

**Finanças estaduais: alguns avanços, mas ...
(os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e
Rio Grande do Sul)**

Francisco Luiz C. Lopreato

**Texto para Discussão. IE/UNICAMP
n. 145, julho 2008.
ISSN 0103-9466**

Finanças estaduais: alguns avanços, mas ...

(os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)

Francisco Luiz C. Lopreato

Resumo

Este trabalho propõe-se a mostrar os avanços e algumas das dificuldades enfrentadas depois de uma década do lançamento do programa de ajuste fiscal. Os estados, embora tenham cumprido as medidas preconizadas no ajuste fiscal, convivem com restrições financeiras e progressivo esvaziamento no papel que ocupam na ordem federativa. O embate com a questão dos gastos com pessoal continua presente e observa-se o crescimento do estoque da dívida pública, graças, sobretudo, ao valor acumulado da parcela dos encargos não pagos, os chamados resíduos.

Palavras-chave: Estados; Finanças públicas; Finanças estaduais.

Abstract

The purpose of this paper is to show the States' improved performance, as well the difficulties they have confronted, after a decade since the launching of the fiscal adjustment programme. Although the States have accomplished the measures of the fiscal adjustment, they still face financial constraints and progressive decline in their role in the federation. The struggle with the issue of personnel payroll expenditures continues. Also, the public debt stock growth is still an important issue, thanks, above all, to the accumulated value of the non-paid debt obligations share, the so-called "residuals".

Key words: States, Public finance; States finance.

JEL Classification: H72.

Introdução

A implementação do Plano Real agravou a crise das finanças estaduais que se arrastava desde os anos 80, impondo a adoção da renegociação das dívidas e do programa de ajuste fiscal, com o objetivo de evitar o colapso das finanças estaduais e de afastar a ameaça de comprometimento da política de estabilização. O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei n. 9.496/1997) tornou-se inevitável e abriu o caminho à retomada do controle financeiro, permitindo aos estados superarem o difícil momento em melhores condições do que teriam caso não contassem com o apoio federal.

Este trabalho propõe-se a mostrar os avanços e algumas das dificuldades existentes depois de uma década do lançamento do programa de ajuste fiscal. Os estados, embora tenham cumprido as medidas preconizadas no plano de ajuste fiscal, convivem com restrições financeiras. O volume de investimento mantém-se baixo, o embate com a questão dos gastos com pessoal continua presente e observa-se o crescimento do estoque da dívida pública, graças, sobretudo, ao valor acumulado da parcela dos encargos não pagos, os chamados resíduos, que são incorporados ao montante final da dívida.

A análise irá recair sobre três dos principais estados brasileiros (São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul), por serem os responsáveis por parcela preponderante do total dos recursos envolvidos na renegociação das dívidas, além de apresentarem características comuns no momento de adoção do programa de ajuste e de revelarem aspectos particulares na evolução recente.

1 Crise das finanças estaduais, Plano Real e a criação de um novo regime fiscal

A trajetória das finanças estaduais é o resultado de determinações envolvendo a situação peculiar de cada unidade e o movimento geral do setor público brasileiro nos anos 80. A obrigatoriedade de manter os compromissos financeiros e as transferências de recursos ao exterior delineou o colapso do padrão de financiamento público e provocou a crise de todos os segmentos do setor público estadual.

A perenidade da crise cambial aprofundou os problemas fiscais e a sobrevivência financeira estadual dependeu da maior articulação entre o tesouro, as empresas e os bancos estaduais e da colocação crescente de títulos da dívida pública, bem como do crédito e do socorro federal. O risco de gerar o caos administrativo e de romper o precário equilíbrio macroeconômico, provocando o desenlace da crise, frustrou as iniciativas de controle do endividamento e de retirada do apoio federal, inibiu a revisão da estrutura de financiamento e realimentou a situação de crise fiscal (Lopreato, 2002).

A mudança do cenário internacional no início dos 90 permitiu a reintegração da economia brasileira ao mercado financeiro global e o sucesso do Plano Real no

controle da inflação, abrindo espaços à revisão da estratégia de desenvolvimento e à adoção de medidas de difícil aceitação na fase anterior.

A proposta liberal, apoiada na soberania dos mercados e na lógica de gestão macroeconômica definida por compromissos previamente anunciados, alterou o caminho de enfrentamento da crise estadual. As medidas adotadas, baseadas na formulação de regras e metas fiscais direcionadas a manter a sustentabilidade intertemporal das contas públicas, tinham o objetivo de evitar que o desequilíbrio das contas públicas ameaçasse a expectativa de valorização dos capitais externos necessários ao financiamento do balanço de pagamentos e colocasse em risco o processo de estabilização em curso.

Os governadores, presos aos problemas da dívida pública e dos bancos estaduais, agravados com as elevadas taxas de juros e o fim do regime de alta inflação, perderam o controle das contas públicas e tornaram-se reféns da crise, possibilitando ao Governo Federal ditar as regras do jogo e definir condições de difícil passagem em outros tempos.

O processo de renegociação da dívida pública enquadrou os estados na estratégia adotada e os obrigou a cumprirem duras regras de ajuste fiscal e a se desfazerem de empresas e de bancos estaduais, que, até aquele momento, serviam de instrumentos de alavancagem financeira e ampliação de gastos públicos (Lei n. 9496/97).

O programa de ajuste fiscal acabou com o entrelaçamento financeiro entre o tesouro, empresas e bancos estaduais e ampliou o controle sobre os focos de descontrole das contas públicas. A nova estrutura do setor público estadual limitou o poder de atuação de cada unidade, em grande medida, à sua potencialidade fiscal e ao arranjo das contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF-LC n. 101 de 4/05/2000), completando a mudança do aparato institucional, tratou de definir os parâmetros de comportamento orçamentário e de estabelecer limites legais para a dívida consolidada, a contratação de operações de crédito e o valor das despesas de pessoal. Além disso, criou regras de conduta forçando os estados a respeitarem os limites de gastos e de endividamento e a

retornarem a eles, no caso de cometerem excessos, em curto espaço de tempo (Nascimento; Debus, s. d.).

A lógica do novo aparato institucional, comprometida com a geração de superávits primários e o pagamento do serviço da dívida, delineou os espaços de atuação estadual e cobrou respeito às normas legais estabelecidas, sob pena de sofrerem sanções financeiras e o bloqueio das transferências legais (Lopreato, 2006). A capacidade estadual de ampliar gastos e contratar novas operações de crédito ficou atrelada ao movimento geral da economia que, sendo responsável por ditar o comportamento da receita tributária e dos índices de atualização da dívida pública, definiu o potencial de os estados cumprirem as metas fiscais estabelecidas e elevarem o patamar de gastos.

2 O processo de ajuste fiscal: até onde chegou?

O novo aparato institucional forçou a adoção do ajuste fiscal e o cumprimento dos compromissos definidos anualmente no “Termo de Entendimento Técnico”¹ criado como parte do programa de reestruturação da dívida. O apoio da esfera federal, pela primeira vez, estabeleceu normas de acompanhamento das metas fiscais anunciadas e garantiu as condições de sua implementação, não dando margem aos estados de negarem a lógica do ajuste fiscal. O jogo político praticado pelos governadores durante o regime de alta inflação em defesa de suas políticas de gastos, apesar de não sair de cena, perdeu espaço. O poder federal passou a ditar as regras e a cobrar resultados, sinalizando a existência de pouca (ou nenhuma) flexibilidade na adoção de sanções caso o acordo não fosse observado.

