

RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UM ESTUDO PARA MINAS GERAIS (1995-2005)

Júlio César dos Reis¹
Frederico G. Jayme Jr²
João Prates Romero³

RESUMO:

As mudanças ocorridas no cenário econômico nos últimos anos impuseram aos Administradores Públicos medidas no sentido de qualificar o Estado à nova ordem econômica. O controle dos gastos passou a representar um ponto fundamental na política econômica. No âmbito estadual, a dinâmica de déficits sucessivos foi revertida através da renegociação das dívidas estaduais e pela implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse trabalho busca fazer uma avaliação das finanças públicas de Minas Gerais no período 1995-2005 ressaltando os impactos dessa lei e considerando seus reflexos sobre o sistema federativo.

PALAVRAS-CHAVE: *Descentralização Fiscal, Dívida Estadual, Federalismo, Lei de Responsabilidade Fiscal*

JEL: H20, H71, H77

ABSTRACT:

In the last years, economic changes have imposed to the public administrators the adoption of several policies intended to qualify the State for the new economic order. The expenditure control has turned to be central in the political economy. Regarding the states, a dynamic of successive deficits was reverted through the renegotiation of the states debts, as well as the advent of the Fiscal Responsibility Law. This paper aims at analyzing the public finance of the State of Minas Gerais from 1995 to 2005, highlighting the impacts of the above cited law considering its implications over the federalism in Brazil.

KEY-WORDS: *Decentralization, Public Debt, Federalism.*

JEL: H20, H71, H77

¹ Mestrando em Economia do Cedeplar/ UFMG

² Professor do Cedeplar/ UFMG

³ Bolsista de Iniciação Científica PROBIC/ CNPq/ UFMG

1. INTRODUÇÃO

A partir de 1995 observou-se no Brasil um movimento de reconcentração tributária, com a elevação da Carga Tributária Bruta (principalmente via impostos indiretos) e a transferência de diversas despesas, antes federais, para a esfera estadual. Diante disso, as dificuldades impostas pelo aumento das demandas por gastos, com o limitado crescimento das receitas, tornaram-se entraves para a recuperação da capacidade estadual de execução de políticas públicas e promoção do desenvolvimento econômico.

O estado de Minas Gerais não foge a essa regra. Com uma limitada capacidade de gasto, as perspectivas de intervenção mais aguda na promoção do desenvolvimento e de ganhos de bem-estar tornam-se cada vez mais estreitas. A composição de seus gastos, com alto grau de engessamento das despesas e problemas no sistema previdenciário estadual, evidenciam este problema. Não bastasse, a Lei de Responsabilidade Fiscal, se de um lado contribui para uma maior transparência na gestão pública e cria mecanismos de controle e “*accountability*”, de outro obriga as subunidades federativas a um rigoroso controle de gastos que, em alguns casos, pode limitar a capacidade dos gastos sociais e de investimento.

Nesse sentido, é importante um ajuste que garanta a sustentabilidade financeira intertemporal do Estado, e não somente um equacionamento das Finanças Estaduais no curto prazo. Para tanto, a perseguição a um ajuste estrutural é de importância nuclear para que se permita ao Estado desempenhar seu papel de promotor do desenvolvimento. Desse modo, analisando a situação financeira atual do Estado de Minas Gerais e suas perspectivas para o futuro, procuramos discutir em que grau de realização, caso tenham sido iniciadas, encontram-se as medidas e reformas essenciais para que se atinjam os objetivos aqui propostos.

Sabendo da necessidade de um ajuste fiscal, os Administradores Públicos, nos últimos anos, vêm tomando várias medidas no sentido de tentar sanar esses desequilíbrios. No âmbito estadual, merecem destaque a renegociação das dívidas estaduais em 1998 e, posteriormente, em 2000, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa Lei procura conferir maior controle e transparência ao gasto público. No entanto, por impor rígidos limites de endividamento, metas de gastos e severas punições àqueles que ultrapassem esses limites, a LRF tem gerado maiores dificuldades de ajuste para os entes federativos com problemas fiscais prévios, principalmente os Estados.

Diante desse quadro, o objetivo principal desse artigo é avaliar a situação das Finanças Públicas do estado de Minas Gerais no período 1995-2005 e analisar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o financiamento estadual.

O trabalho se divide em quatro partes. A primeira parte, além dessa introdução, dedica-se a uma análise da Lei de Responsabilidade Fiscal: seus fundamentos, seu arcabouço teórico e seus objetivos principais. Posteriormente, são apresentadas algumas implicações da LRF para o equilíbrio federativo. Na terceira parte é construída uma caracterização das finanças do estado de Minas Gerais no período de 1995-2005, ressaltando o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal nos resultados apresentados. A última parte é destinada às considerações finais.

2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: ASPECTOS GERAIS

2.1. A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS ANTECEDENTES

O capítulo tributário da Constituição de 1988 representou para os estados e municípios uma maior autonomia tributária, bem como a conclusão de um processo de descentralização que já havia se iniciado ainda na década de 1970. A Carta Magna procurou corrigir as distorções da estrutura anterior e resgatar plenamente o princípio do federalismo fiscal, perdido com a reforma tributária de meados dos anos sessenta. Objetivava-se, ademais, dirimir as desigualdades regionais através da criação de Fundos específicos para o financiamento de regiões menos desenvolvidas (FNO, FCO e FNE). Esses fundos teriam fonte garantida de recursos, uma vez que representavam a cota-parte de dois impostos importantes, quais sejam, o IPI e o IR.

Quanto à distribuição das competências tributárias e do bolo tributário, a nova constituição representou uma melhora na arrecadação para Estados e Municípios. Como demonstram SERRA E AFONSO (1992), principalmente os municípios foram muito bem aquinhoados. Quanto à estrutura de gastos, as disposições constitucionais reestruturaram o processo de planejamento, orçamento e controle, aumentando a capacidade de inserção da sociedade através da obrigatoriedade do orçamento público passar pela instância legislativa antes de ser executado. Este processo, de maior controle e transparência, ganha importância com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, houve restrições ao endividamento público e operações de crédito que excedessem as despesas de capital.

A despeito dessas modificações, o período que se seguiu à promulgação da Constituição, principalmente após o Plano Real, representou um duro revés ao financiamento dos Estados e Municípios, seja pela elevação das demandas sociais decorrentes do aumento do desemprego e do subemprego em zonas metropolitanas, seja pela política recentralizadora implementada pelo governo federal, seja ainda por uma competição tributária horizontal e vertical que produziu guerra fiscal entre estados e municípios. Isto, combinado com a estagnação econômica do período 1998-2003, produziu efeitos deletérios sobre a arrecadação tributária, muito sensível a variações da Renda Nacional. O agravamento do desemprego representou aumento das demandas por gastos sociais, difíceis de serem garantidas por estados e municípios com queda na arrecadação e impossibilitados de aumentar o endividamento devido às amarras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante a participação das subesferas nacionais no bolo tributário tenha aumentado com a constituição de 1988, após o Plano Real o governo federal vem sistematicamente propondo medidas recentralizadoras ao mesmo tempo em que transfere diversos gastos antes federais para estados e municípios. Já na análise dos tributos pela base de incidência, o que se viu foi uma tendência marcante de elevação da participação dos tributos indiretos e cumulativos na base de arrecadação. A literatura sobre equidade da base tributária é rica em demonstrar que os impostos indiretos têm uma maior facilidade de arrecadação, razão pela qual são privilegiados quando se necessita aumentar a arrecadação tributária, mas também podem contribuir para agravar a concentração de renda em economias com perfil distributivo como a brasileira.

Para os estados, no entanto, a situação piora, pois as Receitas Disponíveis (no conceito ampliado) caem de 27% em 1997 para 24,6% em 2003, refletindo o lento, porém sistemático, processo recentralizador. O aumento da Carga Tributária Bruta (CTB) no período representou também um aumento na participação dos estados na arrecadação. No entanto, o aumento do gasto público, decorrente de maiores demandas sociais, bem como da maior transferência de atribuições às subunidades, exerce um contrapeso ao processo de maior arrecadação.

