

LIMITAÇÕES E CONSEQUÊNCIAS DO AJUSTE FISCAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO GOVERNO AÉCIO NEVES

Fabício Augusto de Oliveira*

Flávio Riani**

1. INTRODUÇÃO

Ao assumir a administração do estado de Minas Gerais, em 2003, o principal desafio colocado para o Governo Aécio Neves foi o de encontrar soluções adequadas para o equacionamento da crítica situação de suas finanças, indispensável para a criação de condições mínimas exigidas para a implementação de seu programa de ações. Sem enfrentar essa questão, parecia evidente, àquela altura, que o governo terminaria tanto por renunciar ao seu papel de garantir a provisão de serviços essenciais para a população quanto ao de atuar, de forma proativa, para o desenvolvimento do estado, transformando-se em mero pagador, de um lado, da folha de salários do funcionalismo público, responsável pela absorção de 75% de suas receitas, e, de outro, dos encargos de seu gigantesco estoque de dívidas, que consumia cerca de 15% do total arrecadado.¹

Herança das administrações anteriores, essa situação devia-se principalmente: a) às políticas de cunho recessivo implementadas pelo governo federal na década de noventa, assentadas predominantemente em políticas monetárias restritivas, com elevadas taxas de juros, que magnificaram os níveis de endividamento do País e também os dos governos subnacionais, notadamente os dos estados; b) à desestruturação do pacto federativo estabelecido na Constituição Federal de 1988, diante dos compromissos assumidos com os objetivos de equilíbrio das contas públicas e de geração de superávits

* Professor do programa de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro e Coordenador do Centro de Estudos de Conjuntura do Departamento de Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

** Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Itaúna e do Departamento de Economia da PUC-MG

¹ Para um balanço dessa situação, consultar: Oliveira, F. A. de. "Caminho é estreito, mas Estado ainda pode ajustar as suas contas." In: Revista do Legislativo. Belo Horizonte, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, no. 35, setembro/dezembro de 2002.

fiscais, os quais se traduziram em enfraquecimento das receitas das administrações subnacionais, com a drenagem de recursos de seus cofres que foi sendo realizada para essa finalidade pelo governo federal (Fundo Social de Emergência-FSE, Lei Kandir etc.) e em ampliação de seus encargos, com o avanço do processo de descentralização de algumas políticas públicas (educação, saúde etc.); e c) ao descaso com que as administrações de alguns estados, e aqui se inclui as de Minas Gerais, trataram da questão relativa ao ajuste de suas contas, mesmo com os compromissos assumidos no contrato da dívida firmado com a União, em 1998, no tocante à implementação de Programas de Ajuste Fiscal e, posteriormente, com as normas de disciplina fiscal contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em maio de 2000.

Visando dar novos rumos a este processo, a estratégia adotada pela atual administração, diante deste quadro, foi a de adotar um conjunto de ações orientadas no sentido de promover o que foi chamado de *choque de gestão*, entendido como o esforço de promover o ajustamento financeiro do estado e de reorganizar e modernizar seu aparato institucional. De acordo com as justificativas apresentadas pelo governo, tal estratégia seria indispensável para assegurar a recuperação da capacidade de financiamento de gastos e de seu poder de implementação de políticas públicas, com eficiência, especialmente numa situação de sérias restrições orçamentárias, pavimentando os caminhos para voltar a atuar de forma proativa no apoio ao desenvolvimento da economia e na oferta de políticas públicas essenciais para a população.

Este trabalho analisa criticamente as medidas de ajustamento que foram adotadas pela atual administração, em 2003, à luz dessa perspectiva, com o objetivo de avaliar os resultados que vêm sendo colhidos para a superação das dificuldades financeiras do estado, bem como a sua qualidade e capacidade de promover um ajuste estrutural de suas contas. As hipóteses com que aqui se trabalha, são de que, apesar de importantes para atenuar essas dificuldades, essas medidas, pela sua natureza, e ao contrário dos objetivos perseguidos, tanto podem reduzir a capacidade de operacionalização das políticas públicas pelo estado, quanto são insuficientes para corrigir, de forma duradoura, seus desequilíbrios financeiros.

2. A HERANÇA

A gravidade da situação financeira herdada pela administração Aécio Neves do Governo Itamar Franco (1999-2002) encontra-se retratada nos indicadores relacionados no Quadro 2.1.

Como se percebe de seu exame, eram estreitos os espaços existentes para o ajustamento das contas do governo do estado e grandes os riscos, na ausência de medidas mais corajosas e rigorosas de ajuste, desta administração vir a se defrontar, em um futuro não tão distante, com dificuldades, inclusive, para continuar honrando até mesmo a folha de pagamento do funcionalismo.

O elevado grau de engessamento do orçamento, reflexo da elevada participação das despesas de caráter obrigatório em sua estrutura, porque garantidas por alguma norma constitucional, legal ou contratual - despesas com pessoal (ativos e inativos), despesas com os juros da dívida renegociada com a União, despesas com transferências de recursos para a Fapemig etc. - deixava recursos livres extremamente reduzidos, cerca de 16% da Receita Corrente Líquida (RCL), para o financiamento das despesas requeridas para manter em funcionamento a administração do estado e para a realização de seus gastos com investimentos. Como as despesas de custeio da máquina, absorviam cerca de 8% da RCL, restavam, na prática, apenas cerca de 8% de receitas livres para o financiamento das prioridades do governo, aí incluídos os investimentos. O mais grave era a inexistência de espaços para reduzir o peso desses componentes na sua estrutura de gastos.²

Os gastos com pessoal, que representaram, em 2002, 71,6% da RCL do estado, distribuíam-se entre inativos (28,1% da RCL) e ativos (43,5% da RCL), superando, em muito, o limite de 60% estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), significando que o estado teria, de alguma forma, de adotar medidas para reduzir esses gastos e proteger-se das sanções nela previstas em caso de descumprimento deste limite.