O esforço fiscal, refém da instabilidade macroeconômica, não logrou os resultados esperados nos primeiros anos de sua implantação. A estratégia de desenvolvimento concentrada na defesa intransigente da política de estabilização, a abertura ao mundo das finanças globais e a prática de altas taxas de juros levaram o país a conviver com crescimento médio do PIB de 2,5% entre 1996 e 2006 e com ciclos atrelados ao movimento do crédito internacional, restringindo a capacidade estadual de superar o quadro de fragilidade financeira.

(1) É o termo dado ao documento fixando o conjunto de metas fiscais acordadas anualmente entre a Secretaria do Tesouro Nacional e os governos estaduais.

Os três estados analisados não divergiram da situação presente na maioria das outras unidades. As taxas médias de crescimento do PIB em São Paulo e Rio Grande do Sul ficaram abaixo da média nacional, enquanto o Rio de Janeiro apresentou melhor desempenho graças à expansão das atividades ligadas ao petróleo.

O baixo crescimento do PIB refletiu-se na medíocre expansão do ICMS, comparado com a do IGP-DI, em São Paulo e Rio de Janeiro. No Rio Grande do Sul o quadro mostrou-se um pouco melhor, mas o movimento foi parcialmente compensado pelo menor peso do tributo no PIB gaúcho, em razão de parte de sua economia ser atrelada às cadeias agrícolas com forte isenção do ICMS (Tabela 1).

Tabela 1
Índices de Evolução do IGP-DI, IPCA e ICMS

	Índices de Preços		Rio de Janeiro		São Paulo		Rio Grande do Sul	
	IGP-DI	IPCA	ICMS	REC.TR.	ICMS	REC.TR.	ICMS	REC.TR.
1998	100	100	100	100	100	100	100	100
1999	120	109	114	113	108	108	110	109
2000	132	115	128	129	131	129	133	132
2001	145	124	147	148	144	145	158	158
2002	184	140	164	177	160	160	176	172
2003	198	153	176	208	173	174	212	217
2004	222	165	205	241	197	199	228	235
2005	225	174	211	249	219	222	269	272
2006	233	179	233	275	248	246	279	290
2007	252	187	246	296	271	278	290	306

Fonte: STN e Ipeadata.

O comportamento do ICMS poderia ser menos favorável não fosse o aumento da arrecadação nos setores de telecomunicações, energia elétrica e combustível.² O processo de privatização, a crise energética e a alta do preço do petróleo no mercado internacional elevaram o peso relativo dessas áreas no montante do ICMS, beneficiando o desempenho da receita tributária, que, mesmo assim, teve fraco

(2) A tributação sobre essas áreas cresceu nos três estados. No Rio de Janeiro, a participação na arrecadação total do ICMS que era de 36,7% em 1998 saltou para 46,2% em 2007. Em São Paulo cresceu de 28,6% para 39,1% no mesmo período. Enquanto no Rio Grande do Sul o peso dessas áreas subiu de 33,5% para 42,6%, impulsionado pelo aumento da alíquota do ICMS nas três áreas a partir de 2004.

desempenho nos três estados, pelo menos, até 2002, e só ganhou impulso no último triênio.

O baixo dinamismo econômico, no entanto, não impediu o programa fiscal de ser implementado e de ditar a lógica de condução das contas públicas, obrigando os estados a cumprirem os limites definidos na legislação vigente. Os indicadores negociados no “Termo de Entendimento Técnico” foram acompanhados de perto e seguiram a determinação legal da LRF. Além disso, a defesa da responsabilidade fiscal ganhou *status* político e transformou-se em bandeira eleitoral, passando a ser valorizada como paradigma de boa administração.

O olhar sobre os principais indicadores fiscais apontou avanços nos três estados analisados, apesar das diferenças existentes entre eles e da difícil situação financeira do RS.

Tabela 2
Evolução do superávit primário

	Rio de Janeiro		São Paulo		Rio Grande do Sul	
	Primário*	SP/RCL	Primário*	SP/RCL	Primário*	SP/RCL
2000	1.096.659	9,51%	1.606.756	4,97%	455.044	6,83%
2001	721.296	5,30%	2.556.917	7,17%	-294.643	-3,99%
2002	255.808	1,69%	3.011.269	7,59%	-64.528	-0,77%
2003	1.860.623	9,71%	3.549.842	8,12%	-99.580	-1,01%
2004	2.204.018	10,49%	3.704.348	7,49%	35.979	0,34%
2005	1.971.290	8,54%	3.458.154	6,09%	572.131	4,63%
2006	1.891.736	7,24%	5.028.344	8,05%	454.197	3,41%
2007	3.491.927	13,01%	5.868.551	8,32%	954.249	6,82%

Fonte: STN - Indicadores fiscais * valores em R\$ mil

O sinal mais evidente da nova postura de gestão fiscal revelou-se na presença de superávits primários e na adoção dessa regra como norma de conduta aceita em todas as unidades. O RS não se enquadrou de imediato e conviveu com déficits nos anos iniciais da década, diferenciando-se do movimento de SP e RJ; mas, a partir de 2004, acompanhou a tendência geral e elevou o valor dos superávits primários (Tabela 2).

O controle da despesa de pessoal (DP), por envolver os gastos de ativos, inativos e pensionistas, ocupou papel central no programa de ajuste fiscal e recebeu atenção especial na LRF, refletindo a preocupação presente desde a promulgação da Lei Camata (LC 96 de 31/5/99), com o valor alcançado por essas despesas e a forma pouco precisa dos registros contábeis.^{3,4}

O exame dos indicadores fiscais, divulgados pela STN, mostraram que os três estados atenderam ao preceito legal e a tendência de queda da relação DP/RCL. Em relação a SP, as privatizações, os programas de demissão voluntária e a não reposição dos aposentados reduziram o número de funcionários ativos de 912 mil em 1994 para 743,3 mil em 2005 e ajudaram na contração dos gastos com pessoal. Porém, o elevado gasto com inativos e pensionistas (o número saltou de 386,9 mil para 476,2 mil no período citado) e os entraves na implementação do regime de previdência dos servidores públicos dificultaram avanços mais significativos desse indicador.

A queda das despesas de pessoal no RJ foi mais expressiva, devido, fundamentalmente, ao fato do estado ter concluído a implementação do Regime Próprio de Previdência Social para Servidores Públicos (RPPSP) e ter deixado de registrar os gastos com inativos e pensionistas como despesas de pessoal (Tabela 3).⁵

(3) A LRF estabeleceu critérios para a apuração do valor da despesa de pessoal (distintos daqueles observados na composição do grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”) e fixou o teto de gasto em 60% da RCL, bem como determinou que, no caso deste limite ser ultrapassado, é obrigatório eliminar o excesso nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (Lei 101/2000 art.23). Além disso, definiu que o total de 60% deve ser distribuído da seguinte forma na esfera estadual: 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 6% do Judiciário; 49% do Executivo e 2% do Ministério Público.

