públicos para pagamento de precatórios judiciais existentes antes da promulgação da Constituição de 1998, mas que, em grande parte, acabaram sendo ilegalmente desviados para pagamento de gastos correntes.



Este crescente descontrole fiscal dos governos estaduais era sustentado principalmente pelo financiamento dos bancos estaduais a seus controladores. Os governos estaduais transferiam o seu déficit para as instituições de crédito controladas, através da compra dos títulos públicos, de operações de antecipação de receita (ARO) ou de empréstimos que não eram quitados, mas simplesmente rolados.

Essas operações financeiras entre bancos e seu acionista majoritário eram pouco explícitas, porque envolviam também empréstimos a entidades vinculadas à administração indireta, tais como, autarquias e empresas, cujos passivos nem sempre eram consolidados nos balanços estaduais.

A partir de 1996, com a vigência do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES), pode ser constatada, pelo custo do saneamento financeiro e pelo número de instituições financeiras envolvidas, a importância dos bancos estaduais, particularmente do BANESPA (São Paulo), BEMGE (Minas Gerais) e o BANERJ (Rio de Janeiro), como fonte adicional de financiamento aos seus respectivos governos estaduais.

#### **IV – AS TENTATIVAS DE CONTROLE DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS**

Não obstante, seus resultados insatisfatórios as Leis nºs 7.614/87 e 7.976/89, o Voto 92/92 do CMN e a Lei nº 8.727/93 procuraram inibir o processo de descontrole fiscal:

- (i) Restringindo a capacidade dos bancos estaduais financiarem seus acionistas controladores;
- (ii) Renegociando as dívidas dos estados com as instituições financeiras federais, com garantia das receitas tributárias próprias para o pagamento do serviço da dívida (Lei nº 8.727/93); e
- (iii) Impondo limites à expansão da dívida bancária dos estados.

O fracasso dessas medidas está associado principalmente a um enfoque centrado, exclusivamente no endividamento sem um tratamento mais adequado da situação de

desequilíbrio fiscal dos estados. Em decorrência, o resultado foi a simples repactuação das dívidas estaduais com momentâneo alívio do caixa, seguido pela retomada de um insustentável processo de endividamento associado a crescentes déficits públicos.

#### **IV.1 – LEI N° 9.496/97**

Na segunda metade da década de noventa, a Lei n° 9.496/97 promoveu um grande avanço no processo de ajuste fiscal dos estados. Ela impôs a esses entes federativos um programa abrangente de saneamento financeiro (PAF), onde era exigido o cumprimento de metas quanto ao ajustamento dos fluxos fiscais e redução dos níveis de endividamento, além de incentivos à eliminação de importantes fatores de desequilíbrio fiscal mediante a desestatização de bancos e empresas estaduais.<sup>2</sup>

As principais medidas estabelecidas no denominado Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados e Municípios (PAF) foram:

- (i) O refinanciamento das dívidas mobiliárias, bancárias e demais, com o saldo corrigido pelo IGP-DI + 9% aa e prazo de vinte a trinta anos;
- (ii) A redução do custo do refinanciamento de 9% para 6% aa, condicionado ao pagamento inicial mínimo de 20% (Conta Gráfica), ou para 7,5% aa para um pagamento inicial mínimo de 10%, mediante recursos advindos da desestatização de empresas estatais e de bancos estaduais incluídos no PROES;
- (iii) Limite máximo de comprometimento de 13% a 15% da receita líquida real, para as prestações mensais decorrentes do acordo;
- (iv) Exclusão das dívidas já refinanciadas anteriormente (INSS, FGTS, Leis n°s 8.727/93 e 7.976/89 e a dívida externa), mas, a permissão para deduzir as despesas com o serviço dessas dívidas das parcelas mensais de pagamento decorrentes do acordo;

---

<sup>2</sup> Em 1999, a Medida Provisória n° 1.811, estendeu o programa aos municípios.

- (v) Garantia de pagamento do serviço da dívida pela vinculação da arrecadação tributária e/ou da receita de transferências constitucionais;
- (vi) A adoção de diversas medidas de austeridade vinculadas ao cumprimento de pré-determinadas metas fiscais;
- (vii) A proibição para contratação de novas operações de ARO e emissão de dívida mobiliária até que o estoque total da dívida fosse inferior à receita anual líquida; e
- (viii) A concessão de um subsídio, com efeito, retroativo a março de 1996, referente ao diferencial entre a taxa Selic, que reflete o custo da dívida federal, e o custo de IGP-DI + 6%, 7,5% ou 9% aa cobrado dos estados e municípios.

Como se pode notar o PAF constitui-se numa política discriminatória do governo federal, que vincula a rolagem das dívidas dos estados e municípios, estabelecendo três contrapartidas principais.

Primeiro, um compromisso contratual de ajuste fiscal, pelo qual os estados e municípios se obrigam a destinar um percentual de 13% a 15% da receita líquida real para o pagamento dos serviços da dívida. Em adição, o cumprimento de um rigoroso programa de ajuste fiscal balizado por seis metas:

- (i) Dívida/receita líquida real;
- (ii) Superávit primário;
- (iii) Receita própria (arrecadação);
- (iv) Despesa de pessoal/receita líquida real;
- (v) Reforma do estado; e
- (vi) Investimento/receita líquida real.

Segundo, o refinanciamento integral da dívida bancária mediante a expressa concordância de privatização ou liquidação do respectivo banco estadual, procurando, assim, eliminar essa recorrente fonte de financiamento dos governos estaduais e

municipais. Antes da privatização, esses bancos eram saneados com recursos do Proes, mediante autorização legal proporcionada pela Lei 9.496/97.

Terceiro, a destinação de uma parcela da receita obtida pela desestatização de empresas estatais para obter uma redução da taxa de juros real de IGP+9% a.a para IGP+7,5% ou IGP+6% aa.

O Programa de Reestruturação e Ajuste contou inicialmente com a adesão de 25 estados — somente Amapá e Tocantins não aderiram — além de 180 municípios, sendo 8 municípios das capitais. O saldo devedor dos estados referentes à Lei nº 9.496/97 — cujo primeiro contrato foi assinado pelo Governo do Estado de São Paulo em maio de 1997 e o último com o Rio de Janeiro em outubro de 1999 — totalizou R\$ 89,3 bilhões. O saldo devedor dos municípios — cujos contratos foram assinados entre 1999 e 2000 — somou R\$ 16,4 bilhões, sendo R\$ 14,7 bilhões para os municípios das capitais.