² Estimativas realizadas pela assessoria econômica da Secretaria da Fazenda do Estado de Minas Gerais, para o orçamento de 2003, indicam compromissos com gastos obrigatórios superiores à Receita Corrente Líquida (RCL) do estado, equivalentes a 101,2%. Ver, para essa estimativa: Guimarães, Raul Marmo. A Dívida Pública de Minas Gerais: os limites do ajuste. Belo Horizonte, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2003 (Dissertação de Mestrado).

Uma tarefa nada fácil, por algumas importantes razões. Para os inativos, os ganhos projetados com a reforma da previdência mineira, aprovada em 2002, só deveriam ocorrer no longo prazo, esperando-se, inclusive, que no curto prazo, o novo arranjo do sistema poderia acarretar ônus financeiros adicionais para o governo.³ No caso do funcionalismo ativo, o fato de mais de 80% dos servidores se encontrarem alocados em setores estratégicos e indispensáveis para a população, como os da educação, saúde e segurança pública, constituía prova inequívoca de que medidas mais radicais, como a de demissão de servidores públicos com o objetivo de reduzir os gastos com a folha, poderiam conduzir a uma paralisia da máquina pública e comprometer a oferta de serviços essenciais para a sociedade.

No caso das despesas com os encargos da dívida com a União, que correspondem a cerca de 13% da Receita Líquida Real (RLR) normas contratuais que outorgam a essa esfera poder para bloquear as receitas do estado - receitas próprias e de transferências - para garantir o seu pagamento, inviabilizavam qualquer iniciativa nessa direção. Já os gastos com o custeio da máquina pública, representando cerca de 8% da RCL, também não se apresentavam como alternativa razoável para o objetivo de ajuste, já que se encontravam em níveis extremamente reduzidos, como resultado da racionalização de gastos que havia sido realizada no primeiro ano da administração Itamar Franco, à luz do conceito de *custeio crítico*.

Se do lado dos fluxos, a situação se apresentava altamente problemática, a situação do estoque de dívidas do estado era ainda mais preocupante. Correspondendo a 2,7 da RCL do estado, esse índice revelava que esforços adicionais teriam de ser realizados em suas contas para que o estado se adequasse às exigências colocadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, posteriormente, pela Resolução no. 40, de 20/12/2001, do Senado Federal que estabeleceu que, até o final de 2016, a relação DCL/RCL dos governos subnacionais não poderia ser superior a 2, e ainda que os estados que apresentassem, no final de 2001, excesso em relação a este limite, deveriam adotar medidas voltadas para reduzi-lo à proporção de, no mínimo, 1/15 ao ano.

³ Para essa questão, ver: Oliveira, F.A. de & Vieira, S.P. "Resgatando as Finanças Públicas". In: *Minas Gerais do Século XXI: transformando o poder público: a busca da eficácia*. Belo Horizonte, BDMG, Rona Editora, 2002 (Volume IX)

Na verdade, a herança recebida pelo Governo Aécio Neves não diferia de forma significativa da que fora transmitida à administração Itamar Franco pelo governo anterior de Eduardo Azeredo (1995-1998). Além de escassos recursos de R\$ 19 milhões em caixa e dívidas com fornecedores que montavam a R\$ 300 milhões, à época, o Governo Itamar Franco herdara, além de uma dívida com o funcionalismo público de R\$ 242 milhões relativos ao 13^o salário de 1998, um estoque colossal de dívidas, em boa parte renegociadas com a União em 1998, e compromissos com o pagamento de seus encargos, principalmente de juros, que começaram a ter maiores impactos orçamentários exatamente no primeiro ano de sua administração, quando as receitas para ele destinadas passaram de 6,75% para 12% de seu total, atendendo às cláusulas contidas no contrato firmado, até atingir os atuais 13% da Receita Líquida Real (RLR).⁴ O referido acordo impôs ao Governo Itamar Franco um adicional médio anual de pagamentos dos encargos da dívida superior a R\$ 1 bilhão⁵. Tais encargos, associados às outras pendências mencionadas, apresentavam um quadro financeiro caótico, tanto em termos estruturais quanto de fluxos. O governo, diante dessa situação, tomou uma série de medidas operacionais, minimizando o problema dos fluxos financeiros, porém não conseguiu solucionar o problema estrutural. Isto, por algumas importantes razões.