(4) Cf. Manual Básico – A Lei de Responsabilidade Fiscal (SP-TCE, 2007, p. 35): “De acordo com a Portaria Interministerial 163/2001, as seguintes rubricas integram a despesa de pessoal: aposentadorias; pensões; contratações por prazo determinado; salário-família de servidores estatutários; vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil (salário, adicionais, gratificações, pró-labore, 13º salário etc.); obrigações patronais (FGTS, contribuições previdenciárias etc.); outras despesas variáveis (horas-extras, substituições etc.); outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1o, art. 18 da LRF); outras obrigações tributárias e contributivas (PIS/PASEP); Sentenças judiciais referentes a demandas trabalhistas; despesas de exercícios anteriores relativas à pessoal e indenizações e restituições trabalhistas. O art. 18 da LRF refere-se, à exaustão, às espécies remuneratórias, nada tendo a ver, destarte, com verbas indenizatórias, as quais, bem por isso, não ingressam nos limites da despesa de pessoal (ex.: vale-refeição, cesta básica, vale-transporte, diárias de viagem, entre outras). A LRF inseriu, de forma genérica, a mão-de-obra terceirizada, *substitutiva de servidores*, no âmbito dos gastos de pessoal, preocupando-se, por certo, com o crescimento de prática muito em voga no setor público (art. 18, § 1º).”

(5) A LRF definiu regra própria do que deve ser registrado como despesa de pessoal e obrigou os estados a seguirem as normas previdenciárias fixadas pela legislação federal. Como será visto à frente, com a adoção plena do novo modelo previdenciário, a legislação permitiu que os gastos com inativos e pensionistas deixassem de ser registrados como despesas de pessoal.

A situação do RS revelou-se peculiar. O valor das despesas de pessoal alcançou 73,22% da RCL em 2000 e todos os poderes, com exceção do Ministério Público, superaram o limite fixado na LRF, levando o estado a voltar ao teto legal definido para essas despesas em curto espaço de tempo. O estado cumpriu a determinação já no ano seguinte (no conceito da LRF, a despesa de pessoal total atingiu 52,02% e a do Executivo 41,30% da RCL em 2006) graças, em boa medida, à forma particular de apropriação dos dados, mas o atraso na adoção do novo regime previdenciário não permitiu reduções maiores da despesa de pessoal.

Tabela 3
Desp. Líquida Pessoal / RCL – Poder Executivo

	RJ	SP	RS
2000	39,90%	49,27%	61,68%
2001	35,14%	47,93%	51,84%
2002	37,55%	47,99%	48,77%
2003	39,27%	46,68%	48,69%
2004	31,25%	44,53%	43,28%
2005	30,99%	42,36%	40,03%
2006	27,49%	42,84%	41,30%
2007	26,16%	41,55%	42,31%

Fonte: STN. Indicadores fiscais.

Os valores refletiram situações distintas e deixaram claro que se deve ter atenção para evitar comparações descuidadas entre os estados ou tirar conclusões apressadas sobre a dimensão correta das despesas de pessoal e as dificuldades com os aposentados e pensionistas.⁶ As diferenças no registro dos valores de despesa de

(6) Há diferenças de cálculo entre os estados. Em São Paulo, de acordo com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (SP-TCE, 2007, p. 37), uma vez apurado o total das despesas com pessoal procede-se às seguintes exclusões: (-) Indenizações por demissão de servidores ou empregados; (-) Gastos com sessões extraordinárias (até 15/02/2006); (-) Despesas de incentivo à demissão voluntária; (-) Despesas com precatórios trabalhistas; (-) Contribuição dos servidores ao RPPS; (-) Contribuição patronal ao RPPS (*); (-) Receitas de compensação previdenciária e (-) Receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS (rendimentos, alienações etc.). O Rio de Janeiro segue o mesmo padrão. No Rio Grande do Sul, apura-se a despesa total com pessoal da seguinte forma: Despesa Total com Pessoal (=) (+) Despesa Líquida com Pessoal Ativo (Vencimentos, salários, subsídios, soldo, gratificações, vantagens temporais, salário-família e obrigações patronais, deduzido o Imposto de Renda Retido na Fonte) (+) Despesa Líquida com Inativos (Proventos de aposentadoria e reforma, incluindo salário-família, com dedução da parcela proporcional da Receitas de Contribuição Previdenciária dos Servidores, das receitas da Compensação Financeira entre Regimes e do Imposto de Renda Retido na Fonte). Como consta do parecer do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (RS-TCE, 2006, p. 74), a partir de 2001, seguindo a informação TCE 43/2001 e a determinação do Parecer Coletivo n. 2/2002, não estão incluídas as despesas com pensões, assistência médica, auxílio-refeição, auxílio-transporte; auxílio-creche, bolsa de estudo, auxílio-funeral e se deduz a parcela do Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores (IRRF).

pessoal de cada unidade foram explicadas, em alguma medida, pelo estágio de implementação do RPPSP e pelas especificidades dos preceitos fixados pelos respectivos Tribunais de Contas, capazes de obscurecer o entendimento sobre o que está sendo considerado no valor das despesas de pessoal, exigindo, portanto, cuidado no trato da informação isolada.

A evolução recente do indicador de dívida consolidada líquida (DCL) também sinalizou avanços na situação financeira estadual, contrastando com a deterioração enfrentada nos primeiros anos pós-estabilização, quando a queda da inflação e a política de juros elevados determinaram o crescimento do estoque da dívida e o descontrole financeiro, sobretudo das unidades com alta parcela de dívida mobiliária.

A obrigatoriedade de gerar superávits primários e de pagar parte da dívida, ao lado das restrições na contratação de novos créditos, freou o movimento de crescente desequilíbrio do imediato pós Plano Real, mas não foi suficiente para reverter o quadro inicial de dificuldade. A situação voltou a deteriorar-se nos anos seguintes à crise da Ásia. Os estados, reféns do baixo crescimento econômico, dos limites à contratação de empréstimos e da expansão do índice (IGP-DI) usado na atualização monetária da dívida, tiveram ampliar o controle dos gastos públicos e buscar apoio na esfera federal para superar o momento difícil.⁷

A estabilidade econômica alcançada após 2004 permitiu à SP e ao RJ manterem a relação DCL/RCL abaixo do índice definido na LRF. O mesmo não ocorreu, no entanto, no RS (Tabela 4). O índice se sustentou acima do limite legal e a trajetória esperada de redução da dívida não foi cumprida. Além disso, os pagamentos dos encargos foram efetuados, freqüentemente, com atraso. Isto gerou punições e elevou o custo de carregamento da dívida, alimentando os sinais de fragilidade financeira.⁸ O estado, entretanto, não deixou de atender à lógica do programa de ajuste,

(7) O Senado Federal, diante das dificuldades dos estados obedecerem à LRF, aprovou a Resolução n. 20 de 2003 que suspendeu, durante o período de primeiro de janeiro de 2003 a 30 de abril de 2005, a obrigatoriedade das unidades que haviam ultrapassado o teto da relação DCL/RCL (2/1) ou a trajetória negociada de evolução da dívida retornar aos limites definidos na legislação.

(8) Nas normas estabelecidas nos contratos de renegociação da dívida, se o estado efetuar o pagamento das parcelas de amortização com atraso, ocorrerá a troca do índice de atualização monetária do contrato de IGP-DI + 6% para Selic + 1%. A troca acarreta a expansão desse encargo sempre que a Selic superar o IGP-DI. No caso do RS, isso não alterou o seu fluxo de caixa, pois o valor dos encargos da dívida já estava no limite de 13% fixado para o comprometimento da RLR. O resultado foi o aumento do resíduo a ser pago no final do contrato e do montante total da dívida.

pagando amortizações bem superiores às captações de novos recursos e acatando as regras de gestão das contas públicas.