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA DISPONÍVEL POR NÍVEL DE GOVERNO
ACUMULADO EM 12 MESES POR PERÍODO (EM %)

| Último Mês do Período | Carga Tributária 1/ | DIVISÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA | | | | | |
|--------------------------|------------------------|--|-------------|-------------|------------------------|-------------|-------------|
| | | Disponível 2/ | | | Disponível Ampliada 3/ | | |
| | | União | Estados | Municípios | União | Estados | Municípios |
| dez/89 | 22,5 | 62,9 | 25,7 | 11,3 | - | - | - |
| dez/90 | 26,5 | 61,1 | 26,4 | 12,5 | - | - | - |
| dez/91 | 22,2 | 58,6 | 28,4 | 13,1 | - | - | - |
| dez/92 | 22,9 | 60,2 | 27,2 | 12,6 | - | - | - |
| dez/93 | 24,5 | 62,6 | 25,3 | 12,2 | - | - | - |
| dez/94 | 27,5 | 63,6 | 25 | 11,4 | - | - | - |
| dez/95 | 27,2 | 61,7 | 26 | 12,3 | - | - | - |
| dez/96 | 26,5 | 61,5 | 26,2 | 12,3 | 59 | 27,4 | 13,6 |
| dez/97 | 26,6 | 62,7 | 25,2 | 12,1 | 59,8 | 26,7 | 13,5 |
| dez/98 | 27,4 | 62,9 | 24,5 | 12,6 | 58,8 | 26,1 | 15 |
| dez/99 | 29,2 | 63,2 | 24 | 12,8 | 59,7 | 25 | 15,2 |
| dez/00 | 30 | 62,6 | 24,6 | 12,7 | 58,8 | 25,9 | 15,4 |
| dez/01 | 31,4 | 62,4 | 24,6 | 13 | 58,3 | 26,1 | 15,6 |
| dez/02 | 32,9 | 63,4 | 23,7 | 12,9 | 59,7 | 24,9 | 15,5 |
| dez/03 | 32,5 | 64,1 | 23,3 | 12,6 | 60,2 | 24,6 | 15,2 |

Fonte: federativo BNDES

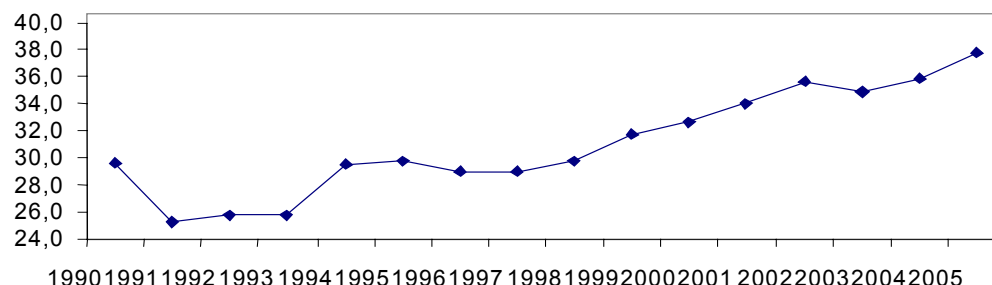
1/ Em % do PIB. Não inclui a arrecadação tributária própria dos Municípios.

2/ Receita Tributária Disponível = Arrecadação Direta +/- Transferências Tributárias (apenas as principais transferências).

3/ Receita Tributária Disponível Ampliada = Receita Tributária Disponível +/- Demais Transferências.

Fica evidente que, principalmente a partir de 1995 e agravado a partir de 1999, há uma clara recentralização dos recursos tributários e aumento das despesas de estados e municípios já com dificuldades crescentes de financiamento. O resultado é uma combinação perversa: elevação sem par da Carga Tributária Bruta (Gráfico 1) nos últimos anos concomitantemente à queda da participação das subesferas na distribuição dos recursos. Não bastasse isto, que já seria problemático em termos da capacidade de financiamento dessas unidades federativas, ocorreu um aumento nas despesas, bem como uma competição federativa horizontal.

GRÁFICO 1
CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA NO BRASIL: 1990-2005



Fonte: Receita Federal

A estabilização dos preços obtida com o Plano Real, por outro lado, tornou evidente o descontrole das Contas Públicas e a necessidade de um ajuste, uma vez que o fim da inflação impossibilitava que os governos utilizassem a estratégia de postergar os repasses de recursos para equilibrar suas contas – o chamado “*Efeito Patinkin*”⁴. A combinação de aumento de gastos, redução significativa da inflação, e elevação da taxa de juros real, colaborou ainda para aumentar as despesas reais dos governos, de forma que os déficits elevados e o crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade macroeconômica e as perspectivas de retomada do crescimento. (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999, p.7). Assim, quando no final dos anos de 1990, devido às crises financeiras do México, Rússia e Sudeste Asiático, os fluxos de recursos externos cessaram seu movimento de entrada no Brasil, o Governo Federal se viu obrigado a tomar uma atitude definitiva no intuito de controlar os sucessivos déficits, principalmente dos Estados. Em 1997 e 1998, então, são assinados acordos de renegociação das dívidas estaduais, com o objetivo de controlar esses déficits.

O descontrole das Contas, principalmente estaduais, e a dificuldade de controlar os déficits, colocavam-se como um entrave ao modelo de estabilização econômica adotado pelo Governo Federal após o Plano Real. Contudo, atitudes no sentido de resolver esse problema já vinham sendo tomadas desde o início da década de 1990. Merecem destaque:

- a) A redução da capacidade dos governos subnacionais se financiarem através de seus bancos estaduais, o que em última instância significa se financiar através do Bacen, devido à relação existente entre esse e os bancos estaduais. Foi determinado por medida provisória que os governos estaduais deveriam se afastar das atividades financeiras dos bancos estaduais, e esses deveriam ser privatizados, extintos ou transformados em agências estaduais de fomento;
- b) Os vários processos anteriores de renegociação da dívida dos Estados, o que aperfeiçoou os mecanismos de controle do endividamento público. Uma inovação conseguida em uma dessas renegociações foi à possibilidade de bloqueio de

⁴ Com altas taxas de inflação o adiamento de pagamentos por parte do governo representava uma queda real na dívida pública. As receitas eram, de certa forma, indexadas à inflação; por outro lado, as despesas não.

repasses de recursos caso o Estado não honre os compromissos acordados. Esse fato é um dos pilares de sustentação da LRF;

- c) A limitação da dívida bancária dos Estados. Ficou estabelecido que a participação dos bancos privados na composição da dívida estadual deveria ser contida. A intenção era limitar a utilização da Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO) e de empréstimos de médio e longo prazo sem a avaliação da possibilidade de pagamento;
- d) Privatização de várias empresas estatais, que se constituíam em uma válvula de escape para os governos subnacionais. Essa prática era comum principalmente no setor de energia elétrica.

Além dessas medidas, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04.05.2000, viria coroar esse processo. A Lei objetiva uma administração mais equilibrada e transparente dos recursos públicos. Os governantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público nas três esferas de governo passam a ter compromissos com orçamentos e metas, de modo a evitar o descontrole dos gastos sem o devido conhecimento da União. Basicamente, a LRF apresentava as seguintes características:

- a) Limitação de gastos com pessoal, estabelecendo não somente o quanto pode ser gasto por cada nível de governo em relação à receita líquida, mas também - e aí está a sua novidade - o percentual equivalente ao poder executivo, legislativo e judiciário, eliminando distorções anteriormente existentes, especialmente nos governos estaduais;
- b) Reafirmação dos limites mais rígidos já estabelecidos pelo Senado Federal para o endividamento público, indicando que o não cumprimento será punido igualmente com mais rigor;
- c) Definição de metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios trimestrais de acompanhamento, criando-se também outros mecanismos de transparência, como o Conselho de Gestão Fiscal – a ser ainda constituído;
- d) Estabelecimento de mecanismos de controle das finanças públicas em anos eleitorais;
- e) A proibição de socorro financeiro entre a União e os governos subnacionais, criando uma relação mais clara entre os entes federativos e recuperando a idéia do federalismo fiscal em sua plenitude.

Do ponto de vista macroeconômico, a LRF, combinada com a política monetária restritiva, impõe restrições significativas aos entes federativos, dificultando investimentos e, por sua vez, restringindo políticas de desenvolvimento regional baseadas em elevação do gasto público.

