

PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Silvana M. Mendonça de Andrade Caldeira
Economista, assessora da Secretaria Adjunta de Fazenda de Minas Gerais e responsável
pelo acompanhamento do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Minas Gerais

RESUMO

O Estado de Minas Gerais no ano de 1998 realizou uma renegociação de sua dívida com a União ao amparo da Lei 9496/97. Paralelamente assinou um Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) que viabilizaria o equilíbrio fiscal das contas do estado de forma a assegurar o cumprimento dos novos compromissos assumidos com o pagamento do serviço da dívida então refinanciada.

Este trabalho se propõe a dar conhecimento do referido Programa até então desconhecido como instrumento de medição das contas públicas, haja vista a existência dos indicadores básicos descritos na Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2001, demonstrando os resultados alcançados pelo estado desde a sua origem em 1998.

Para alcançar esse objetivo, procurou-se em um primeiro momento descrever o Programa de forma conceitual e por fim fazer uma análise da evolução das metas acordadas no referido programa ao longo dos últimos dez anos.

PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

1. INTRODUÇÃO

Para os governos estaduais, após a estabilização de preços, no quadriênio 1995/1998, o controle do déficit público se mostrou cada vez mais difícil. Primeiro, pelo fato de os estados não mais disporem do “*imposto inflacionário*” para ajustar a execução dos orçamentos correntes e segundo, pelos efeitos do crescimento explosivo da dívida mobiliária decorrente das taxas de juros reais praticadas no período.

Na época de inflação alta, bastava uma administração eficiente do caixa com alguns atrasos nos compromissos, como pagamento de empreiteiros e fornecedores e às vezes até de salários, para que o setor público financiasse os seus déficits estruturais. Contudo, depois da estabilização da economia, a restrição orçamentária tornou-se transparente, os desequilíbrios fiscais se evidenciaram e a fonte do financiamento inflacionário desapareceu.

Neste contexto, em 1995, foi aprovado o Voto 162/95 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que instituía para os estados três linhas de crédito destinadas na Caixa Econômica Federal (CEF), buscando, assim, solucionar os problemas de ordem estrutural nas administrações públicas estaduais, causados principalmente pelas externalidades do Plano Real.

O voto 162/95 foi o marco do processo de ajuste fiscal dos estados brasileiros. Pela primeira vez na história do endividamento de estados brasileiros a possibilidade de obtenção de novos financiamentos pelo Governo Federal passou a depender de compromissos de ajuste fiscal e financeiro assumidos pelos estados, sob o acompanhamento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Era uma tentativa de interromper o processo cíclico de refinanciamento de dívidas, proporcionando aos governos estaduais uma oportunidade de equilibrar suas contas a partir da busca por programas de desenvolvimento auto-sustentável.

Entretanto, no final de 1996, já estava evidente que o socorro financeiro que se oferecia era limitado, não se criando condições plenas para o ajuste fiscal dos estados. Assim, estes voltaram a negociar na União solução para o problema das dívidas já refinanciadas e para aquelas não abrangidas pelos refinanciamentos anteriores, principalmente a dívida mobiliária.

Uma nova rodada de negociações teve início a partir da assinatura de Protocolos de Acordos entre o Governo Federal e os estados, os quais previam um amplo programa de refinanciamento de longo prazo das dívidas estaduais.

Dessa forma, com o objetivo de solucionar as dificuldades financeiras enfrentadas pelos estados, foi editada a Lei 9.496/97, que autorizava a União a refinarciar as dívidas mobiliárias, bem como as contraídas ao amparo do Voto 162/95 do CMN e outras que seriam definidas com cada um dos estados interessados.

Minas Gerais, num momento em que sua dívida mobiliária se elevava significativamente, em razão dos altos juros praticados no Brasil entre 1994 e 1997, realizou seu refinanciamento com a União, formalizado pelo Contrato STN/COAFI¹ 004/98, no âmbito da Lei 9.496/97 e da Resolução do Senado Federal 99/96.

Vinculado a esse contrato foi assinado, em 18 de fevereiro de 1998, pelo governo estadual, um programa de ajuste fiscal estabelecendo estratégias, metas e ações programadas com vistas a alcançar o equilíbrio das finanças públicas do estado, bem como a sua manutenção.

O Estado de Minas Gerais passou a integrar-se ao esforço de ajuste e reestruturação das contas públicas em nível nacional, movido pelo objetivo de assegurar um atendimento adequado das demandas da população a longo prazo, ao mesmo tempo em que contribuiria para a manutenção do equilíbrio macroeconômico do país no curto prazo.

Dessa forma, o que se propunha materializou-se com a elaboração do Programa que desde então vem sendo considerado um instrumento de gerência das contas públicas do estado.

A seguir, o detalhamento do Programa com explicações relativas à metodologia de acompanhamento e definições das metas, bem como à execução e avaliação dos resultados alcançados desde sua assinatura em 1998.

2. PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais, como parte integrante do Contrato de Renegociação da Dívida Estadual com o Governo Federal, tem o objetivo de viabilizar a sustentação fiscal e financeira do estado em bases permanentes.

Nele estão contidos as metas e compromissos que deverão ser cumpridos pelo Estado até a total liquidação do débito decorrente do contrato.

A intensidade do ajuste fiscal requerido tem como fundamento as estratégias escolhidas pelo Governo do Estado e as ações específicas delas decorrentes são direcionadas para a obtenção de resultados primários suficientes para, em conjunto com as demais fontes de financiamento, possibilitar a cobertura do serviço da dívida, sem que o estado apresente “deficiências” (falta de disponibilidades financeiras).

As metas são as seguintes:

Meta 1 - Dívida Financeira em relação à Receita Líquida Real (RLR)

Meta 2 - Resultado Primário

Meta 3 - Despesas com Funcionalismo Público

Meta 4 – Receitas de Arrecadação Própria

Meta 5 - Reforma do Estado, Ajuste Patrimonial e Alienação de Ativos

Meta 6 - Despesas de Investimentos em relação à RLR

¹ Secretaria do Tesouro Nacional/Coordenação Geral de Haveres Financeiros

2.1. Definições das Metas

Meta 1 - Dívida Financeira em relação à RLR

Estabelece não ultrapassar, em cada ano, o limite da relação D/RLR da trajetória especificada no Programa até que a dívida financeira total do Estado (D) seja igual ou inferior à receita líquida real (RLR) anual.

Meta 2 - Resultado Primário

Essa meta mede como as ações correntes do setor público afetam a trajetória de seu endividamento líquido. O principal objetivo desse cálculo é avaliar a sustentabilidade da política fiscal da administração pública em um dado exercício financeiro, tendo em vista o patamar atual da dívida e a capacidade de pagamento dessa pelo setor público no longo prazo.

Os superávits primários são direcionados ao serviço da dívida, o que contribui para reduzir o seu estoque total. Por outro lado, os déficits primários indicam a parcela do crescimento da dívida decorrente de financiamentos de gastos não-financeiros que excedem as receitas não-financeiras.

Meta 3 - Despesas com Funcionalismo Público

Estabelece a relação percentual entre os montantes das Despesas com Pessoal e da Receita Corrente Líquida (RCL), a qual deverá ser limitada a 60% em cada ano.