Tabela 4
Relação DCL / RCL

	RJ	SP	RS
2000	2,07%	1,93%	2,66%
2001	1,90%	1,97%	2,51%
2002	2,35%	2,27%	2,79%
2003	2,01%	2,24%	2,80%
2004	2,04%	2,23%	2,83%
2005	1,90%	1,97%	2,58%
2006	1,72%	1,89%	2,53%
2007	1,74%	1,70%	2,54%

Fonte: STN - Indicadores fiscais.

O controle das contas públicas, apesar dos sinais positivos, não conseguiu lidar com o aparente esvaziamento do poder estadual como força motora da federação brasileira. Os indícios são de que os estados enfrentam uma crise estrutural, definida pela perda de seus espaços de atuação e de capacidade de ordenarem as ações em seu território. As evidências desse fenômeno decorreram, de um lado, do menor grau de liberdade da política estadual com o aumento da rigidez orçamentária e a perda de participação na receita tributária disponível, graças ao crescimento das contribuições sociais na receita da União e à queda do peso do ICMS na carga tributária total. Por outro lado, foi visível a deterioração do potencial dos gastos estaduais, como resultado da crise fiscal e da desmontagem das articulações com a esfera federal e no interior das próprias unidades, com a privatização de bancos e empresas estaduais que, na fase anterior, foram responsáveis por definir o valor das despesas e a atuação estadual em diferentes áreas.⁹

O processo de privatização dos bancos e empresas estaduais, por sua vez, transferiu o valor das dívidas e dos gastos com inativos e pensionistas ao tesouro,

(9) A articulação com a esfera federal ocorria por diversos caminhos, destacando-se: os sistemas nacionais de energia elétrica e telecomunicações; as articulações das unidades historicamente ligadas à administração direta (transporte, saneamento e habitação) com o repasse de recursos e vinculações com as agências públicas de financiamento; as empresas ligadas ao setor primário, responsáveis por assistência técnica e extensão rural e as formas de repasses articuladas com políticas de desenvolvimento regional.

ampliando os encargos financeiros e o esforço fiscal exigido no pagamento da dívida. Isto contribuiu para o comprometimento da força de atuação e a capacidade dos estados desempenharem o papel histórico de coordenação política e econômica das atividades realizadas em seu território.

Os municípios, apoiados na crescente participação no valor da receita tributária disponível e na articulação direta com a esfera federal como agentes dos programas sociais e de transferência de renda (p. ex. SUS, Fundef e Bolsa Família), ganharam espaços como elementos atuantes da federação brasileira e ocuparam parte do vazio deixado pelo retraimento dos gastos estaduais, mas, o fizeram, em grande medida, atrelados às diretrizes estabelecidas no governo central. Esta forma peculiar de descentralização e de articulação direta com a esfera federal permitiu a eles agirem descolados da órbita do poder estadual, esvaziando a capacidade dos estados de elaborarem e coordenarem políticas em áreas relevantes da atuação pública (Prado, 2007).

O resultado revelou-se um modelo particular de federalismo, em que os governos estaduais, apesar de deterem peso expressivo na ordem federativa, sofreram visível perda de expressão econômica e política. A crise fiscal, as restrições impostas pelo ajuste fiscal, a menor participação na receita tributária disponível, aliada às características da evolução recente de cada esfera de governo, desencadearam lento processo de mudanças na correlação de forças, dando lugar ao dimensionamento crescente do poder federal e da relevância dos municípios, às custas do enfraquecimento da atuação estadual. Essa questão ganhou força como ponto basilar do debate sobre o futuro do federalismo brasileiro. Os seus desdobramentos, certamente, não se completaram, mas os efeitos já foram sentidos e podem se agravar caso a situação econômica traga custos adicionais aos governos estaduais.

3 Os percalços do ajuste fiscal

A leitura dos indicadores de gestão fiscal apontou a ocorrência de avanços no ajuste fiscal e a superação do período crítico de deterioração das finanças estaduais, pelo menos em SP e RJ. Entretanto, as metas-síntese do programa de ajuste enfrentaram dificuldades e limitaram o poder estadual de interferir nos rumos da federação brasileira, indicando que o caminho a percorrer ainda é longo.

3.1 Alguns problemas: a estrutura institucional e as despesas de pessoal

A falta de melhor estrutura institucional chamou a atenção. A anterior entrou em colapso com a privatização de empresas e instituições financeiras, sem que houvesse a preocupação de colocar outra no lugar, capaz de atuar, por exemplo, em defesa do desenvolvimento tecnológico e científico, do incentivo às exportações, do crescimento industrial e de programas necessários à sustentação do crescimento.

A não disposição de rever a institucionalidade, bem como os instrumentos impulsionadores do crescimento, deixou os estados, presos à política de cortes de gastos públicos, com poucas condições de redesenharem a estratégia e de responderem aos desafios do novo momento. A superação da fase aguda do ajuste fiscal em SP e RJ criou a oportunidade de recolocar a discussão da institucionalidade e das formas de atuação governamental. Mas, no RS, a difícil situação fiscal cerceou o debate em torno de uma agenda alternativa e debilitou o poder de atuação estadual na luta a favor do desenvolvimento, tornando os dirigentes reféns da política de recuperação fiscal.

A luta contra as despesas de pessoal revelou-se outra questão de destaque. Os indicadores de gestão fiscal apontaram a queda da relação DP/RCL após a adoção do programa de ajuste fiscal, mas, como se chamou atenção anteriormente, esse movimento deve ser analisado à luz do novo formato institucional dado ao tratamento dos inativos e pensionistas a partir da LRF e das recentes reformas previdenciárias.

A nova legislação trouxe outro entendimento do que deve ser considerado no conceito de despesa de pessoal. Os estados tiveram de alterar o aparato institucional e a forma de financiamento das despesas com inativos e pensionistas com o objetivo de se adaptarem às reformas previdenciárias dos governos FHC (EC n. 20 de 15/11/98) e Lula (EC n. 41 de 19/12/03 e EC n. 47 de 5/07/05). A legislação federal definiu o novo modelo e os estados foram obrigados a seguir as normas legais estabelecendo: (i) a criação de um órgão responsável pela gestão do regime próprio de previdência; (ii) a cobrança de uma alíquota sobre os ganhos dos servidores ativos e da parcela dos proventos dos inativos e pensionistas que exceder o teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) equivalente, no mínimo, à dos servidores federais (11%); (iii) a constituição de um fundo previdenciário, com autonomia de gestão, responsável pelo pagamento dos inativos e pensionistas, com a contribuição patronal igual ao dobro do pagamento dos servidores (22%).

A legislação estabeleceu que, após a criação plena do novo modelo institucional, os estados poderiam retirar o valor total dos gastos com inativos e pensionistas do conceito de despesa de pessoal, passando a registrar nessa rubrica apenas os gastos com os ativos. O mérito do conceito usado na LRF foi o de separar cada uma das contas e o de melhorar o conhecimento sobre a forma de financiamento dos inativos e pensionistas. Porém, não eliminou, pelo menos no curto prazo, o efeito restritivo desses gastos sobre as contas públicas, pois o problema de financiamento continuou presente, mas se transferiu ao fundo de previdência, recolocando o debate.