Em primeiro lugar, porque, sob o argumento de não ter responsabilidade com a situação encontrada, a administração Itamar decretou a moratória da dívida mineira com a União, no início de sua gestão, a qual, despida de uma estratégia consistente, não gerou, de um lado, ganhos financeiros para o estado, já que a União dispunha de instrumentos legais para bloquear suas receitas, de modo a garantir seu recebimento; e impôs, de outro, perdas ao estado com a suspensão de empréstimos externos que se encontravam em fase de negociação, dada a desconfiança que tal medida despertou junto à comunidade financeira internacional. Em segundo, porque um desastrado reajuste salarial concedido ao funcionalismo público estadual, no ano 2000, que acabou descontentando a maior parte das categorias do funcionalismo público, impactou negativamente no orçamento, neutralizando os tímidos ensaios de ajuste que haviam sido realizados no início do

⁴Para esses números ver o documento editado pelo Governo do Estado de Minas, à época: *A verdade sobre as dívidas herdadas, as tentativas de diálogo com o Governo Federal e as Medidas de Ajuste emergencial adotadas pelo Governo de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Governo de Minas Gerais, fevereiro de 1999.

⁵ Sobre o acordo da dívida e seus impactos nos seus serviços veja Riani F. e Andrade, S.M.A. *Evolução recente e a renegociação da dívida pública do estado de Minas Gerais*, Cedeplar, Diamantina, Junho 2002

governo. Em terceiro, porque o governo, após iniciar a sua administração com um proposta consistente de ajuste das contas públicas, praticamente dela renunciou após a implementação de sua primeira fase, centrada na racionalização dos gastos de custeio da administração, diante da expectativa que foi criada em relação aos resultados da moratória. O compromisso assumido pelo governo de que não seriam realizadas demissões de funcionalismo para a finalidade do ajuste, o aumento dos salários do funcionalismo, em 2000, e o baixo crescimento da economia durante esse período, ajudam a entender porque, embora crítica no início do governo, a situação das finanças públicas do governo do estado de Minas Gerais não viu alterado seu quadro estrutural de dificuldades.

É possível, entretanto, destacar uma questão sensível na qual a administração Aécio Neves, ao assumir, foi favorecido em relação à de Itamar Franco: a ausência de dívida relativa ao 13^o salário do funcionalismo público, que acabou sendo integralmente pago no ano 2002. A decisão do governo federal de ressarcir o estado em R\$ 780 milhões por gastos por ele efetuados com a manutenção e recuperação de estradas federais que cortam Minas Gerais, acompanhada da liberação, no final do ano, de R\$ 557 milhões desse total, propiciou, ao governo, os recursos necessários para honrar esse compromisso. Com isso, o governo Aécio Neves, apesar das dificuldades encontradas, iniciou seu governo sem enfrentar o ônus do pagamento do 13^o e ainda contando com recursos equivalentes a R\$ 223 milhões que deveriam ser liberados pela União, em 2003, em função do acerto realizado nessa questão. Neste processo, ainda sobrariam livres as receitas do IPVA (receitas líquidas em torno de R\$ 350 milhões) para o governo melhor administrar seu fluxo de caixa nos primeiros meses da ano. Podia não ser muito, mas do ponto de vista do fluxo de caixa, uma situação bem mais confortável do que a encontrada pelo governo Itamar Franco.

Quadro 2.1.
Governo do Estado de Minas Gerais:
Indicadores de Finanças Públicas
2002

Indicadores	(%)
Gastos com Pessoal/RCL	71,6
• Ativos	43,5
• Inativos	28,1
Custeio/RCL	8,0
Dotações Fapemig/ROC	1,0
Serviço da Dívida/RCL	12,0
Dívida Líquida/RCL	262,7
Gastos com Saúde/RCL (EC 29/2000)	6,1

Fonte: Balanço Geral do Estado de Minas Gerais

3. O AJUSTE DO GOVERNO AÉCIO NEVES

3.1. As Medidas

O ajuste implementado pelo governo Aécio Neves, em 2003, contemplou uma série de medidas, cujos impactos sobre as contas públicas são temporalmente distintos, ao mesmo tempo que considerou, para revitalização das receitas do estado, ganhos que não dependem exclusivamente de suas ações, embora o governo pudesse ter influência na sua materialização através do processo de negociação, como os que dizem respeito aos novos formatos dos sistemas tributário e previdenciários, que foram aprovados pelo Congresso no final do ano (Emendas Constitucionais 41 e 42).

Entre as medidas, cujos efeitos seriam imediatos, destacam-se:

- i) a reorganização institucional dos diversos órgãos e entidades do estado, com a redução do número de secretarias de 21 para 15, com projeção de ganhos - não mensurados - tanto de despesas de custeio como de pagamento de pessoal;
- ii) extinção de 1.858 cargos comissionados, sendo 1.308 da administração direta e 550 da indireta. Como muitos desses cargos se encontravam vagos, a estimativa

de economia de R\$ 28,8 milhões/ano gerada por tal medida não deve ser considerada como efetiva, sendo mais importante o fato de fechar-se, com ela, portas potenciais para o aumento do emprego público;

- iii) estabelecimento de teto salarial para o servidor público, tendo como referência a remuneração do Governador do Estado, que foi reduzida, à época, para R\$ 10.500,00. Além da redução do salário do Governador, aprovada para o estabelecimento deste teto, aprovou-se, também a redução da remuneração do Vice-Governador, dos Secretários de Estados e Secretários-Adjuntos, estimando-se, com essas medidas, ganho potencial de R\$ 9,5 milhões/ano;
- iv) suspensão, nos cem primeiros dias do governo, dos gastos da administração em todos os setores da atividade, medida que atingiu diárias de viagem, aquisição de passagens, participação do funcionalismo em cursos, congressos, seminários e eventos afins, serviços de terceiros, aluguel de imóveis e de equipamentos, contratação de mão-de-obra temporária e consultoria e celebração de convênios que acarretam gastos para o Tesouro;
- v) decreto de contingenciamento de 20% das despesas financiadas com recursos ordinários do Tesouro em relação aos valores executados em 2002, projetando uma economia de R\$ 87 milhões/ano.