Meta 4 – Receitas de Arrecadação Própria

Estabelece o montante da receita, correspondente ao somatório das Receitas Tributárias (considerando o valor integral do imposto sobre o qual incide a dedução para o FUNDEF), de Contribuições, Patrimoniais (exceto financeiras) e demais receitas correntes e de capital arrecadadas diretamente pelo Estado, exceto as de Transferências Recebidas, as de Operações de Crédito e as de Alienações de Bens, que deverão ser alcançadas no ano.

Meta 5 - Reforma do Estado, Ajuste Patrimonial e Alienação de Ativos

Estabelece compromissos anuais no âmbito do processo de desestatização, reforma administrativa e patrimonial, que resultem em racionalização administrativa e/ou limitação de despesas.

Meta 6 - Despesas de Investimentos em relação à RLR

Estabelece os limites para a realização de Despesas de Investimentos, expressos como relação percentual da Receita Líquida Real (RLR).

2.2. Metodologia de cálculo das Metas e Compromissos do Programa

A metodologia do Programa consiste em mensurar, a partir das estatísticas da execução da receita e da despesa, o conceito conhecido como “ACIMA DA LINHA” e “ABAIXO DA LINHA”. Esses indicadores são construídos com o objetivo de medir o desempenho financeiro e fiscal do governo.

O primeiro conceito, também conhecido como Resultado Primário, permite visualizar a composição do déficit público, de forma a identificar suas principais causas e focos de atuação para o ajuste fiscal.

O segundo conceito calcula o resultado a partir da variação dos passivos líquidos junto ao sistema financeiro e permite identificar como o governo se financiou no período.

Os dados da execução da receita e da despesa abrangem o conjunto das transações efetuadas por todos os órgãos componentes da administração direta e indireta cujas despesas são efetuadas com recursos do Tesouro Estadual.

Para a construção e análise das metas do Programa é necessário conhecer os conceitos utilizados, a saber:

DÍVIDA FINANCEIRA

Saldo das dívidas assumidas por meio de contrato ou de emissão de títulos, exigíveis no curto ou no longo prazo em que o mutuário é o Estado. São considerados também os saldos das dívidas da administração indireta honradas pelo Tesouro do Estado, independentemente de terem sido assumidas formalmente.

RECEITA LÍQUIDA REAL

Receita definida na Lei 9.496/97, no contrato de refinanciamento de dívida com a União e na Lei 11.533/07. Corresponde ao montante da receita realizada (soma das receitas corrente e de capital) deduzidas as receitas de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital, de repasses do Fundo Nacional de Saúde a título de Gestão Plena do Sistema Estadual de Saúde, as despesas com transferências constitucionais e legais aos municípios e os recursos de que trata o art. 1º da Lei 11.533, de 25.10.2007 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação- FUNDEB).

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Montante decorrente da diferença entre os valores da Receita Corrente e da Despesa com Transferências Constitucionais e Legais a Municípios.

2.3. Sistemática de Acompanhamento do Programa

Durante a vigência do Contrato de Renegociação, o Programa é elaborado para o período de três anos e tem caráter rotativo (possibilidade de revisão anual). A avaliação do cumprimento de metas e compromissos estabelecidos no Programa é efetuada anualmente.

Até o dia 31 de maio de cada ano, o Governo do estado deve encaminhar à STN relatório da execução do Programa relativo ao exercício anterior (Relatório de Avaliação), contendo análise detalhada do cumprimento ou não-cumprimento de cada meta ou compromisso, bem como as ações executadas.

No segundo exercício da vigência do Programa, o estado poderá manifestar interesse em não revisá-lo. Caso haja interesse, deverá apresentar até 31 de maio desse exercício proposta preliminar de metas e compromissos para o triênio subsequente, devendo-se iniciar as negociações pertinentes entre as partes. Se até 31 de outubro não for concluída a revisão do Programa, entende-se que há plena concordância das partes com a sua manutenção.

No último ano do Programa em vigor, o Estado deverá, obrigatoriamente, apresentar proposta preliminar de metas e compromissos para o triênio subsequente. O Programa resultante deverá expressar a continuidade do processo de reestruturação e ajuste fiscal do Estado.

A não-revisão do Programa equivale ao não cumprimento das seis metas e o não-cumprimento das metas e compromissos sujeita o Estado a sanções e apenamento².

A penalidade prevista compreende a cobrança, a título de amortização extraordinária, por meta não cumprida, do valor correspondente a 0,25% da RLR, média mensal, a ser exigida juntamente com a prestação devida e cobrada pelo prazo de seis meses contados a partir da notificação do não-cumprimento.

2.4. Revisão dos programas - 1998 a 2007

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado foi pactuado com o Governo Federal em fevereiro de 1998. A partir dessa data, foram realizadas seis revisões, sendo a última assinada em agosto de 2007.

A **primeira revisão** foi realizada em dezembro de 2000, abrangendo o período 2000-2002. Nesse período não houve concordância das partes para proceder à revisão, optando-se pela manutenção do mesmo Programa para esse triênio.

Em 2003, a Secretaria de Estado de Fazenda, sob nova direção, recebeu uma notificação feita pela STN, aplicando ao estado penalidade em razão do não cumprimento de metas relativas ao exercício de 2001.

A avaliação do Programa realizada pela STN mostrou o não-cumprimento da Meta 2 - Resultado Primário, da Meta 3 - Despesas com Funcionalismo Público e da Meta 5 – Reforma do Estado, Ajuste Patrimonial e Alienação de Bens. Por essas faltas, o estado ficou obrigado a recolher R\$ 36 milhões aos cofres da União no período de seis meses, a contar do mês de dezembro/2002.

Como a vigência do programa anterior havia se encerrado, fez-se necessária a elaboração de um novo, que abrangeu o período 2003-2005. A **segunda revisão** então se deu em junho de 2003.

Naquele momento, o estado apresentava frágil situação fiscal, expressa pela perspectiva de materializar um déficit orçamentário elevado, havendo disposição de reverter o quadro vigente. Algumas medidas dirigidas ao reequilíbrio das contas já

² Medida Provisória 2.192/70, com redação dada pela Lei 10.661/03

haviam sido implementadas e assim o Programa foi firmado cobrindo o triênio 2003-2005.

Metas - Programa Triênio 2003-2005 - R\$ Milhões			
META	2003	2004	2005
Resultado Primário	815	1.028	1.446
Receitas de Arrecadação Própria	13.313	14.310	15.377
Atrasos/Deficiências	-928	-833	-626

A primeira meta audaciosa referiu-se ao Resultado Primário proposto de R\$ 815 milhões, valor superior em 22,5% ao realizado em 2002, quando se atingiram R\$ 665 milhões. A trajetória traçada para os anos seguintes foi de R\$ 1.028 milhões para 2004 e R\$ 1.446 milhões para 2005.