Observe-se que os cinco itens acima levantados são de fundamental importância para aumentar o controle social do gasto público, traduzindo-se em maior transparência, democracia e, não menos importante, garantir um melhor arranjo federativo. Um dos pontos que merece destaque, no entanto, refere-se ao endividamento público. É sabido que o endividamento é um dos instrumentos fiscais seculares de ampliação de gastos, podendo ser utilizado, inclusive, como mecanismo anti-cíclico. A União, alguns estados e alguns municípios de capitais certamente podem utilizar este instrumento quando necessitarem de aumentar o gasto público para evitar estagnação e recessão. No entanto, a LRF, ao determinar mecanismos excessivamente rígidos e não negociáveis, pode conduzir à quedas nos investimentos públicos. De fato a política monetária

do Banco Central, para ser compatível com metas rígidas de inflação, produz elevação na dívida em títulos da União e alguns estados, o que – dado os limites restritos de endividamento – traduz-se em diminuição de gastos de custeio e, principalmente, investimentos. Desta forma, há uma incompatibilidade entre os objetivos da política monetária e da política fiscal. O limite é a diminuição dos gastos públicos não-financeiros a níveis incompatíveis com a manutenção da máquina administrativa para manter o endividamento dentro dos limites da LRF.

A LRF constitui, no entanto, um divisor de águas na administração pública brasileira, na medida em que introduz novas práticas de gestão das finanças públicas, pois estabelece regras claras e precisas para o controle dos gastos e do endividamento público. Anteriormente, os déficits orçamentários estaduais eram em geral transferidos para a União, quebrando um dos princípios caros aos sistemas federativos, qual seja, a independência. Assim, apesar da Constituição de 1988 ter criado um sistema que aumentou a autonomia arrecadatória de estados e municípios, a mesma não foi capaz de garantir responsabilidades a essas subunidades. A LRF procura corrigir parte deste problema.

2.2. LRF E EQUILÍBRIO FEDERATIVO

O rigor quanto às regras e punições é uma importante característica da LRF. Esses certamente são fatores que não podem ser negligenciados em uma avaliação dos impactos da LRF em todos os seus campos de atuação. Passados mais de cinco anos desde a sua promulgação, a mudança no comportamento do Resultado Primário do Estado de Minas Gerais evidencia esse fato. Entretanto, devemos considerar que a melhora dessa rubrica também pode ser atribuída aos acordos assinados entre o Governo Federal e o FMI. Dessa forma, a LRF pode ser considerada mais como potencializadora dessa reversão da tendência de déficits do que como a causa desse fenômeno.

Apesar desses resultados positivos, uma série de fatores demonstra que, embora tenha trazido novos conceitos e novas diretrizes, ela pode provocar algumas distorções no equilíbrio federativo, prejudicando o crescimento do país e a execução de políticas que tenham o intuito de diminuir os desequilíbrios regionais.

Com a Constituição de 1988 e o aumento da autonomia das unidades subnacionais, a noção de descentralização fiscal se fortaleceu. Em países de dimensões continentais como o Brasil, o sistema federativo apresenta uma série de vantagens. A principal delas refere-se ao ganho de eficiência alocativa, uma vez que os governos locais são certamente mais eficientes, tanto para identificação das necessidades de sua população, como para a provisão dos bens públicos que atendam a essas demandas. Além disso, com a descentralização, é provável que ocorra aumento das trocas de informações entre as esferas subnacionais, acarretando em um processo de aprendizado que se converterá em nova queda nos custos da provisão dos bens públicos. Assim, caso os tributos cobrados pelas esferas subnacionais sejam relacionados aos custos, essa queda então proporcionará à população pagar menos pelos bens disponibilizados. Outro ponto favorável à descentralização fiscal refere-se à proximidade entre a população e os governos locais. Essa maior proximidade permite um controle maior das atividades dos governantes, dificultando comportamentos ineficientes e corruptos.

Em que pesem todas essas vantagens, o processo de descentralização fiscal brasileiro apresenta vários problemas. O principal deles é que, desde o seu ressurgimento com o fortalecimento do processo democrático e a instituição da Constituição de 1988, as atribuições de cada ente da federação não foram devidamente especificadas. Com o aumento de atribuições das esferas subnacionais, mesmo que não claramente especificadas, tornou-se uma necessidade o aumento dos recursos a elas destinados. No período pós Constituição de 1988 as receitas

originárias de vinculações aumentaram consideravelmente para Estados e Municípios, em especial para esse último. As bases de incidência dos impostos subnacionais também foram aumentadas. Mesmo sem uma definição quanto às atribuições, o que se observa é uma concentração da atuação do governo federal em programas da área social voltados para a cobertura de riscos provenientes do desemprego, velhice e invalidez, enquanto os Estados e Municípios passaram a se encarregar de prover serviços voltados para diminuir as desigualdades sociais como saúde, educação e assistência social e desenvolvimento urbano.

Desse modo, o papel desempenhado pelas receitas originadas de vinculações se coloca como uma característica marcante do modelo de descentralização fiscal brasileiro e fator decisivo para a manutenção do equilíbrio federativo. Mesmo com a ampliação da base tributária subnacional, poucos são aqueles que não dependem essencialmente das vinculações para atender as demandas sociais de sua população.

Essa visão limitada do problema ofuscou o fato de que além de alguns vícios, a vinculação também tem suas virtudes. A mais importante delas é o fato de soldar as parcerias intergovernamentais indispensáveis à eficiência e a eficácia das políticas voltadas ao combate às desigualdades e à pobreza. Corretamente, a Constituição de 1988 associou descentralização na gestão das políticas sociais ao estabelecimento de uma maior cooperação financeira dos entes federados para tornar viável a implementação dessa estratégia. (REZENDE, 1997, p.6).

Uma característica desse processo é que, atualmente, as vinculações não significam centralização de poder como ocorreu nas décadas passadas, e sim o fortalecimento da descentralização e da autonomia das esferas subnacionais.

Todavia, nos últimos anos, como forma de repor as supostas perdas decorrentes do aumento das vinculações, o governo federal vem promovendo uma ampliação na carga tributária através do aumento das alíquotas de tributos não vinculáveis, como as contribuições sociais (COFINS, PIS/PASEP) e a CPMF. Para piorar a situação, os principais impostos que compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), que são o IPI e ICMS, apresentaram quedas em suas arrecadações nos últimos anos. Soma-se a esse fato as distorções nos repasses de recursos tanto no FPM quanto no FPE.

A estratégia de elevação da CTB no Brasil nos últimos dez anos provocou a diminuição da participação relativa de estados e municípios no bolo tributário, resultando não só em uma reafirmação dos conflitos federativos verticais e horizontais, como também em um impacto negativo sobre a possibilidade de utilização das transferências tributárias como mecanismo de diminuição dos desequilíbrios regionais.

Incorporando a essa análise componentes demográficos, nota-se claramente que as regiões metropolitanas, apesar de possuírem uma maior capacidade de geração de receitas, devido à concentração populacional, são as áreas que mais dependem dos recursos provenientes do governo federal para atender suas demandas sociais. Outro fator importante é que, devido ao processo de transição demográfica, as regiões mais desenvolvidas se tornam cada vez mais dependentes do governo federal, pois sua população tende a ficar cada vez mais velha, aumentando a demanda por serviços de seguridade social. Já as regiões menos desenvolvidas, que possuem um grande número de jovens em sua população, tornam-se mais dependentes das ações dos estados e dos municípios com uma demanda maior de serviços relacionados à educação e assistência social.

O cenário configurado, então, mostra-se bastante delicado para as esferas subnacionais: aumento nas atribuições e diminuição nos recursos disponíveis. Essa situação pode ser muito

mais complicada do que aparenta, pois devido a esse processo de descentralização fiscal, a importância das atividades municipais aumentou consideravelmente. Devido aos elevados déficits apresentados nos últimos anos, os estados cada vez mais vêm perdendo espaço para os municípios em quase todas as áreas de prestação de serviços sociais. O orçamento estadual é em grande parte destinado ao pagamento da folha de salários e serviços da dívida, ficando restrita sua participação na execução de políticas públicas. As grandes capitais, apesar de possuírem uma boa base de arrecadação, não arrecadam o suficiente para atender as demandas sociais de sua população. Os pequenos municípios, por outro lado, não possuem outra fonte importante de recursos senão as advindas das vinculações. Para ambos os casos a dependência dos recursos federais é grande, e tanto o FPM quanto o FPE não conseguem suprir essa dependência. Essa situação poderia ser amenizada se as transferências federais representassem um volume considerável de recursos, como já o fora em tempos passados. Contudo, seguindo com a política de austeridade fiscal, essas apresentam uma tendência declinante desde o início da década de 1990.