#### **IV.2 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)**

Posteriormente, a Lei nº 9.496/97 contou com um importante reforço que foi a aprovação da Lei Complementar nº 96, de maio de 2000. Esta lei chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) consolidou a legislação orçamentária anterior, definiu novos limites para a gestão pública do setor público, além de estabelecer um novo marco no relacionamento entre os membros da federação.

As principais regras previstas pela LRF se dividem em quatro partes:

- (i) Imposição de limites para a relação entre gastos com pessoal e receita corrente líquida (para as diversas rubricas e para os três poderes);
- (ii) Regras para a gestão orçamentária-financeira;
- (iii) Imposição de sanções para descumprimento das regras; e
- (iv) Transparência fiscal, que consiste em exigência de relatórios fiscais detalhados e atualizados bimestralmente.

As regras orçamentárias procuraram induzir um ajuste fiscal centrado não apenas no aumento das receitas, como também, no controle das despesas. Sob este enfoque estabeleceu<sup>3</sup>:

- (i) A fixação de metas quadrimestrais e anuais de superávit primário na Lei de Diretrizes Orçamentárias, com despesas programadas no decreto de execução orçamentária e financeira e previsão de receita discriminada em bases bimestrais;
- (ii) A limitação da folha de pagamentos em 60% da receita corrente líquida (RCL), sendo que, no caso dos estados, este limite se subdivide em 49% para o executivo, 6% para o judiciário, 3% para o legislativo e 2% para o Ministério Público e, no caso dos municípios, se subdivide em 54% para o executivo e 6% para o legislativo; e a concessão de benefícios fiscais condicionada a determinação de fontes de financiamento;
- (iii) Verificação de seu cumprimento, através de um complexo conjunto de relatórios bimestrais (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) e relatórios quadrimestrais (Relatório de Gestão Fiscal) a serem submetidos às casas legislativas, aos tribunais de contas e ao Tesouro Nacional além de divulgados publicamente por meio eletrônico.

---

<sup>3</sup> Com relação às regras para a gestão financeira a LRF: (i) prevê prazos para ajustes e limites de endividamento público, definidos pelo Senado Federal, para todos os entes da federação, sendo que para a dívida líquida dos municípios fixou-se um teto de 1,2 vez em relação a RCL e para os estados o teto definido foi de 2 vezes da RCL; (ii) proíbe novas operações de crédito, inclusive refinanciamentos de dívidas, entre entes da federação, com exceção das operações previstas no âmbito da Lei 9496/97; (iii) limita o financiamento de curto prazo mediante inscrição de “restos a pagar” e prevê a sua proibição no último ano de mandato; e (iv) restringe a contratação de adiantamentos de receita orçamentária (AROs), que são dívidas de curto prazo, garantidas por receita tributárias.

## V – DO DÉFICIT FISCAL CRÔNICO PARA A GERAÇÃO DE SUPERÁVITS PRIMÁRIOS NOS ESTADOS

Existe um amplo consenso de que ocorreu um grande avanço no processo de ajuste fiscal dos estados nos últimos dez anos. A implementação dos programas de ajuste fiscal (PAF), em decorrência da Lei nº 9.496/97, e a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deram uma enorme contribuição para a reversão do quadro de deterioração fiscal dos estados e municípios.

**TABELA – V.1 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTOS DO GOVERNO GERAL<sup>1</sup> (EM % DO PIB)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>1 - Governo Central</b>										
Resultado nominal	4,61	2,47	2,12	1,94	0,68	3,66	1,39	3,41	3,19	2,34
Resultado primário	(0,51)	(2,13)	(1,73)	(1,69)	(2,16)	(2,28)	(2,70)	(2,60)	(2,20)	(2,33)
Juros nominais	5,12	4,60	3,85	3,63	2,84	5,94	4,09	6,01	5,39	4,66
<b>2 - Estados e Municípios</b>										
Resultado nominal	1,88	2,87	1,94	1,86	3,48	1,59	1,75	0,25	0,71	0,50
Resultado primário	0,18	(0,20)	(0,51)	(0,80)	(0,72)	(0,81)	(0,90)	(0,99)	(0,85)	(1,17)
Juros nominais	1,70	3,07	2,45	2,67	4,20	2,40	2,65	1,25	1,56	1,67
<b>Governo Geral = (1+2) <sup>a</sup></b>										
Resultado nominal	6,49	5,34	4,06	3,80	4,16	5,25	3,14	3,66	3,90	2,84
Resultado primário	(0,33)	(2,33)	(2,24)	(2,49)	(2,88)	(3,09)	(3,60)	(3,59)	(3,05)	(3,50)
Juros nominais	6,82	7,67	6,30	6,30	7,04	8,34	6,74	7,26	6,95	6,33
<b>Memo: Primário / Juros</b>										
Governo Geral	4,8%	30,4%	35,6%	39,5%	40,9%	37,1%	53,4%	49,4%	43,9%	55,3%
Governo Central	10,0%	46,3%	44,9%	46,6%	76,1%	38,4%	66,0%	43,3%	40,8%	50,0%
Estados e Municípios		6,5%	20,8%	30,0%	17,1%	33,8%	34,0%	79,2%	54,5%	70,1%
<b>Primário / Primário Governo Geral</b>										
Estados e Municípios		8,6%	22,8%	32,1%	25,0%	26,2%	25,0%	27,6%	27,9%	33,4%

**Fonte: Bacen.**

**(+) Deficit (-)Superávit.**

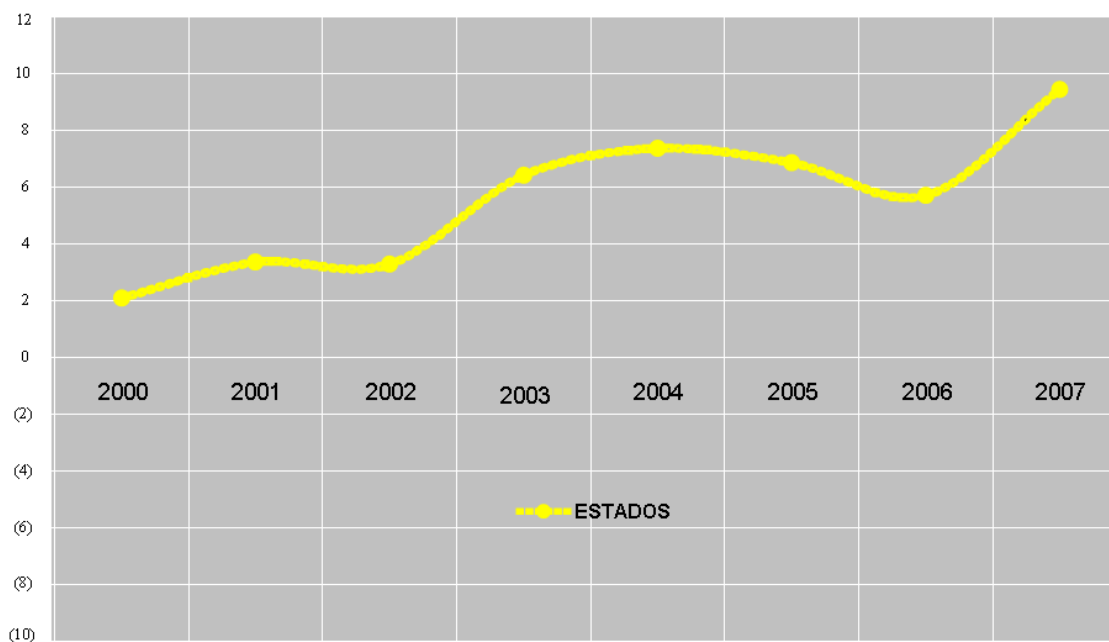
**<sup>1</sup>Setor Público exceto empresas federais, estaduais e municipais**