A introdução de alíquotas mais elevadas de contribuição previdenciária no novo modelo atendeu às necessidades do fluxo futuro de gastos com inativos e pensionistas, mas não resolveu o problema de como financiar o seu estoque atual. Os estados continuaram forçados a aportar parte do volume de recursos necessários ao pagamento dos inativos e pensionistas, já que a arrecadação previdenciária no modelo anterior, além de se dar com alíquota mais baixa não era reservada à cobertura desses gastos, passando a incorporar a receita corrente. Criou-se, então, uma “dívida” do tesouro estadual a ser honrada, que acabou interferindo na gestão orçamentária.

Assim, o valor da despesa de pessoal, conforme apresentado no indicador de gestão fiscal, escondeu o real impacto dos gastos de pessoal na execução orçamentária, exigindo que a análise se faça em conjunto com as condições do RPPSP.

O efeito sobre o potencial de gasto estadual dependeu da solução dada em cada caso e de quanto caminhou a criação do regime próprio estadual. O novo modelo institucional avançou nos três estados, mas se encontravam em estágios diferenciados, exigindo cuidado na análise comparativa desse indicador sobre a despesa de pessoal. A situação do RS mostrou-se a mais delicada. O número de inativos e pensionistas era proporcionalmente elevado e consumiram, em 2006, R\$ 105,50 de cada R\$ 100,00 gastos com os ativos (RS-TCE, 2006, p. 73). Além disso, não se consolidou o novo formato de gestão. O estado definiu o IPERGS como gestor único do RPPSP, estipulou a cobrança da alíquota de 11% dos servidores públicos e estabeleceu a contribuição patronal como o dobro (22%) do valor pago pelos servidores ativos, inativos e pensionistas. Entretanto, a constituição de um fundo de natureza financeira, capaz de cobrir o pagamento dos benefícios previdenciários, continuou pendente e não ocorreu o repasse das contribuições patronais ao órgão gestor do RPPSP, obrigando o estado a arcar com o pagamento dos inativos e complementar os gastos do IPERGS com as pensões.

A questão de como resolver o problema dos servidores inativos, sem contar com uma reserva financeira suficiente para dar suporte aos benefícios pagos, persistiu em aberto. O valor do déficit previdenciário chegou a R\$ 3,99 bilhões em 2006 e não há solução fácil do problema. A constituição do fundo previdenciário exigiria grande esforço de capitalização, pois o estado deixaria de compensar as despesas com as contribuições dos servidores ativos e ainda teria de fazer o repasse do valor equivalente à contribuição patronal, comprometendo parcela elevada da RCL.¹⁰

A situação financeira do estado dificultou a busca de saídas, mas, ao mesmo tempo, a tornou imperiosa. Os dados da execução orçamentária, que incluem os gastos com pensões e outros não considerados no conceito da LRF, indicaram que o peso das despesas de pessoal comprometeu os demais gastos e é um desafio no encaminhamento do arranjo das contas públicas (Tabela 5). O problema seria maior se fossem considerados: (i) o fato de os gastos não incorporarem as repercussões financeiras da decisão judicial contrária ao estado sobre a não implementação dos índices salariais concedidos em 1996 (RS-TCE, 2006); (ii) os sinais de que a recente queda nos gastos de pessoal apresentados na execução orçamentária deveu-se mais à opção de classificar como despesas de custeio parte dos gastos antes registrados como de pessoal do que de medidas efetivas de controle de gastos (Gobetti, 2006).¹¹

A governadora Yeda Crucius, como meio de enfrentar a crise e reestruturar as finanças estaduais, encaminhou à Assembléia Legislativa projeto de lei propondo: (i) a criação de um órgão autônomo gestor da previdência pública estadual; (ii) a instituição do regime de previdência complementar para os servidores, mediante capitalização com contribuições paritárias; (iii) o estabelecimento de um teto de aposentadoria para os servidores a ser custeado pelo Tesouro; (iv) a transferência de parte dos recursos da

(10) Na avaliação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (RS-TCE, 2006, p. 113) o estado, caso o fundo previdenciário fosse constituído em 2006, teria de abrir mão do valor das contribuições dos servidores ativos, equivalente a R\$ 351,12 milhões, e repassar ao RPPSP o dobro desse valor como contribuição patronal (R\$ 702,23 milhões), além de arcar com o valor das despesas líquidas dos benefícios dos inativos e pensionistas, o que levaria o valor do gasto à cerca de 40% da RCL.

(11) Como colocou Gobetti (2006, p. 5) "...também é notável a redução da despesa de pessoal como proporção da RCL de 73,7% em média entre 2000-2002 para 67,1% em 2005. Ao examinarmos as despesas de pessoal e de custeio no relatório analítico da execução orçamentária, detectamos que uma parcela significativa dessa redução da despesa de pessoal explica o aumento no gasto de custeio. Isto porque a partir de 2003, o governo estadual passou a contabilizar uma série de auxílios pagos a servidores públicos, como viagens, ajuda de custo, alimentação, transporte, creche e até auxílio funeral, como elementos ou sub-elementos de despesa de 'outras despesas de custeio'".

venda de imóveis para a capitalização do fundo previdenciário (Rio Grande do Sul, 2007).

Tabela 5
Despesa de Pessoal / RCL

	RJ	RS	SP
2002	62,04%	79,02%	60,27%
2003	57,47%	76,03%	59,97%
2004	53,71%	72,94%	57,16%
2005	31,74%	69,17%	55,42%
2006	30,28%	71,79%	55,77%

Fonte: STN - Execução orçamentária.

As medidas avançaram na direção do novo modelo previdenciário e destacaram os entraves presentes na estrutura de gasto estadual. A solução, entretanto, irá exigir enorme esforço do estado e, mesmo que as medidas sejam aprovadas, pouco aliviaria a situação financeira de curto prazo.

A reformulação institucional de São Paulo avançou mais do que a do Rio Grande do Sul. Foi aprovada a adequação das contribuições previdenciárias às normas federais e a criação da entidade gestora única do regime próprio dos servidores públicos (SPPrev, LC n. 1010/07 e LC n. 1012/07). Não obstante, o fundo previdenciário, embora legalmente autorizado, não se constituiu, uma vez que, para isso, seria preciso obter os recursos exigidos para saldar a “dívida” com o regime previdenciário próprio estadual.

A inexistência do fundo obrigou o tesouro estadual a responder pelo fluxo de gastos com os inativos que, em 2005, alcançou o total de 20,8% da RCL, sendo que, deste total, 4,4% foram cobertos com a contribuição previdenciária e os outros 16,4% (R\$ 9,29 bilhões) corresponderam a recursos orçamentários, registrados como despesas de pessoal.

O regime próprio de previdência do Rio de Janeiro completou todo o processo de adequação às normas da legislação federal e criou o fundo previdenciário responsável pelo pagamento dos inativos e pensionistas (RioPrevidência). As condições de seu financiamento estiveram diretamente ligadas a dois contratos assinados com a União durante o processo de renegociação da dívida estadual. O estado, primeiro, negociou a cessão ao governo federal de parte dos direitos de crédito

sobre a exploração do petróleo (*royalties* e participação especial), recebendo, em troca, (i) o abatimento da parcela de 20% à vista exigido no acordo e (ii) os Certificados Financeiros do Tesouro (CFT) utilizados na capitalização do fundo de previdência recém-criado.¹² Segundo, acertou a constituição de uma reserva monetária (a chamada conta A), com recursos originados de empréstimo contraído por meio de um instrumento próprio com a Caixa Econômica Federal, com o propósito de garantir as obrigações previdenciárias assumidas com a liquidação do Banerj.