Os impactos da LRF sobre as esferas subnacionais agravam ainda mais essa situação. AFONSO (2001, 2002) e SERRA E AFONSO (2002) argumentam que a Lei de Responsabilidade Fiscal fortalece o caráter federativo do Estado brasileiro quando cria o conceito de ente da federação e atribui regras e punições para cada esfera de governo, ou porque ela se aplica a todos os entes federados e a cada um dos poderes. Ademais ela responsabiliza cada esfera por seus próprios atos. Assim, a prática recorrente de federalização das dívidas, principalmente as estaduais, foi extinta. Estendem-se, afirmando que a LRF contribui para o crescimento da receita dos governos, pois obriga a arrecadação de todos os impostos de competência de cada esfera, além de dificultar a renúncia fiscal. Observam, ademais, que a Lei incentiva o melhor aproveitamento dos recursos uma vez que ela limita as despesas.

O resultado prático, no entanto, não é assim tão nítido. Sua extrema rigidez e preocupação em conter os déficits públicos acabam produzindo efeitos negativos sobre a renda e o PIB. Como salientamos acima, as disparidades regionais, e todos os problemas provenientes delas, dificultam as ações dos governos, tanto de regiões mais desenvolvidas quanto das menos desenvolvidas. E tratar todos os entes federados de forma igualitária ignora, ainda que indiretamente, as disparidades regionais no Brasil. Neste caso, se de um lado a LRF pode fortalecer o equilíbrio federativo, como argumentam SERRA E AFONSO (2002), de outro pode enfraquecê-lo, não se podendo garantir uma efetiva melhora na capacidade de financiamento das subunidades federativas.

Dessa forma, podemos utilizar o Princípio da Equidade⁵ como forma de analisar o problema. Em que pese o fato desse conceito ser aplicado aos princípios da tributação, qual seria o propósito de tratar os desiguais de forma igual como faz a LRF? Não seria mais eficiente tratar os desiguais de forma desigual?

Assim, mesmo não transparecendo à primeira vista, a LRF provoca a perda da capacidade de investimento, e com isso perda de autonomia, das esferas subnacionais. Dessa forma podemos dizer que a LRF não contribui para fortalecer o pacto federativo no Brasil.

Aqui, com a nossa LRF, as restrições foram impostas a Estados e Municípios, malgrado toda a discussão que foi empreendida durante a elaboração do projeto de lei. O resultado

⁵ O princípio da equidade pressupõe que indivíduos considerados iguais sejam tratados da mesma forma, e indivíduos considerados diferentes sejam tratados de forma diferenciada. O problema consiste em determinar o critério para definir tanto a igualdade quanto a diferenciação entre os indivíduos. Os critérios mais difundidos são o do Benefício e o da Capacidade de Pagamento.

final, porém, mitiga, muitas vezes, as autonomias dos entes federados, sobretudo em relação às pequenas localidades”.(NOBREGA; FIGUEIREDO, 2001, p 7).

As regras da LRF foram aplicadas verticalmente aos Estados e Municípios, rompendo, muitas vezes, as autonomias desses entes, infringindo o pacto federativo estatuído na Carta Magna. (NOBREGA; FIGUEIREDO, 2001, p.10).

Mais ainda, se pela ótica do controle e da maior transparência do gasto público pela sociedade, a LRF é um avanço incontestável, do ponto de vista da utilização da política fiscal como instrumento de estímulo à demanda efetiva há limitações claras. Neste sentido, a alocação do gasto público como instrumento de desenvolvimento e diminuição de disparidades regionais vai de encontro aos principais objetivos da lei. Desse modo, a LRF depende de um governo que garanta o equilíbrio fiscal, uma relação Dívida/PIB compatível com a solvência intertemporal e reformas institucionais que garantam condições institucionais jurídicas para garantir o investimento privado.

Do ponto de vista da gestão das finanças públicas, portanto, a LRF moderniza e democratiza seus instrumentos, apoiando-se, segundo KHAIR (2000), em quatro eixos principais: planejamento, transparência, controle e responsabilização. No entanto, como já salientado acima, as proposições normativas da lei acabaram por transcender estes pontos, ao criar amarras ao papel anti-cíclico do gasto público e tornar o equilíbrio fiscal profissão de fé, o que pode causar efeitos negativos sobre o investimento público. Se levarmos em conta que o investimento privado tende a se direcionar para regiões e setores de menor risco e maior retorno, é fácil prever que, sem a atuação direta do Estado, os investimentos em infra-estrutura e aqueles que possibilitem diminuição de desequilíbrios regionais ficam prejudicados.

3. UMA CARACTERIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS EM MINAS GERAIS: 1995-2005

3.1. ASPECTOS GERAIS

O período 1995-2005 é marcado, fundamentalmente, pela estabilidade da moeda e a perda de benefícios inflacionários decorrente do anteriormente referido “*Efeito Patinkin*”. Com a perda dessas receitas inflacionárias, a situação real das Contas se mostrou mais evidente, obrigando um ajuste pelo lado dos gastos, uma vez que o ganho de receitas com a queda da inflação e o crescimento do imediato pós-Real não foi suficiente para superar o “*Efeito Patinkin*”. As mudanças no cenário econômico nacional, principalmente relacionadas à extinção dos bancos estaduais também impactaram de forma negativa as finanças estaduais, uma vez que os estados não mais podiam recorrer aos bancos estaduais em momentos de dificuldades. As desvalorizações cambiais e o aumento na taxa de juros no período também contribuíram para o aumento dos encargos das dívidas dos estados.

Um outro ponto importante foi a assinatura do acordo em 1998 de renegociação das dívidas estaduais. Com essa renegociação os Estados ficaram comprometidos em direcionar uma parcela de suas receitas para o pagamento de suas dívidas que, em razão do referido acordo, foram assumidas pela União. Como os valores a serem repassados à União eram superiores aos efetivados pelo Estado de Minas Gerais antes dessa renegociação, este fato criou mais um agravante para o ajuste fiscal, principalmente se levarmos em consideração o fato de que o estoque da dívida estadual continuou apresentando crescimento, pois com a renegociação houve uma mudança na estrutura da dívida, uma vez que foi incorporada ao estoque da dívida um

conjunto de dívidas relacionadas ao saneamento dos bancos estaduais e o valor dos pagamentos acordados não foram suficientes para pagar os encargos da nova dívida.⁶

A TAB. 2 apresenta uma caracterização das Finanças Estaduais no período 1995-2005. Em primeiro lugar, é possível observar um tímido crescimento da Receita Total nesse período, sustentado, principalmente, pelas Receitas Correntes, em especial pelas Receitas Tributárias que em quase sua totalidade são constituídas pelas receitas advindas da arrecadação do ICMS. As Receitas de Capital apresentaram uma trajetória de crescimento até 2000, quando, em razão da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Operações de Crédito foram limitadas. Desde então, essa rubrica vem apresentando uma constante queda, representando atualmente cerca de 3,0% da Receita Total. A significativa queda da receitas advinda das Operações de Crédito apresentada em 1999 pode ser explicada como um reflexo da moratória da dívida interna decretada pelo Governador Itamar Franco no início de seu mandato em 1999. As demais rubricas do lado da receita apresentaram uma relativa estabilidade ao longo desse período.