Como mostra a figura acima, entre 1998 e 2007, foi notável a contribuição desses governos ao esforço de ajuste do setor público brasileiro na medida em que passaram de déficits fiscais crônicos para a geração de superávits primários.

No governo central, enquanto o pagamento dos juros nominais caiu levemente de 5,12% do PIB, em 1998, para 4,7%, em 2007, o superávit primário saltou de 0,51% do PIB para 2,33%. O mesmo ocorreu nos estados e municípios. Em 1998, o déficit primário dos governos estaduais e municipais correspondia a 0,18% do PIB. Já em 1999, observou-se um superávit de 0,2% e, em 2007, passados dez anos da implementação dos programas de ajuste fiscal, o superávit primário dos governos estaduais e municipais atingiu quase 1,2% do PIB, correspondendo a 29% do resultado primário total.

Cabe destacar, que parte substancial do esforço fiscal deveu-se a geração dos superávits primários nos estados requeridos para honrar o pagamento das prestações referentes ao refinanciamento da Lei nº 9.496/97. A consolidação dos balanços, divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), confirma a reversão da situação fiscal dos estados e demonstra que esse processo, no início concentrado em poucos estados, foi se generalizando. Em 1995, apenas seis estados apresentavam superávit primário. Em 2007, segundo informações preliminares da STN, todos estados apresentaram superávit primário. A figura abaixo apresenta mostra o firme aumento do superávit primário nos estados, entre 2000-2007.

**FIGURA – V.1- ESTADOS: RESULTADO PRIMÁRIO/ RCL (%) – 2000/2007**



Fonte: STN.

## VI – O PADRÃO DO AJUSTE FISCAL NOS ESTADOS

Como regra geral, pode-se dizer que o padrão do ajuste fiscal brasileiro realizado a partir da crise de 1998 foi marcado, principalmente, por um forte aumento da carga tributária.

Entre 1998-2007, a arrecadação total de impostos e contribuições aumentou em quase seis pontos percentuais, passando de 29% do PIB, em 1998, para mais do que 34,3 % do PIB, em 2006 tal como mostra a tabela – VI.1 Este aumento da carga tributária alavancou o ajuste fiscal tanto da União como dos estados, evidenciando que os surpreendentes resultados alcançados nessas esferas de governo estiveram associados ao aumento da receita. Enquanto a receita tributária da União aumentou de 20,7% do PIB, em 1998, para 23,8 % do PIB, em 2006, a dos estados cresceu de 7,9% do PIB para 9,0%. Quanto aos municípios registrou-se um aumento na participação em relação ao PIB, de 1,2% para 1,5 %, durante o mesmo período.

**TABELA – VI.1- CARGA TRIBUTÁRIA GERAL; BRASIL: 1998-2006**

ESFERA DE GOVERNO	1998		2006	
	% da CTG <sup>1</sup>	% do PIB	% da CTG	% do PIB
Gov Central	69,4	20,7	69,4	23,8
Gov Estadual	26,3	7,9	26,3	9,0
Gov Municípios	4,3	1,2	4,3	1,5
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>29,8</b>	<b>100</b>	<b>34,3</b>

Fonte: Receita Federal.

<sup>1</sup>CTG = Carga Tributária Geral

É necessário destacar que esses aumentos ocorreram de forma proporcional nas três esferas de governo, o que manteve as participações relativas inalteradas em 69,4% para a União, 26,3% para os estados e 4,3% para os municípios na carga tributária total. Esses resultados sugerem que as três esferas administrativas seguiram uma estratégia semelhante de ajuste fiscal centrada principalmente no aumento da carga tributária, e, surpreendentemente, aplicaram com a mesma intensidade.



## VI.1 – O AUMENTO DA CARGA TRIBUTÁRIA

A geração dos superávits primários, requeridos pelos estados para honrar o pagamento das prestações referentes ao refinanciamento da Lei nº 9.496/97, e o cumprimento das metas fiscais previstas pela LRF, deveu-se, principalmente, ao equacionamento dos fluxos de receitas e despesas.

Do lado das receitas, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) foi o grande responsável pelo aumento da receita tributária. Apesar das isenções associadas à guerra fiscal, o bom desempenho da arrecadação refletiu, principalmente,

- (i) A melhoria da arrecadação e do combate à sonegação, como resultado das técnicas e mecanismos desenvolvidos no âmbito do Programa de Modernização da Administração Tributária, financiado pelo BID,
- (ii) O Programa de Fortalecimento da Gestão Fiscal (Proffis),
- (iii) Os sucessivos programas de anistia tributária,
- (iv) A adequação da cobrança da legislação da incidência do ICMS sobre os serviços de comunicações e as cobranças de atrasados, particularmente, em setores específicos como telecomunicações e processamento de dados, e
- (v) Aumento de alíquotas sobre combustíveis, energia e comunicações.

Segundo dados da Receita Federal do Brasil, a receita do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) em relação ao PIB, aumentou em boa parte dos estados brasileiros. Como mostra a Tabela – VI.2, a maioria dos estados promoveu um aumento da carga tributária que resultou de um aumento da receita de ICMS acima da taxa de crescimento do respectivo PIB estadual.