Quanto ao conceito de atrasos/deficiências, havia a possibilidade de déficit nos três exercícios, ficando estabelecido R\$ 928 milhões para 2003, R\$ 833 milhões para 2004 e R\$ 626 milhões em 2005. A STN, ciente das ações já executadas e concedendo credibilidade ao compromisso da atual administração, com o objetivo de realizar os ajustes necessários ao saneamento das contas públicas, formalizou a revisão nos termos propostos.

É importante ressaltar que na avaliação relativa ao exercício de 2003 o Resultado Primário alcançou a cifra de R\$ 1.157 milhões, superior em 42% à meta estabelecida. No tocante ao indicador atrasos/deficiências, verifica-se que o estado apresentou valor bem menor do que o estimado, ou seja, 27% da meta (déficit de R\$ 254 milhões).

Tendo como base um quadro mais tranquilizador e diagnóstico mais promissor de suas contas públicas, o estado optou pela **terceira revisão** do Programa - triênio 2004/2006, que ocorreu em outubro de 2004.

Metas - Programa Triênio 2004-2006 - R\$ Milhões			
META	2004	2005	2006
Resultado Primário	1.181	1.274	1.563
Receitas de Arrecadação Própria	14.499	15.568	16.605
Atrasos/Deficiências	-495	-77	0

Nesse novo Programa foram estabelecidos valores um pouco mais conservadores em relação ao Resultado Primário, apesar de as metas pactuadas para o triênio superarem a cifra de R\$ 1 bilhão: R\$ 1.181 milhões (2004), R\$ 1.274 milhões (2005) e R\$ 1.563 milhões (2006), respectivamente, algo inédito desde a assinatura do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Minas Gerais. Destaque para a proposta dos atrasos/deficiências, que saltam de uma posição deficitária de R\$ 495 milhões em 2004 para uma situação sem atrasos/deficiências em 2006.

Outra meta importante é a de Receita de Arrecadação Própria. O valor pactuado para 2004 foi da ordem de R\$ 14,5 bilhões, superior ao realizado em 2003 (R\$ 13,4 bilhões) em mais de R\$ 1 bilhão. Para os anos de 2005 e 2006 foram estabelecidas metas de R\$ 15,6 bilhões e R\$ 16,6 bilhões, respectivamente.

Na avaliação de 2004, o desempenho foi muito bom novamente. Cumpriu-se a meta de Resultado Primário com certa folga, ao atingir R\$ 1.264 milhões. A meta de Arrecadação Própria era alcançar no mínimo R\$ 14,5 bilhões, quando se obtiveram R\$ 15,4 bilhões, com uma margem de quase R\$ 1 bilhão acima do previsto. Em decorrência dessa performance, o indicador atrasos/deficiências atingiu déficit de R\$ 252 milhões. Situação bem melhor, portanto, do que havia sido previsto.

A quarta revisão compreendeu o triênio 2005-2007. Assinada em maio de 2005, trouxe em seu conteúdo metas mais otimistas e desafiadoras. O Resultado Primário acordado para cada ano do período ultrapassou a cifra de R\$ 1,5 bilhão e o indicador atrasos/deficiências sinalizou a perspectiva de resultados superavitários no triênio, ou seja, salta-se de um superávit de R\$ 129 milhões em 2005 para um superávit de R\$ 416 milhões em 2007.

Metas - Programa Triênio 2005-2007 - R\$ Milhões			
META	2005	2006	2007
Resultado Primário	1.596	1.756	2.133
Receitas de Arrecadação Própria	17.104	18.231	19.815
Atrasos/Deficiências	129	417	416

Em 2005, a meta relativa ao Resultado Primário, que era de R\$ 1.596 milhões, foi superada quando se alcançou o montante de R\$ 1.698 milhões. Além disso, o valor que se esperava obter do indicador atrasos/deficiências foi o dobro do realizado, ou seja, previram-se superávit de R\$129 milhões e ao final foram obtidos R\$ 263 milhões. Nesse exercício quase a totalidade das metas foram alcançadas, à exceção da relação Investimentos versus Receita Líquida Real.

A quinta revisão, abrangendo o período 2006-2008 foi acordada em outubro de 2006. As metas estabelecidas traduziam um grande desafio que era manter os níveis de crescimento da receita alcançada até 2005 e prosseguir no aprimoramento da gestão e controle interno intensivo do gasto público, de forma a alcançar novas possibilidades de redução de despesas e eficiência na alocação de recursos gerando assim condições favoráveis para a ampliação dos investimentos.

Metas - Programa Triênio 2006-2008 - R\$ Milhões			
META	2006	2007	2008
Resultado Primário	1.573	1.702	2.022
Receitas de Arrecadação Própria	20.002	21.105	22.341
Atrasos/Deficiências	0	0	0

Desta forma, para 2006 foi fixado Resultado Primário da ordem de R\$ 1.573 milhões sustentado pela meta de arrecadação própria de R\$ 20.002 milhões. Os números realizados de 2006 demonstram que as referidas metas foram alcançadas. Com a entrada de R\$ 20.068 milhões de recursos próprios, o Resultado Primário alcançou a cifra de R\$ 1.661 milhões, conseguindo fechar 2006 dentro da programação, gerando, ainda, uma folga de R\$ 88 milhões sobre o valor esperado.

A redução do Resultado Primário em relação ao exercício de 2005, entretanto, não comprometeu o indicador atrasos/deficiências, que em 2006 incorreu em suficiência financeira de R\$ 54 milhões, nem o nível de investimentos públicos, já que em 2006 foi aplicado expressivo volume de recursos nesses gastos.

Finalmente, **a sexta revisão** que vigora para o triênio 2007-2009, firmada em agosto/2007, contém metas que abrangem a elevação das receitas de arrecadação própria de R\$ 21.704 milhões para 2007, R\$ 23.351 milhões para 2008 e R\$ 25.275 milhões para 2009 e a obtenção de Resultados Primários de R\$ 1.704 milhões, R\$ 1.660 milhões e R\$ 1.800 milhões, respectivamente, nos anos 2007, 2008 e 2009.

Metas - Programa Triênio 2007-2009 - R\$ Milhões			
META	2007	2008	2009
Resultado Primário	1.704	1.660	1.800
Receitas de Arrecadação Própria	21.704	23.351	25.275
Atrasos/Deficiências	0	316	420

No encerramento de 2007 a avaliação que se faz é que os indicadores apresentaram desempenho satisfatório no exercício, superando as expectativas. O resultado global mostra que a meta de Resultado Primário de R\$ 1.704 milhões traçada para o ano de 2007 foi cumprida. A economia feita para o pagamento de juros somou, em 2007, R\$ 1.916 milhões, ultrapassando com folga (R\$ 212 milhões) a meta fixada para o ano e foi 15,4% superior à de 2006, quando o superávit primário somou R\$ 1.661 milhões.

O comportamento do indicador de geração de receita própria contribuiu positivamente para essa evolução. Numa integração do esforço arrecadador do Governo e do desempenho das atividades econômicas no Estado em 2007, o objetivo de alcançar uma receita própria de no mínimo R\$ 21.704 milhões foi não só realizado como superado com sucesso. A receita estadual atingiu o montante de R\$ 23.125 milhões gerando um adicional de quase R\$ 1,5 bilhão em relação à meta.