No caso das despesas a situação com relação ao comportamento no período é semelhante. Contudo, ressalte-se a mudança na estrutura das despesas. Observando a TAB. 2 podemos notar o elevado crescimento das Despesas com Pessoal e Encargos de, aproximadamente, 80% no período. Outro fator importante é a queda apresentada pela rubrica Amortizações após 1998: o valor destinado a essa rubrica atualmente é cerca de 16% do valor despendido em 1995. Por outro lado observamos que os gastos com Juros e Encargos da dívida apresentaram um ligeiro crescimento nesse período, evidenciando os efeitos negativos do acordo de renegociação de 1998 para as finanças do estado de Minas Gerais. Um outro ponto importante é o grande aumento no período da rubrica Investimentos e Inversões chegando hoje a representar 12% das Despesas Correntes. Entretanto não podemos deixar de considerar que esse valor, confrontado com as Amortizações e Juros e Encargos da dívida, só é maior em 1998, ano de eleições e em 2005, ano que foi marcado pela retomada dos investimentos do governo estadual, possivelmente em função das eleições de 2006.

Chama a atenção, na TAB. 2, o fato de que, a partir de 2003, há uma reversão do déficit fiscal. Desde 2000 o Estado apresentava resultado orçamentário negativo, merecendo destaque um déficit de quase R\$ 3 bilhões, a preços de 2005, em 2002. Este elevado déficit naquele ano se explica, basicamente, por uma estagnação das receitas próprias e uma elevação de quase 40% nas despesas de pessoal, bem como pelo efeito deletério da inflação naquele ano que, medida pelo IGP-DI, superou os 20%. De fato, o custo da folha de salários com uma inflação crescente tende a aumentar, menos pela elevação dos salários no setor público, e mais pelo crescimento da folha de funcionários contratados. Ademais, e isto não se pode negligenciar, o ano de 2002 era ano eleitoral, o que pode produzir ciclos eleitorais com maiores gastos. De qualquer maneira, o efeito da inflação sobre as receitas e as despesas (estas indexadas), combinado com o ano eleitoral e ainda um pífio crescimento econômico, certamente amplificou este déficit. No ano seguinte, primeiro ano de novo governo, portanto tradicionalmente caracterizado por ajuste nas contas públicas, ainda não foi suficiente para inverter o resultado orçamentário negativo. O ajuste nas despesas, principalmente nas despesas correntes, não foi suficiente para reverter o déficit, uma vez que as receitas, decorrente do crescimento econômico próximo de zero naquele ano, elevaram-se em apenas 2,5%.

Conforme observou COSTA E SILVA (2004), as receitas de ICMS são muito sensíveis ao desempenho do PIB, de modo que períodos de estagnação têm efeitos diretos sobre as receitas

⁶ Para uma análise dos impactos da renegociação da dívida nas finanças de Minas ver RIANI E ANDRADE (2002).

deste imposto. Isto pode ser observado em 2003, onde as receitas de ICMS praticamente não se alteraram desde 2001. Este fenômeno se reverte em 2004, conseqüência, tanto da recuperação do crescimento, quanto do desempenho sem par do setor exportador no país. Sendo Minas Gerais um estado exportador de bens intermediários, principalmente minério de ferro que obteve resultados positivos nos preços internacionais, o efeito sobre a arrecadação, mesmo com as desonerações dos produtos exportáveis, foi notável. Conseqüentemente, abriu-se a possibilidade para o ajuste, bem como o crescimento das despesas naquele ano. Este processo garantiu, ainda, o crescimento das despesas em 2005, inclusive as despesas de capital, e ainda assim garantir um superávit orçamentário. As despesas correntes superaram as despesas pré-eleitorais em termos reais, mas – decorrente do aumento das receitas – garantiu a manutenção do ajuste e a adequação às imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um fato marcante, no entanto, é a evidência de ciclos políticos. De fato, conforme atesta a TAB. 3, o período 1995-1998 foi marcado por um ajuste que se inicia em 1996 e é completado no ano seguinte. Em 1997 há um superávit primário nas contas do governo estadual com queda real nas despesas com pessoal. No ano eleitoral, 1998, as contas do Estado apresentam um déficit primário de mais de R\$ 6 milhões de Reais a preços de 2005. O governo empossado em 1999 procede a um novo ajuste, já obtendo naquele ano um resultado primário positivo. Em 2002, a despeito da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, há um déficit primário da ordem de R\$1,3 milhões a preços de 2005. A partir de 2003 novamente o superávit primário é obtido, embora a dívida líquida consolidada tenha se mantido estável em termos reais.

Interessante observar que, mesmo sob a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal a partir de 2000, os ciclos políticos permanecem. Naturalmente que sua evidência tende a diminuir com a referida Lei, uma vez que a elevação de gastos sem a garantia de crescimento das receitas tornou-se muito mais limitada. De qualquer maneira, chama atenção o fato de que, limitada a possibilidade de se endividar, o estado de Minas Gerais tem apresentado um crescimento dos Restos a Pagar. De fato, a TAB. 3 demonstra que, de 2000 a 2005, os Restos a Pagar se elevaram em mais de 100%, mesmo com um razoável crescimento da Receita Corrente Líquida. Como os Restos a Pagar é uma conta patrimonial possível de ser traduzida em Dívida Flutuante, parte do superávit primário é obtido com o recurso desta conta.

A questão da dívida é, ainda, um problema a ser equacionado. A renegociação da dívida do estado com a União não representou ganho substancial para as finanças estaduais. As condições firmadas nesse acordo deram ao pagamento de juros e encargos da dívida uma posição relativa importante nos gastos do estado, representando cerca de 7% da Receita Corrente Líquida atualmente. Assim, mesmo sendo difícil obter mudanças nas regras estabelecidas em razão de restrições legais e financeiras, essa possibilidade não deve ser descartada.

O estado de Minas Gerais, nesse sentido, poderia concentrar esforços para tentar rever algumas condições acordadas, tais como:

- a) Redução do percentual da Receita Corrente Líquida destinado ao pagamento da dívida: como foi acordado quando da assinatura da renegociação, os percentuais da RCL destinados ao pagamento dos encargos da dívida seriam de 6.79% até novembro de 1998; 12% já em dezembro desse mesmo ano; 12,5% no ano de 1999; e 13% a partir do ano 2000. A redução dos percentuais poderia ser concedida pelo menos em um período de ajuste das contas, voltando para o valor acordado posteriormente. Vale ressaltar ainda que a dívida foi financiada em um período de 30 anos;

- b) Revisão do índice que corrige a dívida estadual: O índice aplicado como corretor é o IGP-DI que é mais sensível a mudanças no câmbio e na taxa de juros. A mudança para o IPCA/IBGE se configuraria como um ganho relativo, posto que esse índice é menos sensível à volatilidade cambial;
- c) Revisão das taxas de juros da dívida: quando da assinatura da renegociação ficou estabelecido que aos estados que podiam amortizar 20% da dívida no momento da assinatura, seriam impostos juros de 6% ao ano ao estoque restante. Como Minas pagou somente 10%, foi aplicada ao estoque restante da dívida mineira uma taxa de 7,5%.

Essas mudanças, embora representem um ganho considerável para as finanças estaduais, não são de fácil solução. Dos problemas a serem enfrentados estão as limitações e proibições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Como já observado, a LRF proíbe ao governo federal conceder novos refinanciamentos e de modificar os contratos em vigor relacionados à dívida anteriormente contraída por qualquer ente da federação. Uma outra questão seria o maior comprometimento do orçamento fiscal do governo federal para a geração de resultados primários positivos. A queda na participação dos estados nessa conta representa o aumento da participação do governo federal. Como esse aumento só pode se dar através do aumento da carga tributária, ou através de cortes ainda maiores no orçamento, que já se encontra bastante comprometido, o ajuste pelo lado da dívida é um caminho extremamente difícil de ser percorrido.