**TABELA – VI.2 ICMS/PIB POR ESTADO, 1998 – 2005 (EM %)**

<b>UNIDADE DA FEDERAÇÃO</b>	<b>1998/99/00</b>	<b>2003/04/05</b>
Acre	6,9	7,3
Amazonas	8,2	8,0
Pará	6,8	7,2
Rondônia	8,4	10,5
Amapá	5,3	5,1
Roraima	9,7	7,5
Tocantins	12,3	10,6
Maranhão	7,1	6,7
Piauí	8,3	8,3
Ceará	9,0	8,7
Rio Grande do Norte	8,9	8,8
Paraíba	8,5	7,7
Pernambuco	8,0	8,0
Alagoas	7,7	7,9
Sergipe	8,8	6,8
Bahia	8,4	8,3
Minas Gerais	7,4	7,9
Espírito Santo	9,5	10,2
Rio de Janeiro	6,8	5,7
São Paulo	8,3	7,9
Paraná	6,6	7,0
Santa Catarina	7,3	7,3
Rio Grande do Sul	7,0	7,2
Mato Grosso	10,7	11,6
Mato Grosso do Sul	8,7	10,2
Goiás	11,1	9,3
Distrito Federal	5,1	5,1

Fonte: CONFAZ

Cabe destacar que entre os estados que promoveram os maiores aumentos da carga tributária estão: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Espírito Santo. Em contraste, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiás e Sergipe apresentaram uma redução proporcional da carga tributária em relação ao respectivo PIB estadual.

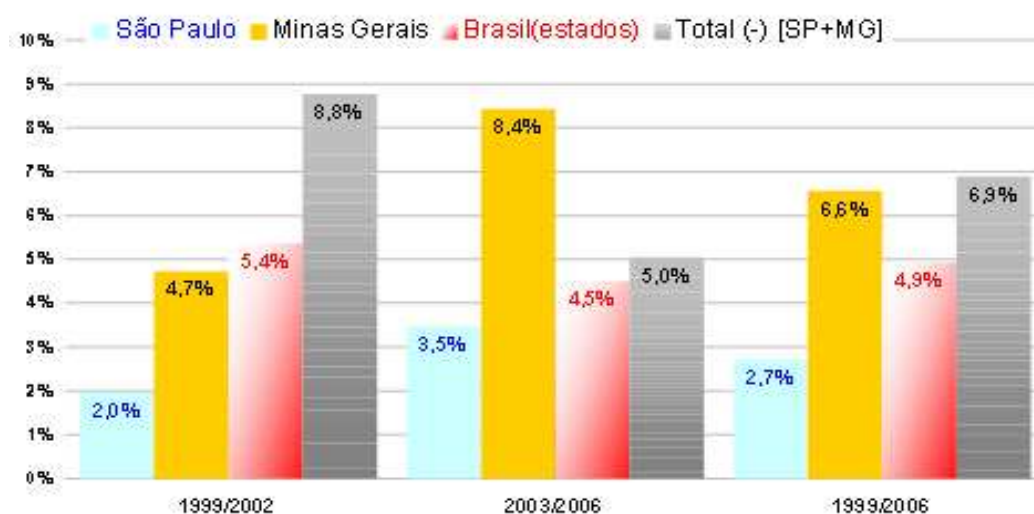
A elevação da carga tributária na maioria dos estados brasileiros, alavancada pelo ICMS, não propiciou, uma melhora na qualidade dos gastos públicos estaduais. O processo

de ajuste fiscal, apesar de oscilações pontuais, mostra uma nítida tendência crescente das despesas associada a determinações legais e pressões políticas.

Tal como ocorreu na União, o conjunto de estados utilizou as travas legais e constitucionais, difíceis de serem superadas, para justificar a inanição frente ao crescimento generalizado das despesas. A geração dos superávits primários, requeridos para honrar os acordos com o Governo Federal, assim como, o pagamento das prestações referentes ao refinanciamento da Lei nº 9.496/97 e o cumprimento das metas fiscais previstas pela LRF pelos estados e municípios deveram-se, em boa parte, ao sucesso obtido no aumento da carga tributária.

Como mostra a figura abaixo, a taxa de crescimento das receitas correntes para o conjunto de estados brasileiros cresceu cerca de 5% aa entre 1999-2006 quando se generalizou o processo de ajuste fiscal na esfera estadual. Excluindo os estados de São Paulo e Minas Gerais, que serão avaliados detalhadamente nas próximas secções como estudos de casos, esta taxa de crescimento cresce para 7% a.a, indicando que o ajuste fiscal na esfera estadual teve efetivamente um forte componente de crescimento da carga tributária.

**FIGURA – VI.1 RECEITAS CORRENTES – TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO (DEFLATOR IMPLÍCITO DO PIB)**



Fonte: STN.

Na realidade, o aumento da receita tributária nos estados foi acompanhado por um controle pontual e transitório das despesas na “boca do caixa”. Como veremos a seguir o ajuste fiscal não ensejou qualquer mudança estrutural de gastos que permitisse uma redução da carga tributária e/ou uma rápida expansão do investimento público. Perdeu-se, assim, não apenas uma excelente oportunidade de abrir espaço para a retomada do investimento público, como também, para reduzir a carga tributária, estimulando o consumo e investimento privados.

## **VI.2 – A QUALIDADE DO AJUSTE FISCAL**

É correto se atribuir esta estratégia de ajuste fiscal, centrada em um aumento da carga tributária, ao alto grau de rigidez orçamentária. Para compreender melhor a questão é conveniente classificar a despesa não financeira em dois grandes grupos (i) despesas incompressíveis reguladas por dispositivos constitucionais, legislação específica ou cláusulas contratuais, tendo o Executivo pouca flexibilidade na definição de seu valor e (ii) despesas compressíveis sobre as quais o governo possui flexibilidade para definir o valor e a distribuição de recursos, segundo suas prioridades. As despesas incompressíveis incluem, por exemplo, despesas com inativos, folha de pagamento de pessoal ativo, gastos nas áreas de educação e saúde, etc. Em 2008, por exemplo, para um orçamento total (OGU) de R\$ 650 milhões, 89% dos gastos previstos são considerados incompressíveis, sobrando apenas R\$ 73 milhões de gastos compressíveis, ou seja, despesas de custeio e investimento passíveis de corte.