2.5. EXECUÇÃO DAS METAS E/OU COMPROMISSOS NO PERÍODO 1998 A 2007

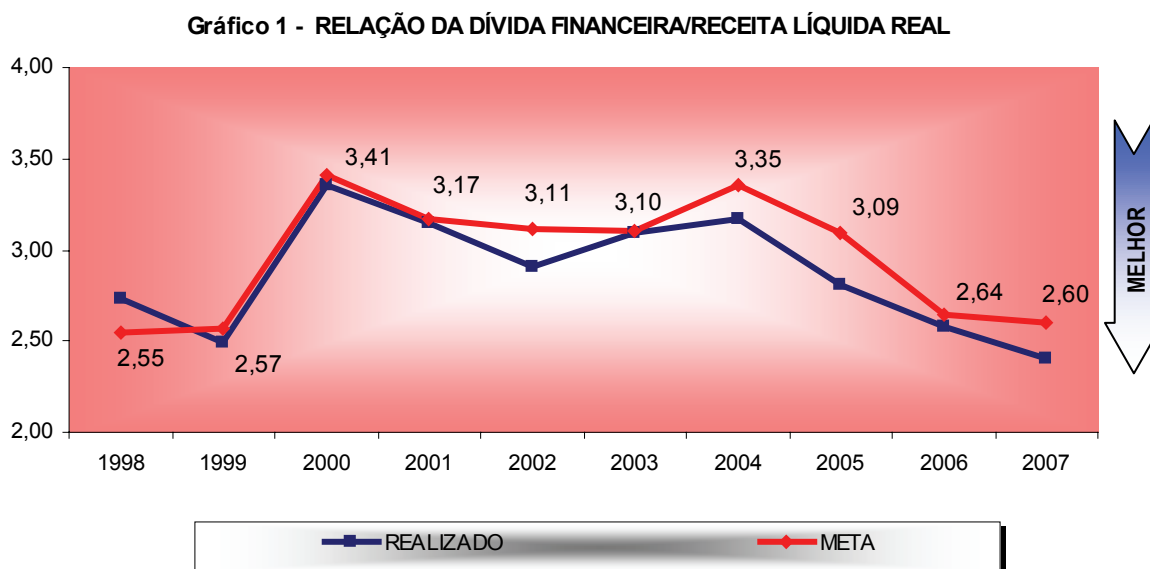
A trajetória do processo de ajuste das contas estaduais de Minas Gerais pode ser descrita tomando por base a evolução dos indicadores estabelecidos no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal.

Para melhor avaliação do comportamento das metas ao longo dos últimos dez anos optou-se por dividir o período em dois momentos. O primeiro compreendido pelo intervalo 1998-2002 e o segundo pelo quinquênio 2003-2007.

Meta 1: Relação Dívida Financeira / Receita líquida Real

A meta 1 do Programa estabelece os índices resultantes da relação Dívida Financeira / Receita Líquida Real anual que devem ser alcançados enquanto o montante da Dívida Financeira for superior ou equivalente ao da Receita Líquida Real anual. No quadro 1 estão dispostos os valores correspondentes à essa relação no período 1998-2007.

META	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estabelecida	2,55	2,57	3,41	3,17	3,11	3,10	3,35	3,09	2,64	2,60
Alcançada	2,73	2,50	3,36	3,15	2,91	3,09	3,17	2,81	2,58	2,40



Segundo a trajetória descrita no gráfico 1, o Estado cumpriu as metas estabelecidas nos dois períodos ao atingir índices inferiores aos determinados no Programa, exceção apenas do ano de 1998. Observa-se que a partir de 2003 começa a haver um distanciamento maior entre a meta e o realizado, com tendência de decréscimo a cada ano na relação.

Tal desempenho foi sustentado, principalmente a partir de 2003, pela boa performance apresentada pela receita estadual, com entrada de receitas adicionais obtidas pelo esforço fiscal planejado e organizado pela Secretaria de Estado de Fazenda, mediante elaboração de planos de fiscalização específicos.

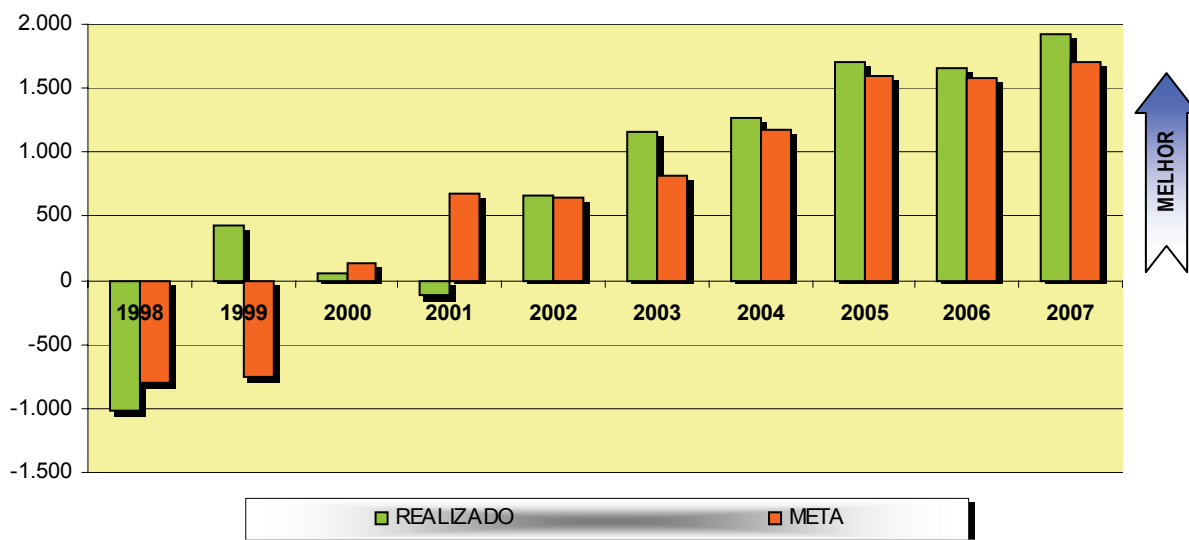
O que se tem é que na realidade a dívida do Estado se mostra mais administrável do que pagável, todavia é o esforço que vem sendo feito de aumentar a receita em níveis significativos que poderá sustentar uma trajetória que permitia atingir no prazo fixado para encerramento da dívida (2028), um resíduo menor a ser pago no período de 10 anos (até 2038 o Estado terá que liquidar totalmente a sua dívida negociada ao amparo da Lei 9.496/97).

Meta 2: Resultado Primário

A meta 2 corresponde à produção de resultados primários positivos, condição necessária para viabilizar a capacidade potencial de pagamento dos serviços da dívida programada, exigindo do governo todo empenho em termos de aumento de receitas e rigoroso processo de contenção de despesas.