O estado, diante das dificuldades financeiras enfrentadas em 2003, voltou a acertar outro contrato com a esfera federal, antecipando os pagamentos dos CFT que venceriam a partir de 2007 e estabelecendo, em troca, a transferência de parte das receitas a que faz jus a título de compensação financeira pela exploração do petróleo ao RioPrevidência. A operação completou-se em janeiro de 2006, com a incorporação ao patrimônio do fundo dos direitos de propriedade sobre as receitas do petróleo e sobre as receitas oriundas da dívida ativa tributária e dos créditos tributários parcelados, ampliando a disponibilidade de recursos à disposição do órgão gestor do regime próprio de previdência.¹³

As receitas próprias previdenciárias, com a capitalização do fundo, alcançaram 76,59% do total dos recursos utilizados no custeio do RPPSP em 2006, e os repasses previdenciários os outros 23,41% do total arrecadado, divididos em contribuição patronal (15,36%) e repasses do tesouro para a cobertura de déficit (8,05%) no valor de R\$ 521,70 milhões. É interessante observar que do valor total das receitas próprias previdenciárias (R\$ 4,97 bilhões), as contribuições dos servidores públicos responderam por 16,08% e os recursos provenientes do petróleo por 40,16%. Outros 25,61% vieram das receitas com os CFT's que, originalmente, também são atrelados ao

(12) Em função da Renegociação da Dívida Estadual, foi celebrado em 29 de outubro de 1999, o Contrato de Cessão de Créditos sobre participação na arrecadação de Royalties, entre a União e o Rio de Janeiro. Este instrumento teve como objeto a antecipação de receita a ser gerada pelos royalties da prospecção do petróleo. O valor carregado aos cofres estaduais serviu para amortizar integralmente o saldo da conta gráfica, que correspondeu a 20% do valor de R\$ 10.196.048.066,81 negociado com a União. Por esse acordo, o estado cedeu e transferiu à União parte dos seus direitos de crédito sobre royalties e participação especial, no valor de face total de R\$ 10.834.607.939,20 a preços de 20/10/99. O valor presente desses créditos, pelo critério do fluxo de caixa descontado, equivaleu a R\$ 5.776.729.446,50. Desse total, R\$ 2.039.209.613,36 foram utilizados no abatimento do saldo da conta gráfica e o restante R\$ 3.737.519.833,14 correspondeu aos títulos representados por Certificados Financeiros do Tesouro, a serem utilizados pelo estado na capitalização do RioPrevidência (RJ-TCE, 1999, fl. 896).

(13) Cf. os Decretos 37.571 de 12/05/05, alterado pelos Decretos 37.824 e 38.162 de 25/08/05.

petróleo; ou seja, o petróleo colocou o Rio em uma condição peculiar diante de São Paulo e do Rio Grande do Sul (RJ-TCE, 2007).

A regulamentação do Rio Previdência fez com que, a partir de 2005, os gastos de aposentadoria e pensões deixassem de ser classificados como despesas de pessoal e os repasses do tesouro necessários à cobertura do déficit previdenciário fossem registrados como “outras despesas correntes”, diferentemente do que ocorreu com o mesmo tipo de gasto nos dois outros estados. A consequência foi a redução expressiva do valor atribuído às despesas de pessoal, embora, é importante destacar, o comprometimento do potencial tributário no financiamento das despesas com inativos e pensionistas continuou elevado e constituiu fator de restrição aos gastos em outras áreas.

A mudança institucional na área previdenciária escancarou a questão dos inativos e pensionistas e as dificuldades de seu financiamento, mas não eliminou o entrave que acarretaram ao potencial de investimento estadual, simplesmente o colocaram em outro lugar.

3.2 Cresceu o superávit primário e os encargos da dívida são pagos, mas ...

O crescimento do superávit primário e o declínio da relação DCL/RCL surgiram como os sinais mais visíveis do programa de ajuste e do compromisso com o pagamento dos encargos da dívida pública. As dificuldades, no entanto, persistiram. O exame da Tabela 6 mostrou que os três estados, mesmo com a geração de superávits primários, incorreram, com exceção do Rio de Janeiro em 2007, em necessidade de financiamento bruto (NFB); ou seja, o esforço fiscal não permitiu a cobertura dos gastos com juros e amortização, mesmo levando em conta o teto de gastos com o serviço da dívida, obrigando o comprometimento de outras fontes de recursos no pagamento da dívida. As restrições vigentes na contratação de operações de crédito forçaram o uso de recursos alternativos na cobertura da NFB, como a alienação de bens, além dos ganhos com aplicações financeiras, outras receitas de capital e expedientes *ad hoc*, por exemplo, o atraso de pagamentos e o cancelamento de restos a pagar.

O uso desses expedientes permitiu a São Paulo e Rio de Janeiro saldarem o serviço da dívida e obterem saldos financeiros. O mesmo não ocorreu no Rio Grande do Sul. A precariedade das condições de financiamento evidenciou-se não só na constante presença de NFB como na existência de deficiência financeira de 2004 a 2006. O estado reverteu a situação em 2007 graças ao valor excepcional da venda de ativos, mas, como essa forma de captação de recursos não deve se sustentar, o quadro anterior provavelmente voltará a se repetir em 2008, indicando que a situação, depois

de transcorridos dez anos da renegociação da dívida pública, pouco se alterou e a busca do equilíbrio financeiro continuou como ponto basilar de sua agenda fiscal.

Tabela 6
Condições de Financiamento dos Governos Estaduais (R) \$mil

Rio de Janeiro				
	2004	2005	2006	2007
I - Resultado Primário	2.204.018	1.971.290	1.891.735	3.491.927
II - Juros da dívida	1.673.602	1.997.551	2.167.339	2.373.213
III = (I - II) - Nec. Financiamento Líquida	530.416	(26.261)	(275.604)	1.118.714
IV - Amortizações	849.983	712.696	728.646	840.568
V = (III +IV) = Nec. Financiamento Bruta	(319.567)	(738.958)	(1.004.250)	278.146
Alienação de bens	9.325	354.562	228.728	768
Operações de crédito	260.894	280.750	352.734	163.674
Aplicações Financeiras	198.506	181.027	226.586	291.816
Outras receitas de capital	24.097	101.604	244.490	194.001
VI = saldos / deficiência financeira	173.255	178.985	48.288	928.405
São Paulo				
	2004	2005	2006	2007
I - Resultado Primário	3.704.348	3.458.154	5.213.765	5.868.551
II - Juros da dívida	4.126.911	4.966.355	5.319.288	5.128.332
III = (I - II) - Nec. Financiamento Líquida	(422.563)	(1.508.201)	(105.523)	740.219
IV - Amortizações	1.369.090	1.428.827	3.396.093	2.188.981
V = (III +IV) = Nec. Financ. Bruta	(1.791.653)	(2.937.028)	(3.501.616)	(1.448.762)
Alienação de bens	36.891	1.213.119	1.622.601	31.521
Operações de crédito	548.143	375.856	381.196	256.074
Aplicações Financeiras	1.155.956	1.488.437	1.365.357	1.195.619
Outras receitas de capital	200.973	114.496	161.802	460.362
VI = saldos / deficiência financeira	150.310	254.880	29.340	494.814
Rio Grande do Sul				
	2004	2005	2006	2007
I - Resultado Primário	35.979	572.131	454.197	954.250
II - Juros da dívida	280.666	293.903	285.446	269.812
III = (I - II) - Nec. Financiamento Líquida	(244.687)	278.228	168.751	684.438
IV - Amortizações	1.178.341	1.420.401	1.490.015	1.560.568
V = (III +IV) = Nec. Financ. Bruta	(1.423.028)	(1.142.173)	(1.321.264)	(876.130)
Alienação de bens	169.045	29.215	231.689	1.290.006
Operações de crédito	230.075	127.324	29.411	0
Aplicações Financeiras	36.929	55.291	27.763	80.382
Outras receitas de capital	10.178	12.272	52.739	148.974
VI = saldos / deficiência financeira	(976.801)	(918.071)	(979.662)	643.232

Fonte: Relatórios da LFR - Demonstrativo do Resultado Primário.