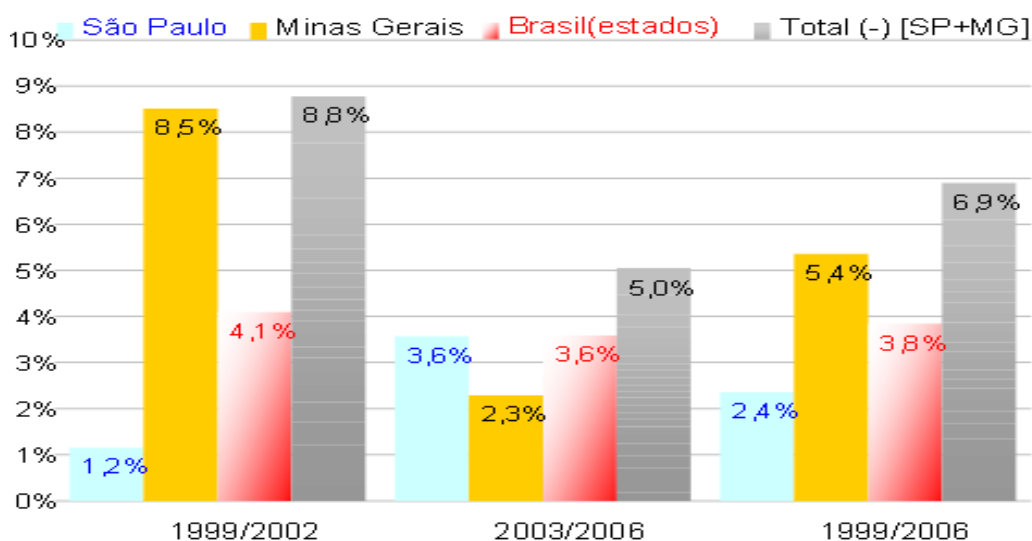
O argumento convencional é de que a pequena participação das despesas compressíveis no total das despesas não financeiras amplifica demasiadamente o custo do ajuste fiscal nas três esferas de governo, fazendo com que a maior parte do ajuste fiscal recaia sobre o corte do investimento público e, principalmente, sobre o aumento da carga tributária, o que acaba inibindo o crescimento do investimento privado.

Embora o argumento acima esteja essencialmente correto, ele induz a um processo de ajuste fiscal de baixa qualidade. Isto ocorre por resultar de uma análise estática das

finanças públicas, desconsiderando as possibilidades que se abrem ao se adotar um enfoque dinâmico ou temporal. A questão central é que o governo, embora tenha limitada possibilidade de corte das despesas incompressíveis na execução de um orçamento anual, dispõe de uma maior flexibilidade para controlar o crescimento desses gastos ao longo do tempo. Ao limitar o crescimento dos gastos públicos abaixo da taxa de crescimento do PIB, o governo abre espaço para realizar um ajuste fiscal centrado sobre a trajetória e natureza do gasto público. Em outras palavras, devido as dificuldades para se ajustar os gastos durante o processo anual de execução orçamentária, o governo deveria adotar uma estratégia temporal que limitasse o crescimento, em termos absolutos, do gasto público a um ritmo inferior ao do crescimento do PIB, abrindo, assim, espaço para uma redução relativa (em proporção do PIB) da carga tributária e/ou para um aumento do investimento público.

A falta de uma perspectiva temporal que permita uma gestão fiscal baseada no crescimento diferenciado por tipo de gasto público é o que resulta num ajuste fiscal de má qualidade na maioria dos estados brasileiros, ou seja, em um ajuste baseado principalmente no aumento da carga tributária.

**FIGURA – VI.2 DESPESAS CORRENTES – TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO (DEFLATOR IMPLÍCITO DO PIB)**



Fonte: STN.

É isto que mostra o comportamento das finanças públicas para o conjunto dos estados brasileiros, no período 1998-2007. Desde o início do processo, as despesas com pessoal apresentaram, provavelmente em virtude da LRF, uma queda de 4,4% do PIB, em 1998, para 4,1% do PIB, em 2007. Porém, o aumento da receita tributária e a redução dos gastos com pessoal ampliaram substancialmente os gastos com custeio, ao invés de reduzir a carga tributária e/ou elevar a capacidade de investimento público. Como mostra o gráfico acima, excluindo os estados de São Paulo e Minas Gerais, o crescimento das despesas de 6,9 % das despesas correntes é exatamente igual ao crescimento da receita corrente no mesmo período. A Tabela abaixo mostra a evolução da composição das receitas e despesas dos estados, destacando a importância do crescimento das receitas tributárias e da redução do investimento público na obtenção do superávit primário.

**TABELA – VI.3 RECEITAS E DESPESAS NÃO FINANCEIRAS DOS ESTADOS:  
TAXA DE CRESCIMENTO, 1998-2007**

Discriminação	Anual	Acumulado
1 RECEITA NÃO FINANCEIRAS	4,4%	34,9%
RECEITAS PRÓPRIAS	5,3%	43,7%
RECEITA TRIBUTÁRIA	4,6%	37,4%
RECEITA NÃO TRIBUTÁRIA	8,8%	81,0%
RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	1,5%	10,8%
2 TRANSFERÊNCIAS CONST. e LEGAIS	4,2%	33,6%
3 RECEITA LÍQUIDA = (1-2)	4,4%	35,2%
4 DESPESAS NÃO FINANCEIRAS	3,2%	24,9%
PESSOAL	3,9%	31,1%
ATIVOS e ENCARGOS SOCIAIS	4,2%	33,8%
INATIVOS E PENSIONISTAS	3,3%	25,9%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3,8%	30,2%
INVESTIMENTOS TOTAL	-1,2%	-8,3%
5 RESULTADO PRIMÁRIO = (3-4)	29,9%	523,4%

Fonte: STN.

A seguir, o estudo focaliza os principais resultados do ajuste fiscal no conjunto dos estados brasileiro destacando-se os casos dos estados de São Paulo e Minas Gerais.

## VII – RESULTADOS PRINCIPAIS

Historicamente, a característica básica das finanças públicas estaduais foi a amplitude de seu endividamento e uma considerável rigidez orçamentária que resultaram em um elevado desequilíbrio financeiro e patrimonial. O marco mais recente deste quadro remonta a primeira metade dos anos noventa, caracterizada por um crescimento explosivo da dívida e um ritmo de expansão de despesas sem contrapartida direta na evolução de suas fontes primárias de receita.

No cenário apontado, qualquer iniciativa de saneamento fiscal implicaria em uma reestruturação da dívida estadual, assim como, no equacionamento financeiro e orçamentário dos fluxos de receitas e despesas. Isto é, o ajuste fiscal passaria inevitavelmente tanto pela reestruturação de dívida, para conter seu ritmo de expansão, como, pela contenção de despesas para adequá-las as suas fontes primárias de recursos. Neste contexto, pode-se dizer que o ajuste fiscal na maioria dos estados foi marcado por dois componentes principais:

- (i) A renegociação da dívida financeira com a União;
- (ii) Uma readequação dos fluxos de receita e despesa.