Quadro 2 - Resultado Primário em R\$ Milhões										
META	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estabelecida	-800	-756	134	671	639	815	1.181	1.596	1.573	1.704
Alcançada	-1.018	429	49	-120	665	1.157	1.264	1.698	1.661	1.916

Gráfico 2 - MINAS GERAIS - RESULTADO PRIMÁRIO



Em 1998, a necessidade de um programa de ajuste fiscal decorria do fato de que o estado não conseguia gerar superávits primários que resultassem em recursos suficientes para cobrir os compromissos pós-refinanciamento. Dessa forma, o governo estadual programou um ajuste gradual compatível com as disponibilidades financeiras adicionais, contando com financiamento interno e recursos de privatizações. Naquele ano o resultado primário foi deficitário na ordem de R\$ 1.018 milhões, conforme o quadro 2 e gráfico 2, provocado principalmente pelo crescimento das despesas de pessoal e investimentos aliado ao desempenho insatisfatório da arrecadação de ICMS com queda real de 4,4% em relação a 1997.

Em 1999, com a nova administração (Itamar Franco), o quadro se reverte. Numa empreitada de corte nos dispêndios com custeio da máquina administrativa, redução dos investimentos e contenção dos gastos com pessoal, que ficaram próximos dos valores nominais de 1998, aliada a prática de políticas de incentivo ao aumento das receitas (aumento real do ICMS de 2,1%), o estado apresenta um resultado primário superavitário de R\$ 429 milhões.

No terceiro ano da avaliação – ano de 2000 – o indicador foi inferior ao do exercício anterior, todavia, permaneceu superavitário na ordem de R\$ 49 milhões. A receita continuou a apresentar bons resultados, com crescimento do ICMS. A expansão da atividade econômica associada ao programa de ação fiscal refletiu positivamente na situação financeira do Estado.

Enquanto as principais origens de recursos tiveram desempenho positivo, pelo lado da despesa a situação foi de pressão em face da necessidade de demandas comprimidas, gerando uma flexibilização dos gastos, principalmente da folha de pagamento dos servidores, com destaque para a recomposição salarial de carreiras do funcionalismo público ocorrida em junho, visando à valorização dos menores salários, sobretudo na área de segurança pública (polícia civil e militar).

Os investimentos, bem como os demais custeios, cresceram, o que se explica em parte pelo fato de que em 2000 houve normalização dos gastos, diferentemente do contexto de contingenciamento praticado no ano anterior.

Analisando o ano de 2001, reportando ao quadro 2, observa-se que o Resultado Primário alcançado foi deficitário em R\$ 120 milhões. Todavia, em comparação com 1998, esse valor continuou a expressar o ajuste que vinha sendo praticado.

O desempenho crescente das receitas continuou a contribuir favoravelmente, contudo, fatores atípicos atingiram de forma imprevista a receita, em destaque o racionamento de energia e a queda no nível de atividade econômica daquele exercício, impedindo melhores resultados. A pressão dos gastos, principalmente com pessoal, estendeu-se em 2001.

Importa observar que esse resultado deficitário levou ao descumprimento da meta de Resultado Primário, haja vista que o valor ficou bem aquém do esperado, isto é, R\$ 671 milhões. Em razão disso o estado foi apenado, pela primeira vez, a amortizar extraordinariamente parcela de seu endividamento.

Por fim, fechando o primeiro período da análise, no ano de 2002 verifica-se que o indicador passou de deficitário para superavitário em R\$ 665 milhões. A receita estadual, em que pese ao empenho da fiscalização estadual, teve o seu desempenho comprometido em razão do arrefecimento das atividades econômicas, com impacto sobre as receitas tributárias, o que foi compensado pela evolução positiva das transferências.

Destaque-se a entrada de R\$ 557 milhões referentes a uma parcela do montante a ser repassado pela União a título de descentralização de trechos da malha rodoviária federal e de R\$ 120 milhões transferidos ao Estado pelo Banco Bemge/Itaú por ocasião da assinatura do Termo Aditivo de Renovação do Contrato de prestação de serviços financeiros ao Estado.

O resultado primário foi ainda influenciado pelos resultados obtidos em virtude do controle exercido sobre alguns itens de gastos, em especial a folha de pagamento salarial. Entretanto, o ajuste atingiu os níveis de investimentos comprometendo a capacidade de atendimento à demanda estadual espelhada nas áreas de prestações de serviços de saúde, segurança, educação, etc.

Conclui-se que no primeiro quinquênio analisado foram dados os primeiros passos rumo ao ajuste fiscal, o que de fato veio a ocorrer em intensidade e consistência a partir de 2003. O resultado é evidenciado, no quadro 2 e gráfico 2, pela geração crescente de superávits primários ao longo do período 2003-2007. Observa-se que desde 2003 o superávit ultrapassou a cifra de R\$ 1 bilhão.

De 2002 para 2003 o crescimento nominal é de 74%, e em 2004 atinge-se o valor de R\$ 1.264 milhões, superando em 9,2% o montante gerado em 2003. O resultado apresentado no período incorpora os ganhos da melhor gestão de despesas estaduais e o do esforço de elevação das receitas próprias, sobretudo o ICMS.

Em 2005 se alcança pela primeira vez, desde a vigência do Programa (1998), resultado primário suficiente para pagar a totalidade do serviço da dívida estadual, o que permitiu ao Estado alçar à categoria "A" na capacidade de pagamento. Esta classificação traduz a evolução positiva dos indicadores financeiros e consolida o aval da União para garantia de empréstimos externos.

O Governo ampliou o superávit em 34,4%, alcançando R\$ 1.698 milhões, no mesmo ano (2005) em que gastou muito mais. A aparente contradição é explicada tanto pela grande expansão da arrecadação tributária, como pelo aumento dos investimentos públicos.

Dessa forma, além de o saldo primário obtido ter propiciado a redução do endividamento, destaque-se que seu alcance não comprometeu os gastos com investimentos. O Estado mantém o controle do seu endividamento sem renunciar à sua capacidade de impulsionar a economia, via ampliação dos investimentos, em especial os direcionados à infra-estrutura viária, segurança pública, educação e saúde.

Em 2006, o Estado superou, pelo segundo ano consecutivo, a marca histórica de R\$ 1,5 bilhão de superávit, ao atingir o valor de R\$ 1.661 milhões. Ao contrário do ano de 2005, mesmo com um valor expressivo apurado, os recursos não foram suficientes para cobrir a totalidade do serviço da dívida, sendo utilizadas receitas financeiras como reforço para saldar o restante dos compromissos. As