No tocante às medidas, cujos efeitos devem ocorrer mais no médio/longo prazos, devem ser destacadas:

- i) centralização da folha de pagamento do funcionalismo na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, com o objetivo de reduzir os gastos com pessoal por meio de padronização das interpretações das diversas normas legais, com a expectativa de que, uma vez concluído o processo, tal medida representaria ganhos anuais de R\$ 350 milhões;
- ii) extinção de benefícios do funcionalismo, como o do apostilamento, por exemplo, a partir de 29 de fevereiro de 2004 para o Poder Executivo, uma

medida que deve gerar efeitos futuros, já que preserva direitos adquiridos até essa data;

- iii) melhoria da administração tributária, com o objetivo de aumentar a eficiência do estado nas políticas de combate à sonegação fiscal;
- iv) revisão das renúncias fiscais do estado, que representam cerca de 15% da receita total e 25% da receita tributária, visando aumentar o seu grau de eficiência e retorno para a sociedade e torná-las mais compatíveis com a sua realidade financeira;
- v) incentivo e criação de estímulos para a expansão da receita da administração indireta, visando torná-las menos dependente de recursos do Tesouro.
- vi) aprovação, na Assembléia Legislativa, de um projeto de revisão dos valores de taxas cobradas pelo estado e de criação de uma taxa de *serviços potenciais* contra incêndio prestados pelo corpo de bombeiros para imóveis residenciais, comerciais, industriais etc., medidas que, em conjunto, deverão gerar arrecadação adicional, a partir de 2004, estimada em cerca de R\$ 200 milhões/ano.
- vii) criação das Parcerias Público Privada (PPP), com o objetivo de alavancar e fomentar investimentos da iniciativa privada nas áreas de atuação do estado, notadamente em infra-estrutura econômica e social, visando compensar sua escassez de recursos para essa finalidade.
- viii) criação das Sociedade Civis de Interesse Público (OSCIP), com o objetivo de estabelecer parcerias com a sociedade civil organizada, possibilitando a prestação de serviços públicos com redução do impacto financeiro para o Tesouro.

Além dessas medidas de curto/médio e longo prazos, o governo do estado procurou influenciar, juntamente com outros governadores, a formatação do projeto das reformas tributária e previdenciária que se encontravam em discussão no Congresso Nacional,

visando a aprovação de pontos considerados importantes para a melhoria de suas finanças. Aprovadas no final de dezembro (EC 41 e 42/2003), o formato final dessas propostas, embora bastante modificadas em relação aos projetos originais, terminou rendendo frutos, embora não na dimensão desejada, para os governos subnacionais. No caso da reforma previdenciária, principalmente pelo aumento do limite de idade para aposentadoria e pelo estabelecimento de valores de tetos e sub-tetos de benefícios para os três poderes (Executivo, legislativo e Judiciário). No da tributária, pela ampliação de recursos para o Fundo de Compensação às Exportações das esferas subnacionais, pela divisão da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) cobrada sobre os combustíveis entre as esferas governamentais e pela criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR). Estimativas realizadas pela Secretaria da Fazenda indicam que o estado deve ser beneficiado, com a implantação da reforma tributária aprovada, com receitas anuais adicionais equivalentes a R\$ 500 milhões.

Contando com os ganhos obtidos com a implementação dessas medidas, o governo considerou, nas projeções de suas contas incluídas no PPAG (Plano Plurianual de Governo), para o período 2004-2007, um cenário de melhoria gradativa de seus resultados orçamentários, prevendo que, em 2007, teria início um período em que passaria a operar, finalmente, com superávist orçamentários correntes, como mostra a tabela 3.1.

Tabela 3.1.
Governo do Estado de Minas Gerais:
Projeções de Receitas e Despesas
(em R\$ milhões)

ANO	Receita (exclusive Operações Crédito)	Despesa	Resultado (R-D)
2003	19.368	19.514	-146
2004	20.430	22.051	-1.621
2005	21.776	22.451	-675
2006	23.195	23.392	-197
2007	24.791	24.475	316

Fonte: PPAG - 2004-2007

3.2. Os Resultados de 2003

Apesar do encolhimento do PIB brasileiro em 2003 (-0,2%), que provocou uma acentuada retração das receitas tributárias, de uma maneira geral, os resultados orçamentários do estado de Minas Gerais apresentaram-se bem mais favoráveis do que nos anos anteriores, parecendo indicar que o governo conseguiu dar, com sucesso, o pontapé inicial no programa de ajuste de suas contas.

De fato, como mostra a tabela 3.2., depois de registrar um déficit orçamentário (excluídas as receitas de Operações de Crédito) de R\$ 1,38 bilhão em 2001, este reduziu-se para R\$ 944 milhões em 2002 e fechou o ano de 2003 com apenas R\$ 246 milhões, próximo de uma situação de equilíbrio. Esses resultados terminaram impactando positivamente sobre a maioria dos indicadores fiscais/financeiros do estado, contemplados na LRF, conforme se constata através do exame da tabela 3.3. Antes, porém de atribuir esses resultados ao conjunto de medidas adotadas no ano ao *choque de gestão* do governo Aécio Neves, convém identificar os fatores que mais contribuíram para sua geração.