TABELA 2
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DE MINAS GERAIS, 1995-2005

| Unidade | MG | | | | | | | | | | |
|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005* |
| 1. Receita Total | 18.969.794,91 | 19.074.483,73 | 21.744.809,39 | 26.997.383,70 | 16.436.630,99 | 21.318.813,52 | 22.370.384,67 | 21.589.403,30 | 22.134.599,89 | 23.475.370,37 | 25.513.724,00 |
| 1.1. Receita Corrente | 15.510.223,17 | 14.788.528,59 | 14.463.949,68 | 14.720.210,60 | 15.876.601,49 | 19.192.520,67 | 21.246.479,52 | 21.146.921,03 | 21.206.389,09 | 24.683.574,64 | 26.888.734,00 |
| 1.1.1. Receita Tributária | 11.382.733,43 | 10.980.028,55 | 10.449.558,56 | 10.139.738,16 | 11.273.321,52 | 12.464.331,07 | 14.044.834,82 | 14.759.006,40 | 15.009.120,59 | 16.368.398,14 | 17.839.012,00 |
| 1.1.1.1. ICMS | 10.805.033,98 | 10.245.941,50 | 9.663.343,52 | 9.117.436,10 | 10.248.893,10 | 11.236.635,99 | 12.724.131,67 | 12.437.314,86 | 12.743.623,26 | 13.914.085,11 | 15.184.191,00 |
| 1.1.1.3. IPVA | ND** | ND | ND | ND | ND | 843.730,95 | 921.065,24 | 954.047,01 | 871.086,57 | 1.002.687,10 | 1.086.501,00 |
| 1.1.2. Transferências Correntes | 3.561.016,70 | 3.078.699,69 | 3.011.041,33 | 3.035.059,99 | 3.240.970,17 | 3.875.791,08 | 3.913.149,88 | 3.364.888,89 | 3.049.813,98 | 4.611.562,61 | 4.961.764,00 |
| 1.1.2.1. FPE | 811.745,13 | 750.199,55 | 768.483,85 | 781.392,88 | 2.975.920,28 | 964.036,28 | 1.070.578,65 | 1.230.547,92 | 1.137.601,76 | 881.081,14 | 1.134.272,00 |
| 1.1.3. Demais Receitas Correntes | 566.473,04 | 729.800,35 | 1.003.349,79 | 1.545.412,44 | 1.362.309,80 | 2.852.398,52 | 1.065.347,26 | 508.334,80 | 555.845,08 | 759.851,74 | 831.182,00 |
| 1.2. Receita de Capital | 3.459.571,74 | 4.285.955,14 | 7.280.859,71 | 12.277.173,11 | 560.029,50 | 2.126.292,85 | 1.123.905,14 | 2.138.584,15 | 928.210,80 | 667.650,03 | 671.567,00 |
| 1.2.1. Operações de Crédito | 2.803.193,23 | 3.404.584,06 | 5.622.251,80 | 9.932.198,95 | 154.077,91 | 222.749,49 | 77.812,45 | 92.778,04 | 21.547,56 | 11.344,07 | 63.656,00 |
| 1.2.2. Transferências de Capital | 51.001,08 | 87.957,56 | 84.854,56 | 47.618,91 | 123.665,52 | 155.411,90 | 262.080,72 | 1.269.529,98 | 448.578,48 | 261.029,15 | 238.289,00 |
| 1.2.3. Outras | 14.673,91 | 9,25 | 894.844,77 | 68.564,70 | 72,46 | 463.451,76 | 518.522,78 | 2.207,29 | 10.442,97 | 11.344,07 | 7.378,00 |
| 2. Despesa Total | 22.352.502,13 | 18.164.449,40 | 21.235.657,22 | 26.043.940,96 | 16.154.685,64 | 21.906.479,05 | 24.271.678,94 | 24.442.633,80 | 22.402.594,95 | 23.377.830,18 | 25.292.070,00 |
| 2.1. Despesa Corrente | 18.214.342,91 | 15.447.595,77 | 15.132.058,25 | 14.445.597,88 | 14.954.013,58 | 19.004.401,16 | 21.703.746,54 | 21.989.038,06 | 20.685.125,42 | 21.269.263,32 | 22.146.209,00 |
| 2.1.1. Pessoal e Encargos | 6.437.352,30 | 5.751.166,72 | 5.778.034,05 | 5.663.009,92 | 8.783.741,33 | 6.303.471,52 | 8.672.828,61 | 12.064.444,58 | 10.937.775,08 | 11.232.669,61 | 11.338.497,00 |
| 2.1.2. Previdência | 2.744.105,41 | 2.797.256,36 | 2.814.986,56 | 755.336,68 | 641.352,57 | 1.034.300,89 | 1.174.914,87 | 1.459.548,24 | 1.293.081,55 | 3.551.752,90 | 3.387.317,00 |
| 2.1.3. Juros e Encargos da Dívida | 1.180.828,80 | 888.101,10 | 986.991,83 | 736.548,57 | 1.378.253,78 | 1.220.202,66 | 1.667.408,36 | 1.426.037,72 | 1.402.798,92 | 1.476.219,56 | 1.643.595,00 |
| 2.1.4. Transf. a Municípios | 3.540.181,82 | 3.380.274,57 | 3.176.053,85 | 3.224.424,23 | 3.464.944,40 | 3.076.963,55 | 3.703.409,57 | 3.487.823,71 | 3.555.217,74 | 4.443.394,35 | 4.602.239,95 |
| 2.2. Despesa de Capital | 4.138.159,22 | 2.716.853,63 | 6.103.598,97 | 11.598.343,08 | 1.200.672,06 | 2.902.077,89 | 2.567.932,40 | 2.453.595,73 | 1.717.469,53 | 2.108.566,87 | 3.145.861,00 |
| 2.2.1. Investimentos e Inversões | 364.190,83 | 382.834,63 | 994.445,05 | 7.097.244,64 | 285.775,34 | 1.376.735,35 | 1.530.836,35 | 1.882.275,05 | 1.216.435,60 | 1.643.317,21 | 2.734.415,00 |
| 2.2.2. Amortizações | 2.565.836,05 | 2.068.049,15 | 4.860.790,46 | 4.078.201,40 | 744.060,79 | 1.390.859,67 | 694.661,40 | 571.320,68 | 501.033,93 | 465.249,66 | 411.446,00 |
| 3. Superávit / Déficit | -3.382.707,22 | 910.034,32 | 509.152,17 | 953.442,74 | 281.945,35 | -587.665,53 | -1.901.294,27 | -2.853.230,50 | -267.995,06 | 97.540,19 | 221.654,00 |

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

*Fonte: Secretaria da Fazenda de Minas Gerais

**ND = Não Disponível

Valores a preços de 2005

TABELA 3
DEMONSTRATIVO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: MINAS GERAIS, 1995-2005

| Unidade | MG | | | | | | | | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
| Receita Corrente Líquida | 11.970.041,35 | 11.408.254,02 | 11.287.895,83 | 11.495.786,37 | 12.411.657,09 | 16.115.557,12 | 17.543.069,95 | 17.659.097,32 | 17.651.171,35 | 20.240.180,29 | 22.286.494,05 |
| Receita Disponível | 15.429.613,09 | 15.694.209,16 | 18.588.755,54 | 23.772.959,47 | 12.971.686,59 | 18.241.849,98 | 18.666.975,10 | 19.797.681,47 | 18.579.382,16 | 20.907.830,32 | 22.958.061,05 |
| Dívida Líquida Consolidada | ND** | ND | ND | ND | ND | 48.659.172,81 | 47.342.370,26 | 40.457.717,38 | 40.530.736,22 | 40.311.789,09 | 39.706.846,00 |
| Despesa com pessoal total | 9.181.457,72 | 8.548.423,09 | 8.593.020,61 | 6.418.346,60 | 9.425.093,90 | 7.337.772,41 | 9.847.743,49 | 13.523.992,82 | 12.230.856,63 | 14.784.422,51 | 14.723.814,00 |
| Receita Tributária + Transferências Constitucionais | 14.943.750,12 | 14.058.728,24 | 13.460.599,89 | 13.174.798,16 | 14.514.291,69 | 16.340.122,15 | 17.957.984,70 | 18.123.895,29 | 18.058.934,57 | 20.979.960,75 | 22.800.776,00 |
| Resultado Primário | -3.124.661,63 | -460.163,25 | 29.753,23 | -6.423.816,31 | 1.746.120,50 | 382.952,31 | -61.215,39 | -1.329.608,09 | 1.327.810,10 | 1.719.717,42 | 1.928.250,00 |
| Restos a Pagar*** | ND | ND | ND | ND | ND | 2.366.685,87 | 3.196.234,13 | 3.550.154,07 | 3.431.909,06 | 4.007.563,30 | 4.939.930,00 |

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

*Fonte: Secretaria da Fazenda de Minas Gerais (Demonstrativo da Lei de Responsabilidade Fiscal)

**ND = Não Disponível

*** Em valores nominais

Valores a preços de 2005 (IPCA)

3.2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS DE MINAS GERAIS

O objetivo dessa seção é avaliar os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷ sobre as Finanças do Estado. Para isso utilizaremos alguns indicadores que nos permitam avaliar a situação das Finanças Públicas estaduais de uma maneira geral e, em particular, qual é a situação financeira estadual à luz das limitações impostas pela referida Lei.⁸

Nossa análise se dividirá em duas partes: na primeira, faremos uma análise das Finanças Estaduais baseada nos Indicadores de Estrutura Financeira, ao passo que, na segunda, analisaremos os resultados apresentados pelos Indicadores de Gestão Fiscal.