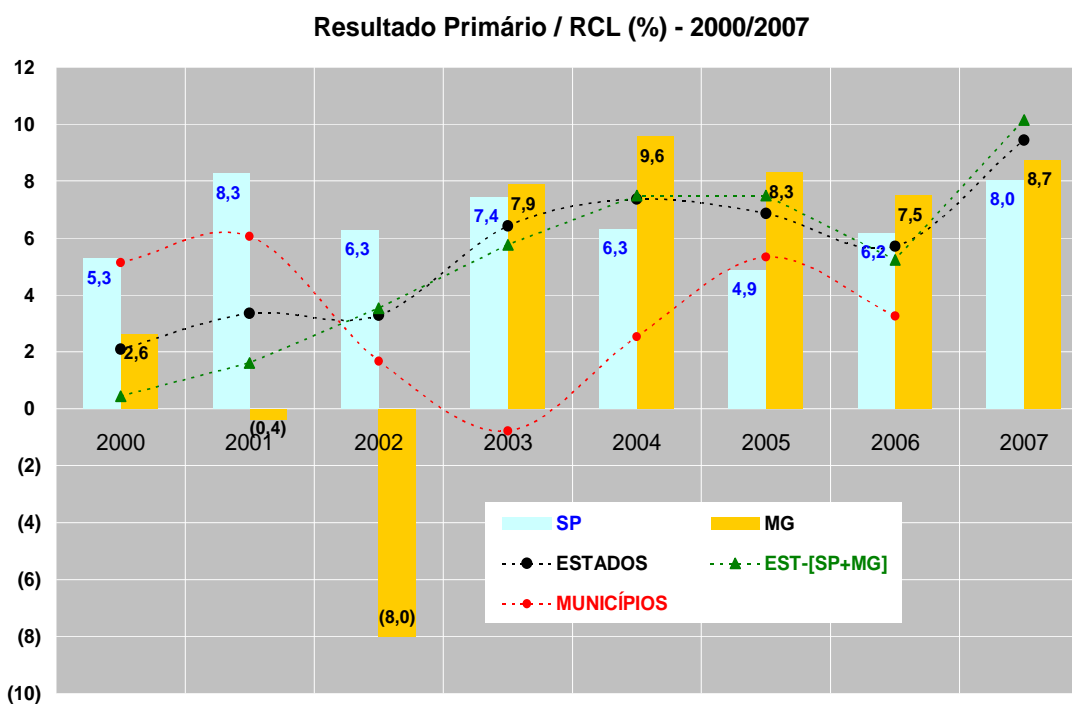
Os acordos de renegociação da dívida, assinado pela quase totalidade dos estados brasileiros com o Governo Federal a partir de 1997, teve papel central no saneamento financeiro estadual já que os termos dos contratos de financiamento vigentes eram claramente incompatíveis com a capacidade de pagamento do Tesouro Estadual. Como mencionado anteriormente o Acordo com o Governo Federal teve, no entanto, objetivos mais amplos do que a renegociação da dívida ao incluir um Programa de Ajuste Fiscal (PAF), envolvendo metas fiscais a serem cumpridas pelos Tesouros Estaduais.

A introdução de metas constituiu-se em um componente relevante do Acordo não apenas por reforçar o processo de ajuste fiscal, mas também por introduzir um padrão de gestão fiscal a ser posteriormente imposto para toda a administração pública brasileira pela Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000. Com a fixação de metas fiscais revisadas anualmente, o acordo acabou introduzindo um caráter compulsório a gestão

administrativa na medida em que impôs aos governos estaduais um compromisso permanente no cumprimento de objetivos fiscais, supervisionado pelo Tesouro Nacional.

Na prática, a adoção de um novo padrão de gestão das finanças estaduais levou a um amplo processo de saneamento financeiro. Como mostra a figura abaixo a relação entre Resultado Primário e Receita Corrente Líquida apresentou um aumento de 2,6% do PIB em 2000 para mais do que 9% do PIB, em 2007. Neste conjunto, destacam-se o Estado de São Paulo e o Estado de Minas Gerais. Enquanto São Paulo apresentou uma estabilidade fiscal evidenciada pelo comportamento da relação Resultado Primário e Receita Corrente Líquida variando entre 4,3% e 8,3%, Minas Gerais, após apresentar déficits primários até 2002, conseguiu reverter este quadro ao aumentar o superávit primário médio para 8,4% entre 2003-2007. Em adição, deve ser destacado que os resultados obtidos pelo conjunto dos estados brasileiros não é significativamente alterado excluindo São Paulo e Minas Gerais.

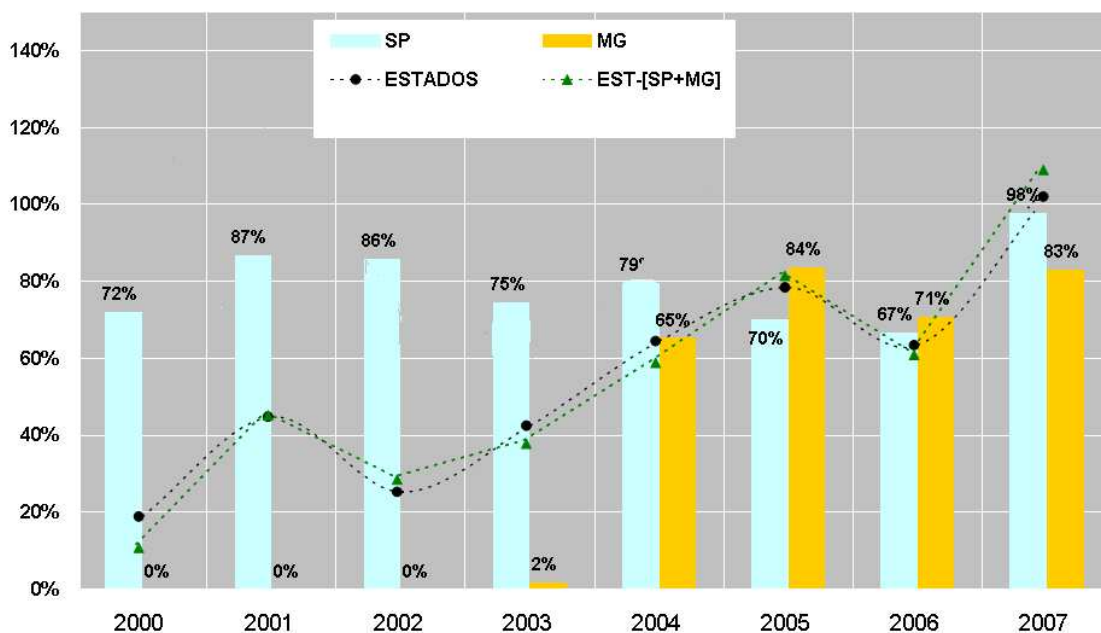
Figura VII.1





Ao completar quase uma década de ajuste fiscal pode-se dizer que o conjunto de estados obteve resultados surpreendentes. A poupança pública que financiava apenas 20% dos investimentos líquidos em 2000 atingiu a marca próxima a 100% , em 2007, indicando que a totalidade dos investimentos estaduais passaram a ser financiados com receitas próprias. Como mostra a figura abaixo, sob este aspecto destaca-se mais uma vez o estado de São Paulo que manteve durante todo o período um índice de cobertura superior a 80% dos investimentos realizados. Já o Estado de Minas Gerais apesar do bem sucedido ajuste fiscal realizado mantém um índice de cobertura inferior a média estadual