Os dados da tabela 3.2. são inequívocos ao confirmarem que, como resultado da regressão conhecida pela atividade econômica, as receitas do estado mostraram-se, de uma maneira geral, madrastras para o ajuste, registrando uma queda, em termos reais de 13%. Neste processo, reduziram-se as receitas correntes do estado (queda de 8,1%), entre as quais a de seu principal imposto, o ICMS (-6,1%) e, mais acentuadamente, as de transferências recebidas da União (-15,4%). Queda ainda mais expressiva também foi registrada para as receitas de capital (-59%), explicada, principalmente, pela forte redução do item "Outras Receitas de Capital", que incluíram, em 2002, as transferências de R\$ 557 milhões realizada pela União decorrentes das negociações realizadas em relação às despesas com as estradas federais, valor que se reduziu para R\$ 223 milhões em 2003, e também pelo enfraquecimento da receita relativa a "Alienação de Bens".

Este desempenho desfavorável da receita revela que a melhoria registrada nos resultados orçamentários só pode ser explicado pelo comportamento mais favorável da despesa. De fato, constata-se que é na queda para ela registrada, de 16% reais, mais do que compensando a retração de 13% observada para as receitas, que se encontra a causa

para a redução do desequilíbrio nas contas do estado *vis-à-vis* a 2002. Como se pode ver na tabela 3.2. todos os seus componentes conheceram acentuada redução real no ano, indicando que este foi um ano em que a **caça-ao-gasto** parece ter sido a norma, de acordo com a lógica do ajuste proposto. Vale a pena, por isso, analisar o comportamento de alguns de seus itens mais importantes para avaliar como isso teria sido alcançado.

No item "Despesas Correntes, a redução real dos gastos foi acentuada principalmente para as despesas com pessoal, custeio e juros e encargos da dívida. É possível que as medidas de ajuste adotadas no ano tenham contribuído para gerar alguma economia em relação à folha do funcionalismo, mas não há nenhuma dúvida de que o principal ganho foi obtido com a não-correção de seus salários no ano, que registrou uma inflação, medida pelo IPCA/IBGE, de 9,3%. O crescimento nominal de 3,7% registrado explicaria-se, assim, mais pelo crescimento vegetativo anual da folha de salário do funcionalismo (incorporação de benefícios) do que por reajustes para ele concedidos. No caso do custeio, a redução também de 15,5% pode, de fato, ser explicada pelas medidas adotadas pelo governo (suspensão de gastos nos cem primeiros dias da administração e decreto de contingenciamento de 20% das despesas), embora não se possa, aqui, descartar a possibilidade de que tal medida tenha prejudicado, mesmo que localizadamente, o funcionamento da máquina pública. Em relação às despesas com juros e encargos da dívida, além da redução ocorrida com as receitas do estado, que explica parcialmente essa redução já que a elas se encontram vinculadas, o governo deixou de pagar, no ano, R\$ 250 milhões de sua dívida com a Cemig relativos à CRC (Conta de Resultado a Compensar) e foi favorecido, em novembro e dezembro, com o abatimento de R\$ 113,5 milhões do montante que teria de pagar à União referentes aos encargos de sua dívida. Isto porque, nas negociações que foram realizadas com o governo federal, este concordou em incluir na dívida do estado com a União, o valor por ele anteriormente pago relativo a Bônus emitido no exterior, que foi classificado na dívida intra-limite, garantindo-lhe sua devolução.

Tabela 3.2 -Estado de Minas Gerais - Evolução da Execução da Receita e da Despesa

Período 2001-2003

Especificação	Valores Correntes			Valores Constantes*			Taxa de Crescimento Real	
	R\$ milhões			R\$ milhões			%	
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2002/2001	2003/2002
1 - Receita Corrente	14.911	15.979	18.031	20.781	19.620	18.031	-5,6	-8,1
1.1 - Receita Tributária	9.857	10.528	12.066	13.737	12.927	12.066	-5,9	-6,7
ICMS	8.930	9.398	10.836	12.445	11.539	10.836	-7,3	-6,1
Outros Tributos	927	1.130	1.230	1.292	1.387	1.230	7,4	-11,3
1.2 - Receita de Transferências**	2.746	3.167	3.289	3.827	3.889	3.289	1,6	-15,4
Transferências da União	2.666	2.850	2.900	3.716	3.499	2.900	-5,8	-17,1
Outras Transferências	80	317	334	111	389	334	249,2	-14,1
1.3 - Outras Receitas	2.308	2.284	2.676	3.217	2.805	2.676	-12,8	-4,6
2 - Receita de Capital	744	1.546	771	1.037	1.898	771	83,0	-59,4
2.1 - Alienação de Bens	186	217	27	260	266	27	2,6	-89,7
2.2 - Amortizações de Empréstimos	362	368	353	505	452	353	-10,5	-21,8
2. - Outras Receitas de Capital	196	961	390	273	1.180	390	332,8	-66,9
Total das Receitas	15.655	17.525	18.802	21.818	21.518	2.900	-1,4	-86,5
3.1 - Despesa Corrente	15.231	16.615	17.588	21.228	20.401	17.588	-3,9	-13,8
Pessoal	8.260	8.967	9.300	11.512	11.010	9.300	-4,4	-15,5
Custeio	2.475	3.925	4.072	3.449	4.819	4.072	39,7	-15,5
Transf. Constitucionais a Municípios	2.599	2.635	3.023	3.622	3.235	3.023	-10,7	-6,6
Juros e Encargos da Dívida	1.170	1.077	1.193	1.631	1.322	1.193	-18,9	-9,8
3.2 - Despesas de Capital	1.802	1.854	1.460	2.511	2.276	1.460	-9,4	-35,9
Investimentos	840	775	600	1.171	952	600	-18,7	-36,9
Inversões Financeiras	483	646	433	673	793	433	17,8	-45,4
Amortização da Dívida	479	432	426	668	530	426	-20,6	-19,7
Total das Despesas	17.033	18.469	19.048	23.739	22.678	19.048	-4,5	-16,0
Resultado da Execução Orçamentária Fiscal	-1.379	-944	-246					