Os Indicadores de Estrutura Financeira (IEF) permitem avaliar:

- a) A estabilidade dos recursos disponíveis: a relação entre a RCL e os recursos que são considerados “estáveis”, como os advindos da Receita Tributária Própria e de Transferências Constitucionais, é um importante indicador, pois permite ao governante realizar, com mais segurança, projetos de longo prazo, uma vez que, no momento do planejamento, tem uma boa estimativa das receitas que pode dispor para a realização dos projetos;
- b) O grau de autonomia: quanto da Receita Disponível é advindo de receitas próprias, em geral Receitas Tributárias Próprias, concede ao ente federado uma maior segurança e autonomia na implementação de suas políticas. Esse indicador é fundamental para implementação de projetos que se configurem como de despesa continuada. Vale, ademais, como um indicador de como o ente em questão pode responder a mudanças nas regras de repasses de recursos;
- c) O grau de cobertura das despesas: conhecer a relação entre a Receita Disponível e as Despesas Permanentes (Despesas com Pessoal e Encargos e com os Juros e Encargos da dívida), permite ao ente federado o conhecimento de quanto sua Receita Disponível está comprometida com Despesas Permanentes e, assim, quanto de seus recursos ele pode direcionar às outras áreas em que atua.

Como podemos observar pela TAB. 4, o IEF1 para o período mostra uma melhora na estabilidade das Finanças do Estado. A queda desse indicador ao longo do período evidencia que o Estado compromete parcelas cada vez menores de suas principais fontes de arrecadação com as deduções constitucionais que servem de base para o cálculo da RCL, a principal delas a rubrica Transferências a Municípios. Isso significa um crescimento relativo da RCL, o que se configura como um ponto positivo uma vez que esse dado é o principal indicador usado para o estabelecimento dos limites de gastos. Ressalte-se que, desde 1999, este indicador apresentou uma queda significativa e, a partir de 2000, manteve-se estável, revelando que a LRF exerceu um papel importante como disciplinador do ajuste fiscal, independentemente do governo em questão.⁹

⁷ Receita Corrente Líquida = Receita Corrente – Transferências aos Municípios

Receita Disponível = Receita Corrente Líquida + Receitas de Capital

Dívida Líquida Consolidada = Obrigações financeiras para amortização em um prazo superior de 1 ano e aquelas com prazo inferior a 1 ano cujas receitas tenham contado no orçamento.

⁸ Parte dos indicadores aqui utilizados são baseados no trabalho de GARSON (2001). Em que pese o fato desses indicadores terem sido construídos para uma análise das finanças municipais, não há nenhuma restrição à sua aplicabilidade às Contas estaduais.

⁹ Governo Itamar Franco (1998-2002) e Governo Aécio Neves (desde 2003)

Com relação ao IEF2 observa-se uma certa estabilidade no período. As quedas apresentadas em 1997 e 1998 podem ser explicadas pelo grande valor apresentado pela rubrica Operações de Crédito nesses dois anos, o que fez aumentar o volume das Receitas Disponíveis. O alto valor apresentado para o ano de 1999, por outro lado, pode ser explicado pela grande queda na mesma rubrica, possivelmente um reflexo negativo da moratória da dívida nesse mesmo ano. A participação elevada das Receitas Tributárias Próprias nas Receitas Disponíveis, em torno de 75% no período, evidencia uma maior autonomia do Governo estadual com relação à implementação de seus projetos. Todavia, esse valor, embora considerável, não demonstra que o estado esteja aproveitando todo seu potencial tributário. Há muitos campos em que o Estado pode atuar nesse sentido.

TABELA 4
IEF MINAS GERAIS, 1995-2005

| Ano | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| (IEF1) Receita Tributária + Transferências Constitucionais/ Receita Corrente Líquida | 1,25 | 1,23 | 1,19 | 1,15 | 1,17 | 1,01 | 1,02 | 1,03 | 1,02 | 1,04 | 1,02 |
| (IEF2) Receita Tributária Própria/ Receita Disponível | 0,74 | 0,70 | 0,56 | 0,43 | 0,87 | 0,68 | 0,75 | 0,75 | 0,81 | 0,78 | 0,78 |
| (IEF3) Despesa Com Pessoal/ Receita Disponível | 0,42 | 0,37 | 0,31 | 0,24 | 0,68 | 0,35 | 0,46 | 0,61 | 0,59 | 0,54 | 0,49 |
| (IEF4) Encargos da Dívida/ Receita Disponível | 0,08 | 0,06 | 0,05 | 0,03 | 0,11 | 0,07 | 0,09 | 0,07 | 0,08 | 0,07 | 0,07 |
| (IEF5) Investimento e Inversão Financeira/ Receita Disponível | 0,02 | 0,02 | 0,05 | 0,30 | 0,02 | 0,08 | 0,08 | 0,10 | 0,07 | 0,08 | 0,12 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

O IEF3 e o IEF4, relacionados às variáveis de despesa, observamos que o Estado de Minas apresentou um valor médio em torno de 62% de comprometimento da Receita Disponível com a Despesa com Pessoal e com os Encargos da dívida estadual. Esse número pode ser considerado bom, mas existe um fator de extrema importância que não é considerado no cálculo do IEF3, qual seja, as despesas previdenciárias, e essa é uma questão relevante no equacionamento das finanças estaduais mineiras. Com relação aos gastos com os Encargos da dívida, é importante considerar o acordo de renegociação da dívida em 1998 e os efeitos após 2000 das limitações de Operação de Crédito. Mesmo esse indicador sendo estável ao longo do período, com uma grande queda em 1998, em função da moratória, o ponto a ser destacado é a importância das Receitas de Capital na composição das Receitas Disponíveis. Antes de 2000, essas tinham um peso relativamente grande, o que representava um pequeno comprometimento relativo da Receita Corrente Líquida com o pagamento da dívida, sendo o ano de 1999 atípico em função da moratória. Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, observamos uma grande queda nas Receitas de Capital. Assim, a estabilidade nesse indicador mostra que o estado gasta, relativamente, parcelas cada vez maiores de sua Receita Corrente Líquida com os encargos da dívida.

Finalmente, o IEF5 analisa o volume de investimentos realizados. Observamos que o Estado apresentou, no período, indicadores muito baixos. O grande volume de investimentos observados em 1998, 2002 e 2005 podem ser relacionados, novamente, com as eleições. Desconsiderando esses anos, vemos que o Estado de Minas Gerais disponibilizou parcelas muito pequenas de sua Receita Disponível para a realização de Investimentos. Um provável resultado

dessa política de investimentos é o significativo déficit em infra-estrutura que o Estado apresenta atualmente, déficit este que se coloca como um dos principais entraves ao crescimento do estado de Minas.

A TAB. 5 apresenta os indicadores de Gestão Fiscal (IGF) para Minas Gerais no período 2000-2005. Os resultados mostram mais claramente a situação financeira do Estado em função das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

TABELA 5
IGF MINAS GERAIS, 2000-2005

| Ano | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| (IGF1) Despesa Pessoal Total/ Receita Corrente Líquida | 0,46 | 0,56 | 0,77 | 0,69 | 0,73 | 0,66 |
| (IGF2) Dívida Líquida Consolidada/ Receita Corrente Líquida | 3,02 | 2,70 | 2,29 | 2,30 | 1,99 | 1,78 |
| (IGF3) Receita de Operação de Crédito/ Despesa de Capital | 0,08 | 0,03 | 0,04 | 0,01 | 0,01 | 0,02 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Os resultados apresentados pelo IGF1 indicam que o Estado se encontra acima do limite estabelecido pela LRF, que é de 60% da RCL para o gasto com pessoal. Nos anos de 2000 e 2001, o considerável crescimento das Receitas Correntes, em relação aos anos anteriores, pode explicar a queda relativa da participação das Despesas com Pessoal na RCL. Contudo, a partir de 2002 vemos que o Estado apresenta números bem acima do limite. Comparando esses resultados com os resultados apresentados pelo IGF3 é possível identificar o impacto do sistema previdenciário nas Finanças Estaduais.