**FIGURA – VII.2 POUPANÇA CORRENTE LÍQUIDA/ INVESTIMENTO TOTAL  
(%) – 2000/2007**



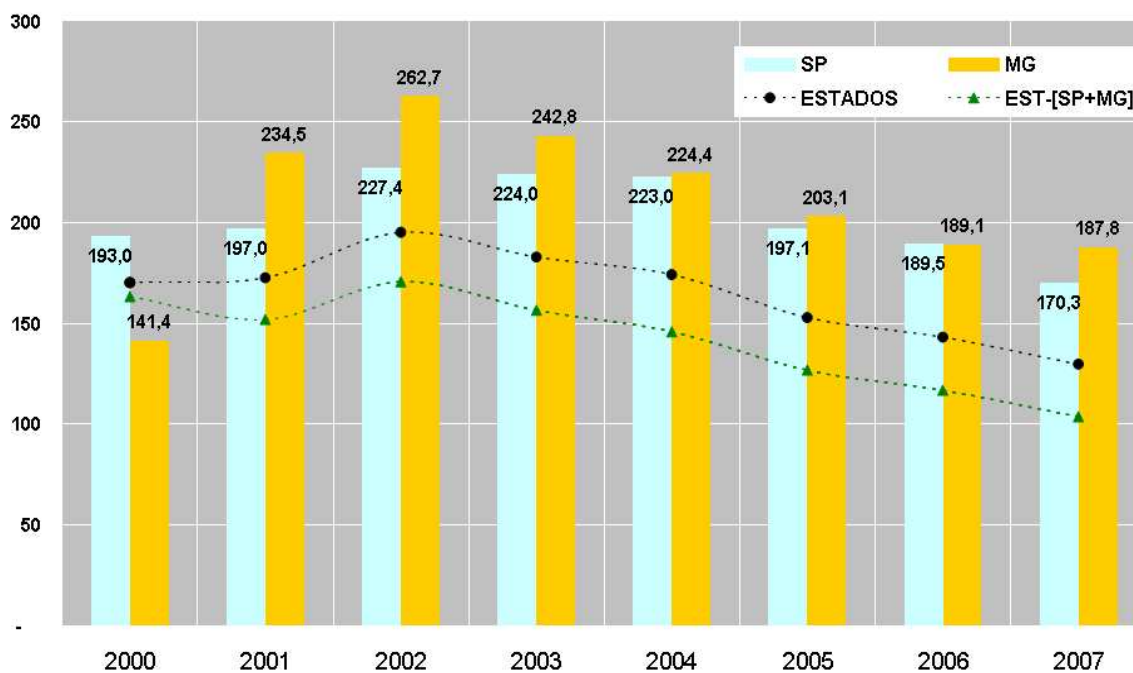
Fonte: STN.

Em relação Dívida Consolidada Líquida (DCL) / RCL que atingiu um máximo de quase 2, próximo portanto ao teto da LRF, em 2002 apresentou uma queda gradual atingindo um patamar próximo a 1,3, em 2007 (Figura VII.3).

Esta tendência apresentada pelo conjunto de estados brasileiros foi bastante superior aos resultados alcançado pelo estado de São Paulo que atingiu 1,7 em 2007

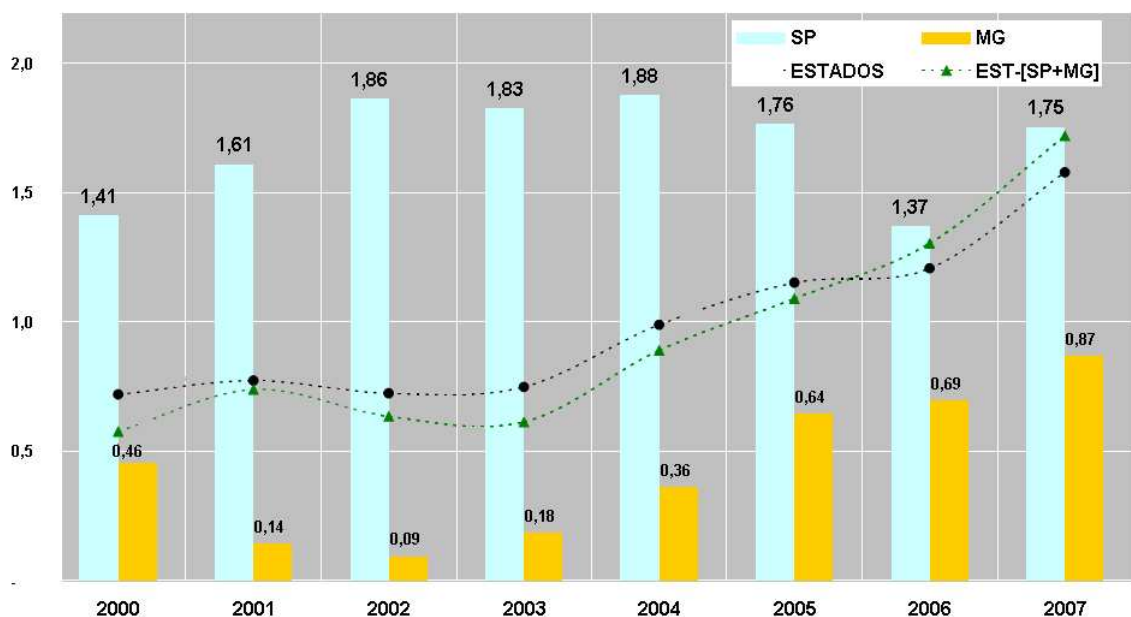
e de Minas Gerais que após atingir um máximo de quase 2,7 em 2002 caiu para 1,88 em 2007, o que de certa forma revela o alto grau do estoque de endividamento destes estados.