Fonte: Balanço Geral do Estado

Em relação às "despesas de capital", a expressiva queda de 36% dos investimentos revela uma das faces do custo do ajuste para a economia mineira, com o estado gradativamente renunciando ao seu papel de agente de fomento do desenvolvimento, através da oferta de infra-estrutura para garanti-lo de forma sustentada. A destinação de reduzidos R\$ 600 milhões no orçamento no ano para essa finalidade mostra o crescente enfraquecimento de seu papel nessa frente e a necessidade de se encontrar alternativas, a exemplo do instrumento do PPP, para resgatar também sua função como agente impulsionador deste processo.

Feitas as contas, é possível afirmar que a melhoria dos resultados orçamentários de 2003 não foi fruto, a não ser no caso mais específico dos gastos com custeio e da redução do nível de investimentos, das medidas de ajuste adotadas pelo governo Aécio Neves no ano. Isto porque, por um lado, o governo foi favorecido por encontrar quitado (limpo) o 13º do funcionalismo relativo ao ano 2002 e dispor, livremente, da receita do IPVA para administrar o fluxo de caixa nos primeiros meses da administração. De outro, por ter contado com recursos extraordinários no montante de R\$ 223 milhões transferidos pelo governo federal para o ressarcimento dos gastos com as estradas federais, cuja manutenção de seus trechos passaram a ser de responsabilidade do estado. Em terceiro, por não ter honrado compromissos com a dívida da Cemig no montante de R\$ 250

milhões relativos à CRC e por ainda ter sido beneficiado com o abatimento de R\$ 113 milhões no pagamento da dívida com a União. O congelamento dos salários do funcionalismo, diante de uma inflação que atingiu 9,3% no ano, encarregou-se, junto com os ganhos apontados, de garantir a melhoria desses resultados, compensando a forte retração ocorrida nas receitas.

A melhoria ocorrida em 2003, que permitiu ao governo saldar, inclusive os gastos com o 13º salário do funcionalismo no ano, não pode ser atribuída, assim, ao *choque de gestão* que tem sido apontado como a marca do governo Aécio Neves. Deve-se ela, muito mais, a ganhos que não configuram *um ajuste estrutural*, como os gerados pela obtenção de receitas extraordinárias (manutenção e recuperação de estradas federais), pelo adiamento e redução do pagamento de determinadas dívidas (Cemig e União) e pelo congelamento do salário do funcionalismo público, embora tenham contribuído para *melhor administração dos fluxos orçamentários no ano*. Por outro lado, a redução dos gastos de custeio e de investimentos, que podem ser apontadas como resultantes dessa estratégia, não condizem com o papel do estado, porque os primeiros, que já se encontravam em níveis críticos, podem ter comprometido sua capacidade de oferta de serviços públicos à população, enquanto os segundos para diminuir, ainda mais, a sua atuação como agente de fomento do desenvolvimento. Em 2003, pelo menos, não se pode dizer, com base nesses resultados, que se tenha avançado no ajuste que permitiria ao governo do estado recuperar sua capacidade de investimento e de implementação de políticas públicas, devendo mais ser visto como um ano em que se procurou criar melhores condições para a administração dos fluxos orçamentários, ainda que em prejuízo das políticas públicas, tendo contado para isso também com ganhos extraordinários, e que os principais efeitos do chamado *choque de gestão* devem passar a ocorrer principalmente a partir de 2004. É possível, mas ainda que isso se verifique, permitindo ao governo melhorar a qualidade do ajuste dos fluxos, ainda assim, outras questões terão de ser enfrentadas para que se garanta um ajuste estrutural de suas contas. Explica-se a razão.

Em 2004, o estado deve contar com receitas adicionais estimadas em cerca de R\$ 700 milhões (R\$ 500 milhões da reforma tributária e R\$ 200 milhões da reforma promovida no sistema de taxas por ele cobradas pela prestação de serviços) e também com a economia de gastos com o funcionalismo inativo gerada pela reforma previdenciária. Se

a esses ganhos forem adicionados os efeitos que poderão também ser obtidos com as demais medidas anteriormente elencadas e viabilizarem-se os projetos do PPP, as perspectivas para este ano podem apresentar-se melhor do que as registradas para 2003, especialmente no caso da economia brasileira reingressar numa trajetória de crescimento, permitindo ao governo do estado melhorar a qualidade do ajuste que vem realizando e dar início à recuperação de seu papel na oferta de políticas públicas à população e de infra-estrutura essencial para o processo de desenvolvimento. Mesmo na hipótese mais otimista de que isso ocorra e que se consiga *um melhor ajuste dos fluxos orçamentários*, ainda restará uma questão fundamental a ser enfrentada para que se possa considerar que o governo tenha conseguido promover *um ajuste estrutural de suas contas*: a do estoque de sua dívida. Questão que é tratada em seguida.