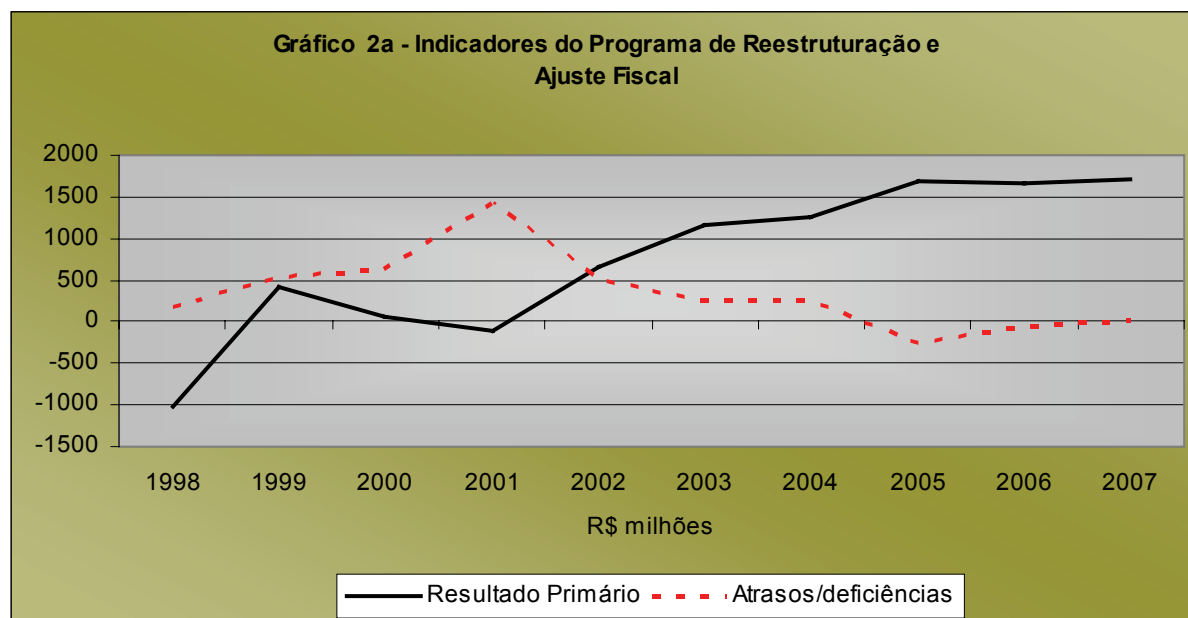
despesas cresceram em ritmo mais acelerado que o das receitas e as contas estaduais ficaram um pouco mais enxutas em 2006.

Os dados de 2007 dão indicações do dinamismo da receita e do gasto nesse período. Note-se que em 2007 esse indicador bateu o recorde ao alcançar R\$ 1.915,6 milhões de superávit.

Pelo gráfico 2a e quadro 2a a seguir pode-se observar a relação entre a evolução do Resultado Primário e do indicador atrasos/deficiências nos últimos dez anos. Importa ressaltar que, a partir de 2003, suas trajetórias vêm se distanciando, com ascendência da trajetória do Resultado Primário e descendência do outro indicador, sinalizando que a soma do resultado primário com as fontes de financiamento estão sendo suficientes para honrar os compromissos financeiros relacionados ao serviço da dívida, sem contudo, comprometer os investimentos.

Quadro 2a - Resultado Primário x Atrasos/deficiências em R\$ Milhões										
META	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Resultado Primário	-1.018	429	49	-120	665	1.157	1.264	1.698	1.661	1.916
Atrasos/deficiências	167	532	626	1.419	525	254	252	-263	-54	22

Nota: Atrasos/Deficiência: diferença entre Necessidade Financiamento Bruta e Fontes de Financiamento (Oper. Crédito e Alienação Ativos).
Valores positivos -indicativos de insuficiência de Fontes de Financiamento, necessidade de utilizar disponibilidades financeiras de exercícios anteriores ou postergação do pagamento de compromissos.
Valores negativos indicam que a Receita Líquida e as Fontes de Financiamento foram mais do que suficientes para honrar despesas financeiras e não financeiras.



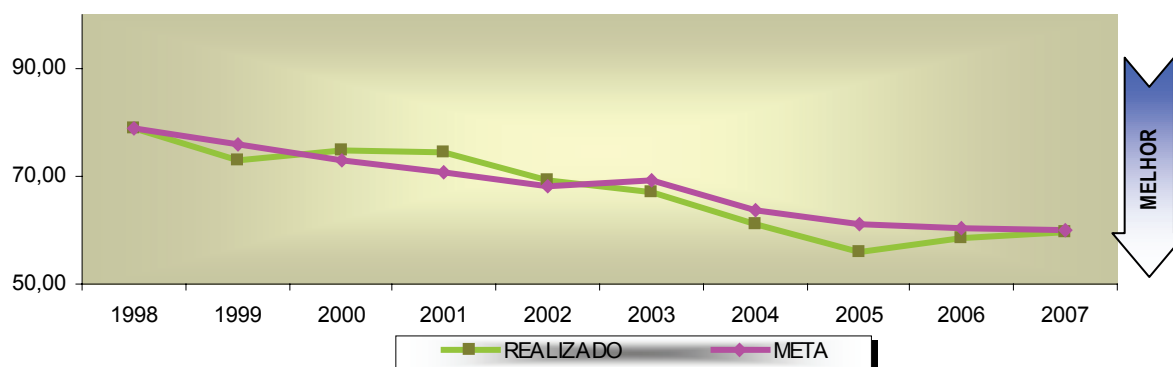
Meta 3: Despesas com Funcionalismo Público

A meta 3 estabelece a relação percentual entre os montantes da Despesa com Pessoal e da Receita Corrente Líquida, percentual que não deverá ser ultrapassado no período referido no Programa.

Quadro 3 - Despesas com Pessoal / Receita Corrente Líquida em %										
META	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estabelecida	79,00	76,00	73,00	70,80	67,98	69,14	63,59	61,20	60,49	60,00
Alcançada	79,00	73,00	75,00	74,50	69,26	67,17	61,01	56,10	58,59	59,64

A evolução dessa meta tem apresentando trajetória decrescente, conforme mostrado no quadro 3 e gráfico 3, cumprindo, a partir de 2003, o limite estabelecido no Programa. O enquadramento foi viabilizado pela elevação da receita e também pelos ajustes nas despesas com pessoal, principalmente a partir de 2003.

Gráfico 3 - DESPESAS COM PESSOAL/RECEITA CORRENTE LÍQUIDA



Em relação à gestão de Pessoal, os procedimentos e ações, que se iniciaram no exercício de 2003, estenderam-se por 2004 e persistiram em 2005, com avanços adicionais.

Nesse período os grandes resultados ocorreram principalmente em razão do saneamento realizado na folha de pagamento estadual, que permitiram combater as fraudes e identificar casos de servidores que tinham remunerações indevidas e das medidas destinadas a consolidar o Choque de Gestão e a modernizar as relações com os servidores públicos, a partir de uma nova política de valorização dos funcionários estaduais.

Em 2006 e 2007 a relação entre a meta e o realizado se estreita, mesmo com o crescimento da receita, em razão da elevação dos gastos com pessoal com a admissão de novos funcionários por meio de concursos públicos, a implantação de novas carreiras e tabelas salariais e a concessão de reajustes salariais para diversas categorias do funcionalismo público estadual.

Meta 4: Receitas de Arrecadação Própria

A meta 4 corresponde à geração de receita própria e é um dos indicadores utilizados para a mensuração da performance do Estado.