**FIGURA – VII.3- DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)/ RCL (%) – 2000/2007**



Fonte: STN.

A relação Disponibilidades de Caixa / Restos a Pagar (outro importante indicador da prudência fiscal definido na LRF), que mede a pressão que o acúmulo de obrigações de curto prazo exerce sobre o caixa do Tesouro, aumentou de 0,75 em 2000 para 1,6 em 2007, praticamente equiparando com os resultados apresentados pelo governo do Estado de São Paulo, indicando uma substancial melhora no grau de prudência fiscal das administrações públicas estaduais, entre 2000-2007. Como mostra a figura abaixo, apesar de bem abaixo do índice apresentado pelo Estado de São Paulo, a evolução deste indicador em Minas Gerais indica uma substancial redução nas pressões sobre a gestão de caixa no período.

**FIGURA – VII-4 DISPONIBILIDADES / RESTOS A PAGAR – 2000/2007**

Fonte: STN.

Em síntese, a evolução dos principais indicadores fiscais mostram que o processo de ajuste fiscal realizado pelo conjunto dos estados brasileiros é surpreendente. Como viu-se praticamente os principais indicadores atingiram limites considerados satisfatórios, tanto no que se refere as metas fiscais estabelecidas pelo Acordo da Dívida, como pelos critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não resta dúvida de que a maioria dos governos estaduais seguiu uma bem sucedida trajetória de ajuste. A questão que permanece é que, em sua maioria, a estratégia seguida centrou-se no muito mais no aumento da carga tributária do que no controle das despesas, gerando um padrão de ajuste fiscal de má qualidade. O desafio é, portanto, assegurar a estabilidade fiscal alcançada através de uma gestão eficiente de despesas que viabilize a redução da carga tributária imposta a sociedade.

## VIII – CONCLUSÃO FINAL

Existe um amplo consenso de que ocorreu um grande avanço no processo de ajuste fiscal de estados nos últimos dez anos. A implementação dos programas de ajuste fiscal (PAF), em decorrência da Lei nº 9.496/97, e a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) deram uma enorme contribuição para a reversão do quadro de deterioração fiscal dos estados e municípios que prevaleceu até o final da década de noventa.

A geração dos superávits primários, requeridos pelos estados para honrar o pagamento das prestações referentes ao refinanciamento da Lei nº 9.496/97, e o cumprimento das metas fiscais previstas pela LRF, deveu-se, principalmente, ao equacionamento dos fluxos de receitas e despesas. Neste contexto, os principais indicadores fiscais atingiram limites considerados satisfatórios, tanto no que se refere as metas fiscais estabelecidas pelo Acordo da Dívida, como pelos critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Porém, como regra geral, pode-se dizer que o padrão do ajuste fiscal brasileiro realizado a partir da crise de 1998 foi marcado, principalmente, por um forte aumento da carga tributária. O ajuste fiscal não ensejou, portanto, qualquer mudança estrutural nos gastos. A falta de uma perspectiva temporal que permitisse uma gestão fiscal baseada no crescimento diferenciado por tipo de gasto público resultou, assim, num ajuste fiscal de má qualidade na maioria dos estados brasileiros, ou seja, em um ajuste baseado principalmente no aumento da carga tributária. Neste contexto, o desafio a ser enfrentado pelos governos estaduais é manter a estabilidade fiscal alcançada através de um controle das despesas o que permitiria promover uma redução da carga tributária sem comprometer o equilíbrio fiscal.

**BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

Dall'Acqua, F.M. e E.R.Guardia. Análise do sistema orçamentário do Brasil. Fundação Getúlio Vargas. Séries Relatórios de Pesquisa. s/n. São Paulo. 1995.

Dall'Acqua, F.M. Uma análise das propostas de reforma tributárias recentes. Fundação Getúlio Vargas. Série Relatórios de Pesquisa. Relatório no 17/2002. São Paulo. 2002

Guardia, E. R. O regime fiscal brasileiro. Tese de Doutorado. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo. São Paulo. 1999.

Ornélas, W. A Previdência Social em fase de transição. In: A Crise Mundial e a Nova Agenda de Crescimento. Org. J.P. dos Reis Velloso. Ed. Jose Olimpio. Rio de Janeiro.1999.

Velloso, R. Balanço da situação das contas públicas. In: A Crise Mundial e a Nova Agenda de Crescimento. Org. J.P. dos Reis Velloso. Ed. Jose Olimpio. Rio de Janeiro.1999.

Velloso, R. O ajuste fiscal: reduzindo riscos para alcançar o crescimento. In: Brasil-500anos. Org. J.P. dos Reis Velloso. Ed. Jose Olimpio. Rio de Janeiro.2000.

Souza, F.E. e H.Q.Pinto Junior. Investimentos em infra-estrutura no Brasil: desafios e perspectivas. In: A Crise Mundial e a Nova Agenda de Crescimento. Org, J.P. dos Reis Velloso. Ed. Jose Olimpio. Rio de Janeiro.1999.

World Bank. Brazil, issues in fiscal federalism. Report no22523-BR. 2002 (mimeo).

**LISTA DE TABELAS**

TABELA – II.1: RENDA DISPONÍVEL PARA CADA ESFERA DE GOVERNO, 1991-97 (EM % DO PIB) .....	9
TABELA – V.1 NECESSIDADES DE FINANCIAMENTOS DO GOVERNO GERAL <sup>1</sup> (EM % DO PIB) .....	22
TABELA – VI.1 CARGA TRIBUTÁRIA GERAL; BRASIL: 1998-2006.....	24
TABELA – VI.2 ICMS/PIB POR ESTADO, 1998 – 2005 (EM %).....	26
TABELA – VI.3 RECEITAS E DESPESAS NÃO FINANCEIRAS DOS ESTADOS: TAXA DE CRESCIMENTO, 1998-2007 .....	30

**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA – V.1 ESTADOS: RESULTADO PRIMÁRIO/ RCL (%) – 2000/2007.....	23
FIGURA – VI.1 RECEITAS CORRENTES – TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO (DEFLATOR IMPLÍCITO DO PIB) .....	27
FIGURA – VI.2 DESPESAS CORRENTES – TAXA MÉDIA ANUAL DE CRESCIMENTO (DEFLATOR IMPLÍCITO DO PIB) .....	29
FIGURA – VII.2 POUPANÇA CORRENTE LÍQUIDA/ INVESTIMENTO TOTAL (%) – 2000/2007 .....	33
FIGURA – VII.3- DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL)/ RCL (%) – 2000/2007..	34
FIGURA – VII-4 DISPONIBILIDADES / RESTOS A PAGAR – 2000/2007 .....	35