O peso da dívida pública, embora não tenha o caráter explosivo característico do momento anterior ao programa de ajuste fiscal, manteve-se como empecilho ao arranjo das contas públicas. A renegociação descolou a dinâmica da dívida do valor da

taxa básica de juros e estabeleceu limites de comprometimento da receita líquida real (RLR)¹⁴ no pagamento dos encargos da dívida, permitindo a retomada do controle do processo de endividamento e a superação da ameaça de caos financeiro presente no início do Plano Real.

As regras da negociação, no entanto, deixaram marcas pouco visíveis se o olhar se fixar apenas na relação DCL/RCL. A primeira resultou da existência de duas categorias de dívida: (i) a parcela negociada em que os pagamentos de juros e amortização eram sujeitos ao limite máximo de comprometimento da RLR; (ii) o montante da dívida não negociada com o Tesouro Nacional em que não se colocou a proposição do limite. A presença de dívidas intra e extra limite, mesmo considerando que a parcela negociada seja superior, elevou o percentual de gastos com juros e amortização acima do teto fixado no acordo com a União e representou óbice adicional ao potencial de atuação dos governos estaduais.

O outro ponto de destaque foi o efeito da atualização monetária na dinâmica recente da dívida pública estadual. O programa de ajuste fiscal forçou o pagamento dos encargos da dívida e estabeleceu limites à contratação de operações de crédito inferiores ao valor das amortizações pagas, mesmo assim não evitou o aumento do estoque da dívida nos últimos anos, impulsionada pela atualização monetária.

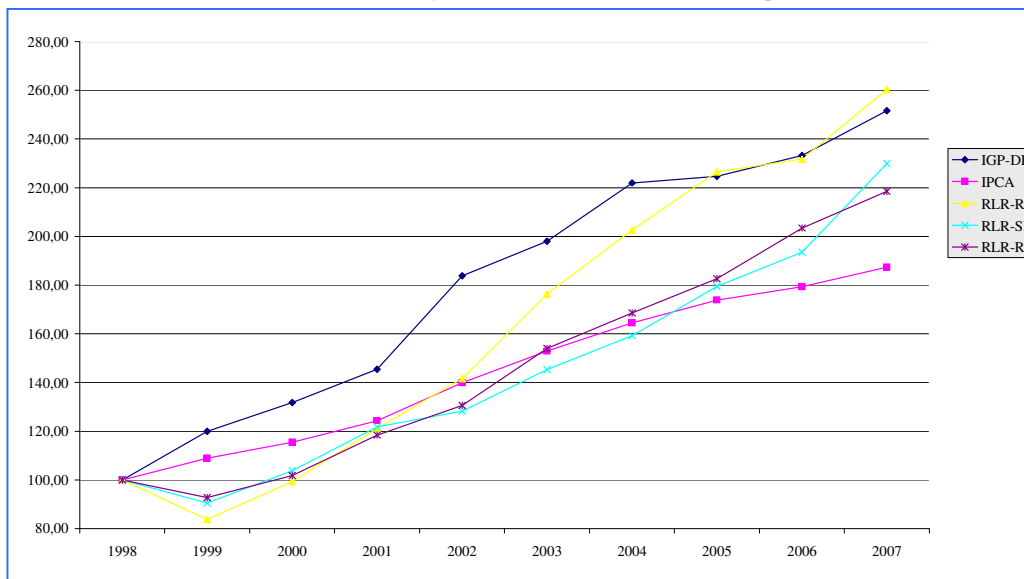
O movimento pode ser creditado, em boa medida, à escolha do IGP-DI, em lugar do INPC, no papel de indexador da dívida estadual renegociada. O IGP-DI, como reflete diretamente as mudanças da taxa de câmbio e dos preços no mercado externo, ampliou o risco de alterações do cenário internacional influenciarem o comportamento da dívida e as condições do processo de ajuste fiscal. Como ocorreu com o período de instabilidade entre 1997 a 2002, que afetou o IGP-DI e o levou a crescer invariavelmente acima do IPCA, provocando forte impacto no estoque e no custo financeiro da dívida.

A escolha alternativa de se usar o IPCA teria reduzido o ritmo de crescimento do estoque da dívida e aproximaria a dinâmica da dívida ao movimento interno da

(14) Cf. a STN, a RLR é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos estados, as transferências aos municípios, por participações constitucionais e legais. A Lei n. 10.195/01 determinou que o cálculo da RLR exclua da receita realizada as deduções tratadas na Lei n. 9.424/96 (que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef).

economia, deixando os estados menos sujeitos à instabilidade internacional. (Gráfico 1).

Gráfico 1
Índice de Evolução do IGP-DI, IPCA e Receita Líquida Real



Fonte: STN e Ipeadata. Elaboração própria.

A situação do Rio Grande do Sul tornou-se pior por atrasar os pagamentos das parcelas de amortização e ser penalizado com a troca de indexadores. O fato não trouxe implicações relevantes enquanto o IGP-DI esteve acima da Selic, mas a inversão ocorrida em 2005 e 2006 afetou o estoque da dívida, que continuou crescendo atrelado ao indexador de valor mais alto, agravando o já debilitado quadro das finanças gaúchas.¹⁵

Além disso, o IGP-DI cresceu acima do valor das RLR, com exceção do Rio de Janeiro no último triênio, o que implicou no aumento da participação dos encargos na RLR e reforçou o efeito da atualização monetária sobre a dívida. O movimento não interferiu no fluxo de caixa em razão da norma legal limitar a 13% da RLR o valor mensal dos encargos da dívida renegociada, mas acarretou o aumento do que se denomina de *resíduo*, ou seja, a parcela dos encargos não pagos incorporados ao

(15) O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (RS-TCE, 2006, p. 198) estimou que o aumento do estoque da dívida alcançou R\$ 490 milhões em valores atualizados para janeiro de 2007.

montante da dívida a ser objeto de novo financiamento ao final do contrato em vigência.

Tabela 7
Dívida Fundada, Saldo e Resíduo da Dívida Renegociada – Lei 6496/97 (R\$ milhões**)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rio de Janeiro									
Fundada	21.489	22.833	26.123	29.568	36.178	39.471	43.110	44.974	47.037
Renegociada	n.d.	13.560	15.609	18.038	21.624	23.894	26.954	28.030	29.545
Resíduo	n.d.	82	926	1.893	3.037	4.199	5.946	7.053	8.237
São Paulo									
Fundada	51.290	60.751	68.511	77.129	96.433	105.835	119.336	121.915	127.448
Renegociada	45.793	53.825	60.579	68.543	84.815	94.948	109.125	112.972	120.214
Resíduo	2.613	5.270	8.052	11.285	16.655	22.123	29.383	34.372	39.950
Rio Grande do Sul*									
Fundada	13.853	16.011	17.838	19.987	24.752	26.644	29.094	30.327	31.921
Renegociada	n.d.	15.512	17.258	16.863	20.697	22.550	25.201	26.596	28.247
Resíduo	n.d.	483	1.098	1.736	2.785	3.842	5.217	6.491	7.746

Fonte: Relatórios dos respectivos TCEs.