O IGF2, apesar da considerável melhora no período, revela que o estado de Minas ainda se encontra em uma situação crítica. Sendo 2 o limite estabelecido pelo Senado para esse indicador, percebemos que o ajuste ainda é frágil. Os programas de ajuste fiscal implementados, parecem apresentar resultados positivos. Contudo, a evolução no período da rubrica Restos a Pagar mostra que a aparente melhora na relação Dívida Corrente Líquida – Receita Corrente Líquida trata-se de uma estratégia contábil: a postergação de pagamentos para um equacionamento momentâneo do Balanço patrimonial. Essa prática, contudo, não é tratada pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰. De 2002 a 2005 os restos a pagar aumentaram em quase 40% em termos nominais.

Por último, o comportamento do IGF3 evidencia a limitação que a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe aos estados com relação às Operações de Crédito. Esse indicador mostra a pequena participação dessa rubrica na relação com as Despesas de Capital. Além disso, essa participação ainda tem apresentado queda ao longo do período, chegando a representar somente 2% das Despesas de Capital em 2005. O resultado disso é que as Despesas de Capital, mesmo não apresentando um grande crescimento no período, passaram a absorver cada vez mais recursos advindos da Receita Corrente, o que prejudica as finanças estaduais ao diminuir relativamente a Receita Corrente Líquida do Estado.

¹⁰ O item “Restos a Pagar” é abordado no Art.42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reorganização do cenário econômico e as mudanças econômicas e políticas ocorridas nos últimos anos no país impõem aos governos, em todos os níveis, a necessidade de reestruturações. Em alguns casos, são necessárias profundas transformações para que o setor público tenha condições de atender às demandas sociais e desenvolver políticas eficientes que busquem promover o desenvolvimento e melhorar a distribuição da renda. Nesse sentido, a resolução dos problemas fiscais é um ponto crucial, uma vez que as limitações impostas pela falta de recursos restringem a capacidade de atuação dos governos na economia.

O Estado de Minas Gerais, nesse aspecto, encontra-se em situação delicada. Em que pese uma relativa melhora nos últimos anos, como demonstrado pelos IEFs, os efeitos negativos causados pela renegociação da dívida estadual em 1998 e as limitações impostas pela LRF, como revelam os IGFs, evidenciam a difícil situação fiscal do estado.

Outro agravante desse quadro é o fato de serem bastante restritos os campos de atuação do Estado de Minas, tanto para a implementação de suas políticas quanto para a reestruturação de suas finanças, em função, principalmente, da estrutura atual do sistema federativo, e das limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, esses objetivos não podem ser deixados em segundo plano, já que é de fundamental importância a presença do setor público no incentivo e promoção do desenvolvimento, tanto em âmbito estadual como nacional. Em razão das transformações econômicas recentes, pode ser que o setor público se disponha não como interventor direto, como já ocorreu em outros períodos, mas sim como regulador, coordenador e incentivador das potencialidades locais, regionais e nacionais. De toda forma, atuações nesse sentido são imprescindíveis, requerendo soluções prévias não só para o desequilíbrio fiscal, como também para o déficit de investimentos. Estes são desafios ainda por serem superados.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R. **O esforço fiscal dos municípios e a LRF**. [2001] Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 29 dez. 2004.
- AFONSO, J. R. **Responsabilidade fiscal** – primeiros e próximos passos. 2002 Disponível em; < www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 12 set. 2004.
- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A.; KHAIR, A. **Federalismo fiscal no Brasil a importância dos governos municipais** [2002] Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 27 dez. 2004.
- AFONSO, J. R.; SERRA, J. **O federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**. 2000 Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 12 out. 2004.
- AFONSO, J. R. **Brasil, um caso à parte**. [2004] Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 03 set. 2004.
- CARVALHO, D. F. **Pacto federativo e descentralização fiscal no Brasil na década de 90**. [200_] Disponível em: <www.portal.economia.ufpr.br>. Acesso em: 03 out. 2004.
- COSTA E SILVA, A. **Federalismo e Financiamento Estadual: Um Estudo Preliminar das Finanças Públicas Estaduais no Brasil (1995-2003)**. Belo Horizonte, UFMG, Monografia de Graduação, 2004.
- GARSON, S. **Acompanhamento da Execução Orçamentaria - Criando Instrumentos para o Equilíbrio Fiscal dos Municípios** (2001) Disponível em < www.federativo.bndes.gov.br > Acesso em 25 jan.2006.
- GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Local: Rio de Janeiro BNDES, jul. 1999. (Texto para Discussão, 69).
- JAYME Jr, F.G.; CROCCO, M. **Política Fiscal, disponibilidade de crédito e financiamento de políticas regionais no Brasil**. Belo Horizonte: FACE/ CEDEPLAR, Maio 2005.
- JAYME JR, Frederico G. Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual: um estudo das finanças públicas de Minas Gerais. 1994. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 81-115, dez. 1995.
- KHAIR, A. A. **As transgressões à lei de responsabilidade fiscal e correspondentes punições fiscais e penais**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; BNDES,2000
- LOPREATO, F. L. C. **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões**. Campinas, SP: IE/ Unicamp, set. 2000. (Texto para Discussão, 98).
- Minas Gerais do Século XXI: Transformando o poder público: a busca da eficácia**. Belo Horizonte, BDMG, Rona Editora, 2002 (Volume IX)
- NOBREGA, M.A.R.; FIGUEIREDO C.M.C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos gerais**. 2001 Disponível em: < www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2004.
- OLIVEIRA, F.A. e RIANI F. **Limitações e Conseqüências do Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais no Governo Aécio Neves**, Cedeplar, Diamantina, Agosto 2004.

- REIS, J.C. **Lei de Responsabilidade Fiscal, Gasto Público e Equilíbrio Federativo o Brasil.** Belo Horizonte, FACE/UFMG, Monografia de Graduação, 2005.
- RESPONSABILIDADE fiscal: Municípios: os bons resultados orçamentários se repetem em 2001. **Informe-se BNDES**, n.49, p.1-8. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informesf/inf_49.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2006.
- RESPONSABILIDADE fiscal: o comportamento das despesas estaduais com pessoal após a LRF. **Informe-se BNDES**, n.44, p.1-6. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informesf/inf_44.pdf>. Acesso em: 20 out. 2004.
- REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v.15, n. 3, p. 5-17, jul./ set. 1995.
- REZENDE, F. **Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios** Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br>. Acesso em: 14 dez. 2004.
- REZENDE, F.; LIMA, Edilberto Carlos Pontes; CÂNDIDO JR., José Oswaldo. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001. 382 p.
- RIANI F. e ANDRADE. S.M.A. **Evolução recente e a renegociação da dívida pública do estado de Minas Gerais**, Cedeplar, Diamantina, Junho 2002
- SERRA, J. A Constituição e o gasto público. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, v. 1, n. 1, p. 93-106, jun. 1989.
- SERRA, J., AFFONSO, J. R. R. **Finanças públicas municipais: trajetórias e mitos**. 1992. Disponível em: <federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos>. Acesso em 21 jan. 2006.
- SERRA, J.; AFONSO, J. R., **Os tempos mudaram**. 2002 Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 29 dez. 2004.
- TAVARES, M. A. R. *et al.* **Princípios e regras em finanças públicas: a proposta de LRF no Brasil**. [1999] Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 15 out. 2004.
- TAVARES, M. A. R.; MANOEL, A.; AFONSO, J. R.; **Uma proposta para um novo regime fiscal no Brasil: o da responsabilidade fiscal** [1999] Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br>. Acesso em: 29 dez. 2004.