Quadro 3.3.
Governo do Estado de Minas Gerais:
Indicadores de Finanças Públicas
2003

Indicadores	(%)
Gastos com Pessoal/RCL	65,0
• Ativos	39,1
• Inativos	25,9
Custeio/RCL	7,9
Dotações Fapemig/ROC	1,0
Serviço da Dívida/RCL	11,0
Dívida Líquida/RCL	242,8
Gastos com Saúde/RCL (EC 29/2000)	6,3

Fonte: Secretaria da Fazenda de Minas Gerais

4. A QUESTÃO DO ESTOQUE DA DÍVIDA

A problemática da dívida do governo do estado não é recente, mas o crescimento mais acelerado de seu estoque ganhou impulso a partir da década de setenta, quando a política de endividamento dos entes federativos passou a integrar a estratégia de política econômica implementada pelo governo militar, com o objetivo de garantir o crescimento da economia e obter recursos para o financiamento do balanço de pagamentos. A crise fiscal em que mergulhou o setor público nos anos oitenta modificou esse ritmo de crescimento, mas a política monetária de altas taxas de juros praticada nos anos noventa garantiu novo impulso à sua expansão até culminar com a

renegociação da dívida dos governos subnacionais com a União, em 1998, visando dar uma solução para esse problema e garantir o equilíbrio das contas governamentais, indispensável para o sucesso do programa de estabilização que foi implementado em 1994, o Plano Real. A partir daí, apesar da proibição imposta a esses governos de contratação de novos empréstimos para o financiamento de seus gastos, caso não respeitados determinados limites estabelecidos para suas finanças - dívida como proporção da receita corrente líquida, por exemplo -, o estoque de suas dívidas não parou de crescer, seja em termos reais, ou como proporção de suas receitas e do produto interno de suas economias.

A tabela 4.1. mostra a evolução do estoque da dívida fundada do governo do estado de Minas Gerais como proporção de sua Receita Corrente Líquida, do ICMS e do PIB. Como se pode constatar, é crescente, a partir de 1997 - ano que antecede a renegociação da dívida com a União -, a participação dessa dívida em relação a essas variáveis. Em relação à RCL, a dívida evolui de 2,14 em 1997 para 2,73 de seu montante em 2002, tendo se reduzido para 2,60 em 2003 em função dos impactos benéficos provocados pela valorização do Real no ano, em relação ao dólar, sobre o componente da dívida externa. Como proporção do ICMS, a dívida que representava, em 1997, 2,79 de sua arrecadação, atinge, em 2002, o nível de 3,65 e, em 2003, 3,44. A mesma trajetória se observa quando se compara o seu estoque com o PIB mineiro: tendo representado 17,6% deste agregado em 1997, esse percentual evolui para 27,2% em 2002. Isso, apesar do estado estar destinando, anualmente, cerca de 15% de sua Receita Corrente Líquida para o pagamento de seus encargos.

Tabela 4.1.
Governo do Estado de Minas Gerais: Valor da Dívida Fundada e sua relação com
a RCL, ICMS e PIB
1997-2003

ANO	Dívida Fundada (em R\$ milhões correntes)	DF/RCL	DF/ICMS Bruto	DF/PIB
1997	15.300	2,14	2,79	17,6
1998	18.651	2,42	3,42	20,8
1999	23.161	2,83	3,72	24,7
2000	25.473	2,64	3,42	24,0
2001	28.757	2,52	3,22	24,9
2002	34.340	2,73	3,65	27,2
2003	37.238	2,60	3,44	ND

Fonte: Balanço Geral do Estado e Guimarães (2003)

Este crescimento expressivo do estoque da dívida fundada do estado em relação às variáveis indicadas explica-se porque os fatores que determinam o seu crescimento diferem dos que influenciam as receitas e o nível da atividade econômica. De acordo com o contrato da dívida firmado pelo estado com a União, a dívida renegociada, que representa cerca de 85% da dívida fundada é corrigida por dois fatores: i) pela índice de variação de preços, o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas; e ii) pela taxa de juros de 7,5% que incide sobre o seu estoque. Para cobrir os seus encargos, o estado deve destinar 13% de sua Receita Líquida Real (RLR) para o seu pagamento. Já as receitas do estado dependem, fundamentalmente, do nível da atividade econômica, que tem se mostrado extremamente acanhado desde os anos 80, como resultado dos processos de ajustamento a que vem sendo submetida a economia brasileira. Somente no caso em que a correção da dívida fosse acompanhada de crescimento idêntico das receitas não ocorreria esses descompasso. Ou se os pagamentos efetuados pelo estado à União (13% da RLR) compensassem a variação nominal positiva da dívida *vis-à-vis* a receita, o que também não tem ocorrido em função do comportamento mais desfavorável da última.