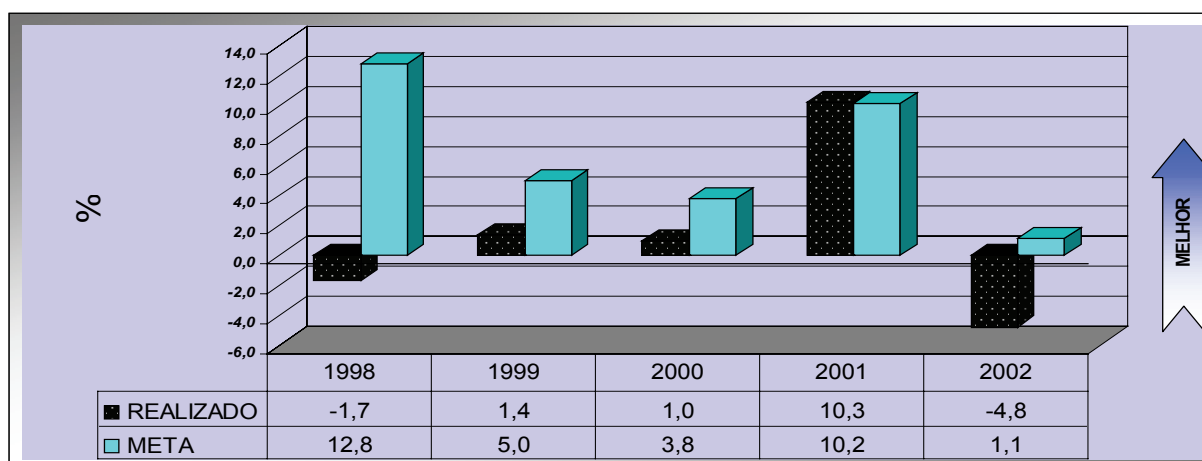
Essa meta deve ser avaliada em dois momentos em razão da metodologia de cálculo. Até 2002 ela era mensurada em termos de taxa de crescimento passando, a partir de então, a ser medida em valores correntes.

Considerando o primeiro momento tem-se a evolução dessa meta visualizada no quadro 4a e gráfico 4a. Observa-se que foi um período em que as metas praticamente não foram cumpridas, à exceção do ano de 2001.

Não obstante todo esforço de arrecadação feito pela fiscalização estadual, principalmente do ICMS, o período foi marcado pelo racionamento de energia, pelos incentivos à exportação, pela estagnação da atividade econômica no país e disputa com outras unidades da federação pela manutenção de empreendimentos comerciais e industriais em território mineiro, via concessão de benefícios.

Quadro 4a - Receitas de Arrecadação Própria					
Taxa de Crescimento Real (%)					
META	1998	1999	2000	2001	2002
Estabelecida	12,80	5,00	3,80	10,20	1,12
Alcançada	(1,70)	1,40	1,00	10,30	(4,79)

Gráfico 4a - RECEITA DE ARRECADAÇÃO PRÓPRIA

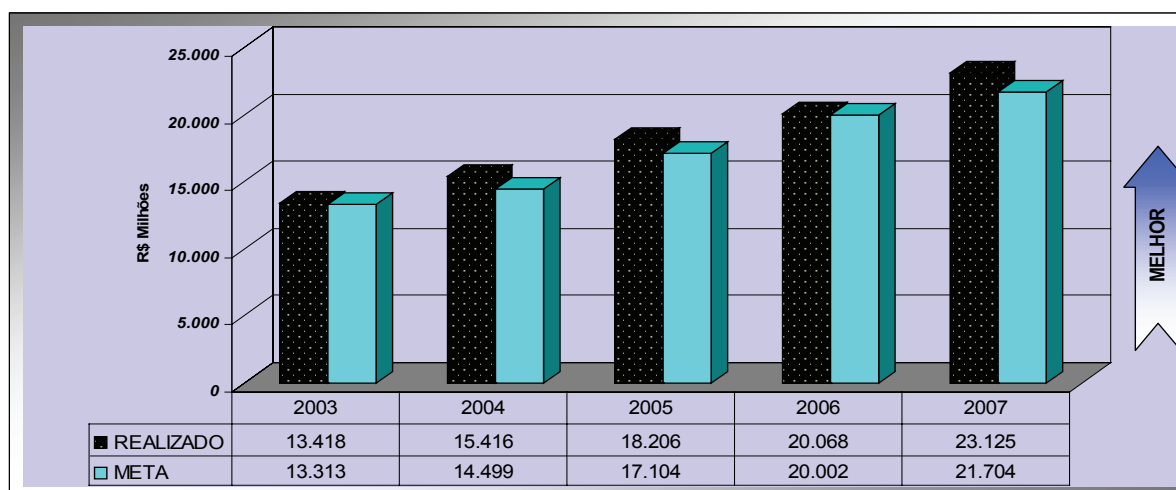


Um novo quadro se visualiza durante o período 2003-2007 quando o Estado passa a cumprir anualmente essa meta, inclusive com larga margem de vantagem.

Surpreendendo com a geração de receita, o valor alcançado salta de R\$ 13,4 bilhões em 2003 para R\$ 23,1 bilhões em 2007 conforme mostrado no quadro 4b e gráfico 4b.

Quadro 4b - Receitas de Arrecadação Própria					
em R\$ Milhões					
META	2003	2004	2005	2006	2007
Estabelecida	13.313	14.499	17.104	20.002	21.704
Alcançada	13.418	15.416	18.206	20.068	23.125

Gráfico 4b - RECEITA DE ARRECAÇÃO PRÓPRIA



Esse desempenho sinaliza o fato de que as fontes internas ao campo de atuação do Estado é que forneceram o impulso para a ampliação da receita estadual. Numa avaliação integrada do esforço arrecadador do governo e do desempenho das atividades econômicas no estado, alicerçada sobre o crescimento da economia mineira, a arrecadação estadual conquistou níveis excepcionais ao sair de uma receita tributária da ordem de R\$ 12,0 bilhões (2003) e atingir o montante de R\$ 21,4 bilhões (2007).

Neste contexto, a maior contribuição vem do ICMS, com a geração de R\$ 19,0 bilhões em 2007 contra R\$ 10,8 bilhões recolhidos em 2003. A contribuição da gestão da receita foi decisiva para o resultado alcançado.

Diversas vias foram percorridas para que se conseguisse fazer crescer as fontes tributárias. Incluem a regulamentação adequada da legislação tributária, a manutenção de serviços de atendimento aos contribuintes, a identificação eficaz do conjunto de pessoas e empresas que devem pagar tributos, o conhecimento e quantificação correta do montante da obrigação tributária devida até o controle da arrecadação, o combate à sonegação, com identificação e sanção do sonegador, a execução de ações de cobrança, a agilização da solução das pendências entre o fisco e o contribuinte e o aumento da consciência tributária da sociedade.

Dessa forma, fica evidente que a realização de receitas, nos últimos anos, ou melhor, as receitas próprias do estado é que desempenharam papel mais efetivo na ampliação dos recursos públicos. Importa observar que o aumento delas é que tem propiciado os recursos necessários para a expansão dos investimentos.

Esse resultado reflete a maior eficiência no combate à sonegação e o ganho na qualidade do aparato técnico – com novos funcionários e recursos tecnológicos, com aumento da eficiência na cobrança do tributo. Outro fator seria a crescente adoção do regime de substituição tributária, com recolhimento do imposto com base em valores presumidos fixados pelo fisco estadual, aliada ao crescimento das atividades econômicas no Estado.