* Os valores de 1999 e 2000 incluem toda a dívida por contrato e não apenas as renegociadas

** valores correntes

A questão do resíduo assumiu grandes proporções nos três estados. O peso do resíduo cresceu sistematicamente e se tornou responsável por parcela expressiva do valor da dívida renegociada. Os dados da Tabela 7 mostraram que, apesar dos pagamentos dos encargos terem alcançado até 13% da RLR, o estoque da dívida renegociada expandiu-se e atingiu em São Paulo R\$ 120,2 bilhões em 2006, valor maior do que o dobro daquele existente em 1999 (R\$ 53,8 bilhões), com peso expressivo do resíduo (R\$ 39,9 bilhões). A dinâmica de crescimento da dívida nos outros dois estados revelou-se a mesma. O estoque da dívida renegociada mais do que dobrou no Rio de Janeiro, alcançando em 2006 o montante de R\$ 29,5 bilhões, com o resíduo respondendo por cerca de ¼ desse valor. No Rio Grande do Sul a dívida intra-limite chegou a R\$ 28,2 bilhões em 2006 e o valor do resíduo seguiu padrão semelhante aos demais estados.¹⁶

(16) No Rio Grande do Sul, o acordo de renegociação da dívida pública baseado na Lei 9496/97 transformou a dívida fundada em duas categoria: i) a dívida intra-limite que contempla os contratos da dívida renegociados com a

Caso essa tendência não se reverta a tempo - o que irá depender da taxa de crescimento econômico e do comportamento do IGP-DI - o resultado do ajuste fiscal poderá não ser o esperado, deixando o estoque de dívida pública ao final do prazo do contrato de renegociação muito superior ao previsto inicialmente. Isto é, depois de longo período de restrição financeira, os estados continuariam presos ao compromisso de pagar elevado serviço da dívida, com o sacrifício de áreas carentes de melhor atendimento público.

A retomada do crescimento abriu espaços às manifestações contrárias ao processo de renegociação das dívidas e surgiram propostas de securitização da dívida e de refinanciamento junto a investidores privados, em busca de menor custo financeiro. A solução não é trivial, mas é preciso pensar, com urgência, em como conciliar a preocupação estadual com o custo da dívida e o interesse federal em não abrir mão do programa de ajuste fiscal.

O momento pode ser propício às mudanças. A economia apresentou taxas relevantes de crescimento e o IGP-DI, depois dos baixos níveis alcançados em 2005 e 2006, elevou-se a partir de agosto de 2007. O patamar do IGP-DI em 2008 voltou a pressionar o custo e a ampliar o problema de gestão da dívida pública estadual, colocando em risco parte dos ganhos até agora alcançados, pois crescerão os encargos e os entraves ao ajuste estadual se não for encontrada uma saída capaz de rever o processo de indexação e reduzir o custo da dívida renegociada.

A dificuldade de achar a solução desse problema no âmbito dos próprios estados colocou, novamente, a expectativa da União ser chamada a assumir parte desse ônus, o que, diante do objetivo de cumprir o programa de ajuste fiscal, irá ampliar as restrições existentes e manter o progressivo esvaziamento das ações estaduais na ordem federativa.

Considerações finais

O texto chamou a atenção de alguns aspectos da evolução recente de três dos principais estados brasileiros. Os indicadores fiscais mostraram números favoráveis,

União sob a égide da Lei 9496/97, com compromisso máximo de 13% da RLR; ii) a extra-limite que contempla os demais contratos. A conta resíduo incorporou o total não amortizado em face da adequação da dívida intra-limite ao teto mensal de 13% da RLR (RS-TCE, 2003, p. 228). Com essa divisão, o comprometimento do estado com a dívida contratual não se restringiu ao limite estabelecido na Lei 9496/97 e alcançou 16,7% da RLR em 2006 (RS-TCE, 2006, p. 195).

manteve-se o compromisso de gerar superávits primários e pagar o serviço da dívida pública e não se colocou em xeque o respeito às normas legais estabelecidas. O programa de ajuste, sem dúvida, mudou a dinâmica das finanças estaduais e se constituiu em ponto de inflexão da lógica de gestão fiscal.

Um olhar além das aparências, no entanto, realçou a presença de entraves no manejo das contas públicas. O programa de ajuste fiscal, apesar de seguir caminhos comuns a todas as unidades, apresentou resultados diferenciados e não afastou a crise financeira do Rio Grande do Sul. Além disso, as informações sobre a questão da despesa de pessoal, ou mais propriamente das despesas com inativos e pensionistas, as condições de necessidade de financiamento e a evolução da dívida pública, trazem alertas de que o caminho a percorrer é longo.

O ponto de destaque, talvez, sejam os indícios de que o programa de ajuste fiscal serviu como um dos instrumentos responsáveis por debilitar a posição dos estados na ordem federativa. O propósito não foi o de negá-lo, mas o de destacar que a agenda fiscal, preocupada exclusivamente com a questão do ajuste, não se voltou aos problemas do federalismo brasileiro e deixou de lado os sinais de esvaziamento do poder estadual e da perda dos seus espaços atuação. Os efeitos desse processo não se completaram e podem se agravar caso não se reveja alguns dos parâmetros de condução do programa de ajuste fiscal, particularmente da dívida pública, sem abrir mão dos ganhos até agora alcançados.

O elevado grau de heterogeneidade econômica e social e a fragmentação das políticas municipais não permitem prescindir da presença ativa dos governos estaduais na coordenação das atividades realizadas em seu território e o enfraquecimento deles cria embaraços para se dar respostas aos desafios econômicos e de gestão de políticas públicas.

Referências bibliográficas

GOBETTI, S.W. *Uma análise das finanças estaduais do RS – 1998-2005*. [Porto Alegre]: s. n., 2006. Mimeografado.

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

LOPREATO, F. L. C. A política fiscal: mudanças e perspectivas. In: CARNEIRO, R. (Org.). *A supremacia dos mercados: a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Ed. Unesp, 2006.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. *Lei Complementar n. 101/2000 - Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília, DF: Tesouro Nacional, STN, s.d. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.governo.br>.

PRADO, S. *A questão fiscal na Federação Brasileira; diagnósticos e alternativas*. Brasília, DF: CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Escritório no Brasil, mar. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado da Fazenda. *A verdade sobre as finanças do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, RS, ago. 2007.

RIO GRANDE DO SUL. *Plano de Recuperação do Estado do RS – Enfrentando a verdade das finanças para investir no futuro dos gaúchos*. Porto Alegre, RS, out. 2007.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. *Contas Anuais do Governo do Estado: exercício de 2006/rel.* Conselheiro Eduardo Bittancourt Carvalho. São Paulo, 2006.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. *Manual Básico A Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo, 2007.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. *Contas de Gestão do Estado do Rio de Janeiro: exercício de 2006*. Rio de Janeiro, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado: exercícios 2003 e 2006*. Porto Alegre, s.d.