A perdurarem os baixos níveis de crescimento da economia brasileira - e mineira - que têm sido uma constante desde os anos oitenta, apesar de alguns pequenos surtos de crescimento, a tendência é de que a dívida continue se elevando no tempo, mesmo na ausência de novas contratações de empréstimos pelo estado, tanto em termos reais como em proporção de suas receitas, tornando-se até mesmo impagável no médio/longo prazo, o que exigirá uma nova rodada de negociações em torno de seu montante e a transferência, de pelo menos parte de seus custos, para o governo federal. Mesmo a proposta de revisão de seus índices de correção, como tem sido levantado por alguns governadores, substituindo o IGP-DI/FGV - um índice que praticamente dolariza essa dívida - pelo IPCA/IBGE, menos contaminado pela volatilidade cambial, não parece ser capaz de dar uma solução para este problema. Isto porque, de um lado, o elevado estoque da dívida torna crescentemente difícil uma solução que não conte com uma trajetória mais robusta de crescimento econômico, o que não é perceptível no médio prazo. De outro, porque, diante disso, o crescimento nominal da dívida (mesmo se pelo IPCA mais 7,5%) deverá continuar sendo muito superior, sem que os pagamentos efetuados (13% da RLR) compensem essa diferença para impedir seu crescimento real. Somente no caso de sua correção ser atrelada à variação da receita é que os pagamentos efetuados poderiam garantir sua amortização e, portanto, seu equacionamento no longo prazo.

Portanto, mesmo que o governo Aécio Neves consiga promover um ajuste nos fluxos orçamentários anuais, recuperando e fortalecendo o papel do estado na oferta de políticas públicas e na garantia de infra-estrutura econômica e de serviços indispensável para o desenvolvimento - o que já será uma grande conquista - um ajuste estrutural das contas públicas só ocorrerá, de fato, quando a questão se encontrar uma solução satisfatória para a questão da dívida estadual. Até isso acontecer, seu montante permanecerá como a Espada de Dâmoques sobre a cabeça dos governantes, exigindo novos ajustes que podem neutralizar os que vêm sendo arduamente realizados.

CONCLUSÃO

A "estabilidade" monetária possibilitou uma visualização do quadro real de dificuldades no gerenciamento das contas públicas no Brasil. Com menores taxas inflacionárias os governos subnacionais perderam um grande aliado na administração de suas finanças, à medida que, através do mecanismo de represamento de gastos e de seus reajustes, era

possível ajustar o fluxo financeiro. Sem este mecanismo evidenciou-se a gravidade do desequilíbrio na estrutura fiscal.

Especificamente no caso de Minas Gerais, a situação agravou-se, a partir de 1999, com o contrato de refinanciamento da dívida com o governo federal, realizada no ano anterior, que impôs ao Estado um ônus de pagamento de encargos muito superior aos anteriores, sem efetivamente equacionar o problema de elevação do estoque da dívida.

Este fato agravou ainda mais o quadro de dificuldades do Estado, à medida que os termos do acordo dele retiraram qualquer controle no gerenciamento dos encargos da dívida.

Assim, o governo Itamar Franco, além de ter tido de arcar com diversos compromissos assumidos e não quitados pelo governo anterior, teve ainda, no seu primeiro ano de mandato, um ônus adicional de quase R\$ 1 bilhão com os encargos da dívida.

Do ponto de vista estrutural, o quadro herdado pelo governo Aécio Neves não foi muito diferente do recebido pelo governo que o precedeu. Mas foi significativa a diferença no tocante ao fluxo financeiro, considerando que não houve, no início da atual administração, pressão por pagamentos "emergenciais" como o de atrasados do funcionalismo, de débitos com fornecedores, etc., tendo-se contado, ao contrário, com uma "folga", e também com a obtenção de receitas extraordinárias, além de ganhos com expedientes de outra natureza que lhe permitiu melhor administração das contas do estado neste primeiro ano.

Parece evidente, porém, que as medidas incorporadas no que denominou-se *choque de gestão*, apesar de poderem contribuir para melhorar a administração dos fluxos orçamentários do estado, não se afiguram como suficientes para o equacionamento do quadro de dificuldades estrutural do Estado, que pode se agravar com as demandas por reajustes salariais, que certamente surgirão já ao longo deste ano.

BIBLIOGRAFIA

Governo do Estado de Minas. *A verdade sobre as dívidas herdadas, as tentativas de diálogo com o Governo Federal e as Medidas de Ajuste emergencial adotadas pelo Governo de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Governo de Minas Gerais, fevereiro de 1999.

Guimarães, Raul Marmo. *A Dívida Pública de Minas Gerais: os limites do ajuste*. Belo Horizonte, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2003 (Dissertação de Mestrado).

Oliveira, F. A. de. "Caminho é estreito, mas Estado ainda pode ajustar as suas contas." In: *Revista do Legislativo*. Belo Horizonte, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, no. 35, setembro/dezembro de 2002.

Oliveira, F.A. de & Vieira, S.P. "Resgatando as Finanças Públicas". In: *Minas Gerais do Século XXI: transformando o poder público: a busca da eficácia*. Belo Horizonte, BDMG, Rona Editora, 2002 (Volume IX)

Riani F. e Andrade. S.M.A. *Evolução recente e a renegociação da dívida pública do estado de Minas Gerais*, Cedeplar, Diamantina, Junho 2002

Santos, Maria Thaís da Costa Oliveira. *Óbices, Avanços e Perspectivas da Reforma da Previdência no Brasil: o caso de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2003 (Dissertação de Mestrado).