Meta 5: Reforma do Estado, ajuste patrimonial e alienação de ativos

A meta 5 inicialmente estabelecia os montantes provenientes de alienações de ativos a serem realizados. Entretanto, a partir de 2004, face a ausência de ativos do estado que fossem representativos em termos de valor, a meta passou a ser expressa com o estabelecimento de compromissos anuais no âmbito do processo de desestatização, reforma administrativa e patrimonial, que resultassem em racionalização administrativa e/ou limitação de despesas.

Em termos de ações compromissadas, cabe assinalar que desde 2004 todas foram empreendidas ou estão em andamento, sendo a meta considerada cumprida pela STN nos exercícios, a exceção do ano de 2006 quando das sete ações estabelecidas apenas o compromisso de limitar as Outras Despesas Correntes ao percentual de 17,89% da Receita Líquida Real foi descumprido pois o percentual foi de 19,05%.

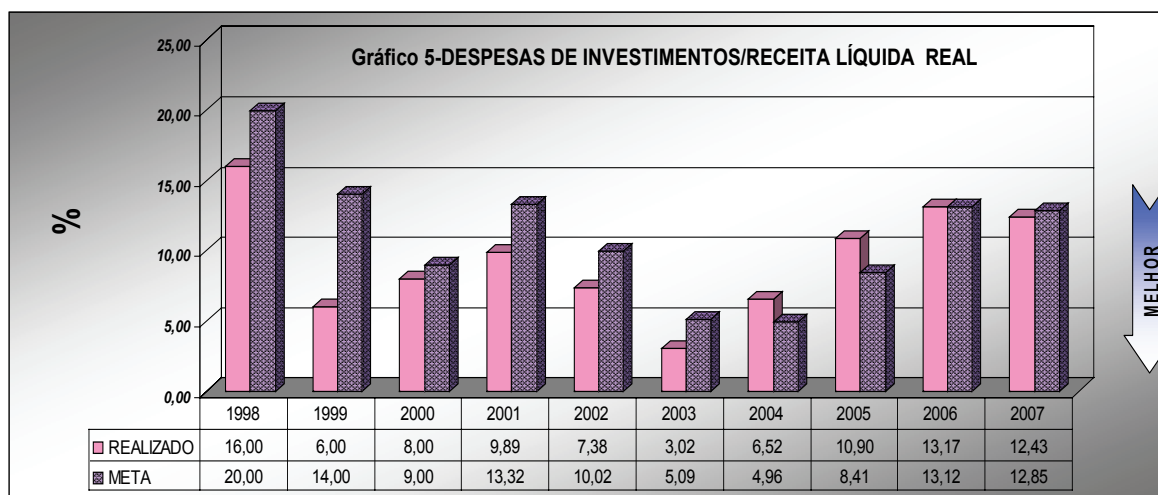
Meta 6: Despesas com Investimentos

A Meta 6 do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal consiste em limitar os gastos com investimentos a um percentual da Receita Líquida Real (RLR). Esse indicador mostra de forma muito positiva a evolução do ajuste fiscal programado a partir de 1998 e o efeito significativo que se alcançou ao longo do período finalizado em 2007, projetando o Estado de Minas Gerais como um ente federativo responsável.

Pelo quadro 6 e gráfico 6, considerando o primeiro período analisado (1998-2002), têm-se um percentual médio executado de 9,5% na relação investimentos/RLR. Todavia, observa-se que esse índice aconteceu de forma inconsistente haja vista que os aumentos dos investimentos contrapunham-se a aumentos da insuficiência financeira (vide gráfico 2a).

Considerando agora o quinquênio 2003-2007 têm-se uma média de aplicação em torno de 9,2% da RLR, entretanto, esse percentual é coerente com o período em que houve suficiência financeira.

Quadro 5 - Despesas com Investimentos/ Receita Líquida Real em %										
META	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Estabelecida	20,00	14,00	9,00	13,00	10,02	5,09	4,96	8,41	13,12	12,85
Alcançada	16,00	6,00	8,00	10,00	7,38	3,02	6,52	10,90	13,17	12,43



Na avaliação da meta, verifica-se, observando o gráfico 5, que o investimento anual, em cada exercício do período 2003-2007 foi além da meta estabelecida ou esteve próxima dela.

No início, em 2003, o nível de despesas com os investimentos foi relativamente baixo (R\$ 360 milhões), não só por restrições fiscais, mas também porque o governo estava se organizando para reconstruir sua capacidade de investir em obras.

Em 2004, o Estado iniciou um processo vigoroso de execução dos investimentos com recursos próprios, gastando R\$ 838 milhões no decorrer do exercício, já como primeiro fruto da reestruturação das contas públicas.

Em 2005, o governo dobrou seus investimentos (R\$ 1.665 milhões). Em 2006 contratou um total de R\$ 2,26 bilhões, chegando em 2007 com R\$ 2,42 bilhões aplicados principalmente em projetos relacionados a obras de infra-estrutura social nas áreas de segurança pública, educação, saúde e transporte.

Apesar de superar a meta, apesar de não cumpri-la, em alguns dos anos do período, o princípio do ajustamento das contas públicas foi preservado, haja vista o cumprimento de todas as demais metas.

3. Conclusão

Os avanços financeiros alcançados pelo estado nos últimos dez anos e revelados pela evolução dos indicadores do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, criaram base concreta para assegurar o crescimento de Minas nos próximos anos.

Isso foi alcançado sem comprometer seus compromissos básicos, dentre eles, o que levou o estado a assinar o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal em 1998, qual seja, gerar receitas suficientes para cobrir os novos serviços da dívida financeira renegociada à época.

Hoje o estado tem o controle do seu endividamento, cumprindo em dia seus compromissos com a União e com isso criando condições para ampliação do volume de captação de recursos, principalmente no mercado internacional, aproveitando o momento de consolidação das contas públicas e de sua capacidade favorável de pagamento e endividamento.

A situação fiscal mineira tem evoluído positivamente e os resultados alcançados referendam um gestão pública responsável com reconhecimento tanto dos outros entes da federação quanto de organismos internacionais.

A reorganização administrativa do estado proporcionada pelas inovações no funcionamento da máquina pública, o equilíbrio fiscal obtido a partir de 2004, a retomada dos investimentos como fruto do saneamento das contas públicas e o vigoroso crescimento da economia mineira têm sido os principais fatores a validar essa boa performance.

O Estado hoje incorpora todo um conjunto de atributos organizacionais positivos – gestão eficiente e transparente – que lhe permitem atuar firmemente de forma a manter investimentos e atrair novos, criando dispositivos, mecanismos e instrumentos compatíveis aos adotados em outras unidades da federação.

4. Referências Bibliográficas

- Contrato nº 004/98/STN/COAFI
- Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal
 - 1998/1999
 - 2000/2002
 - 2003/2005
 - 2004/2006
 - 2005/2007
 - 2006/2008
 - 2007/2009
- Relatório de Avaliação dos exercícios 2002/2003/2004/2005/2006/2007
- Lei 9.496/97
- Lei 10.661/03