

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

Francisco Luiz C. Lopreato\*

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

**Palavras-chave:** estados, finanças públicas, finanças estaduais.

**JEL:** H 72.

## 1. Introdução

A implementação do Plano Real agravou a crise das finanças estaduais presente desde os anos 80, tornando inadiável a renegociação das dívidas e o ajuste fiscal. O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496/1997) procurou evitar o colapso das finanças estaduais e afastar a ameaça de comprometimento da política de estabilização, abrindo caminho à retomada do controle financeiro e à superação do difícil momento, em melhores condições do que ocorreria caso não houvesse o apoio federal.

---

\* Professor da Universidade Estadual de Campinas; Instituto de Economia, Departamento de Política e História Econômica, Cidade Universitária, 13083-970 - Campinas, SP - Brasil - Caixa-Postal: 6135; lopreato@eco.unicamp.br.

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

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

## 2. Crise das finanças estaduais, Plano Real e a criação de um novo regime fiscal

A trajetória das finanças estaduais é o resultado de determinações envolvendo, de um lado, a situação peculiar de cada unidade e, de outro, a crise fiscal em que se envolveu o setor público brasileiro a partir do problema da dívida externa no início dos anos 80. A política de enfrentamento da crise da dívida externa, privilegiando a manutenção dos compromissos financeiros e as transferências de recursos ao exterior, marcou o momento do colapso do padrão de financiamento público criado com as reformas do PAEG e levou todos os segmentos do setor público estadual a entrarem em crise (LOPREATO, 2002).

A perenidade da crise cambial aprofundou os problemas fiscais. Os Estados, fragilizados financeiramente, ampliaram a dependência do crédito e do socorro federal e, ao mesmo tempo, viram crescer a articulação entre o tesouro, as empresas e os bancos estaduais, bem como a colocação de títulos da dívida pública. As iniciativas do Governo Federal para controlar o endividamento e para retirar o apoio financeiro aos

Estados esbarraram no risco de gerar o caos administrativo e de romper o precário equilíbrio macroeconômico, provocando o desenlace da crise econômica. Além disso, o momento de alta inflação inibiu a revisão da estrutura de financiamento pública e contribuiu para o aprofundamento da crise fiscal.

O novo cenário internacional e os movimentos do início dos anos 90 de abertura comercial e financeira permitiram a reintegração da economia brasileira ao mercado financeiro global. O retorno do financiamento externo criou as condições para o sucesso do Plano Real no controle da inflação e abriu espaços à revisão da estratégia de desenvolvimento anterior. A proposta liberal, apoiada na soberania dos mercados e na lógica de gestão da política macroeconômica definida por compromissos previamente anunciados, alterou o regime fiscal e a forma de enfrentamento da crise estadual. O objetivo foi evitar que o desequilíbrio das contas públicas ameaçasse a expectativa de valorização dos capitais externos necessários ao financiamento do balanço de pagamentos e colocasse em risco o processo de estabilização em curso.

O fim do regime de alta inflação e das elevadas taxas de juros adotadas no plano de estabilização agravaram a crise financeira estadual. Os governadores, presos aos problemas da dívida pública e dos bancos estaduais, perderam o controle das contas públicas e se tornaram reféns da crise, permitindo que o Governo Federal ditasse as regras do jogo e definisse condições de controle de endividamento de difícil passagem em outros tempos.

O processo de renegociação da dívida pública enquadrando os Estados na estratégia de desenvolvimento adotada, os obrigando a cumprirem duras regras de ajuste fiscal e a se desfazerem de empresas e de bancos estaduais, que, até aquele momento, serviam de instrumentos de alavancagem financeira e de ampliação de gastos públicos (Lei nº 9.496/1997).

O programa de ajuste fiscal interrompeu o entrelaçamento financeiro entre o tesouro, empresas e bancos estaduais e ampliou o controle sobre os focos de descontrole das contas públicas. Esta nova estrutura do setor público estadual limitou o poder de atuação de cada unidade, em grande medida, à sua potencialidade fiscal e ao arranjo das contas públicas. Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF-LC nº 101 de

04/05/2000), completou-se a mudança do aparato institucional e tratou-se de definir os parâmetros de comportamento orçamentário, estabelecendo limites legais para os valores da dívida consolidada, das operações de crédito e das despesas de pessoal. Além disso, regras de conduta foram criadas, forçando as unidades a respeitarem os limites de gastos e de endividamento e, no caso de cometerem excessos, a retornarem a eles em curto espaço de tempo (NASCIMENTO; DEBUS, s.d.).

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

### 3. O processo de ajuste fiscal: até onde chegou?

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

O esforço fiscal, refém da instabilidade macroeconômica, não logrou os resultados esperados nos primeiros anos de vigência. A estratégia de

desenvolvimento concentrada na defesa intransigente da política de estabilização, a abertura ao mundo das finanças globais e a prática de altas taxas de juros levaram o país a conviver com um crescimento médio do PIB de 2,5% entre 1996 e 2006 e com ciclos atrelados ao movimento do crédito internacional, restringindo a capacidade dos Estados de superar o quadro de fragilidade financeira.

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

O baixo crescimento do PIB refletiu-se no comportamento pouco expressivo do ICMS em comparação com o IGP-DI. Este movimento só não foi menos favorável devido ao aumento da arrecadação nos setores de telecomunicações, energia elétrica e combustível.<sup>2</sup> O processo de privatização, a crise energética e a alta do preço do petróleo no mercado internacional elevaram o peso relativo dessas áreas no montante do ICMS, beneficiando o desempenho da receita tributária, que, mesmo assim, teve fraco desempenho nos três Estados, pelo menos, até 2002, ganhando impulso no último triênio.

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

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

Fonte: STN e Ipeadata

Rec. Tr = Receita Tributária

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

**Tabela 2. Evolução do superavit primário**

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

Fonte: STN - Indicadores fiscais

\* valores correntes em milhares de reais

RCL= Receita Corrente Líquida

O olhar sobre os principais indicadores fiscais apontou avanços nas três unidades, apesar das diferenças existentes e da difícil situação financeira do RS. O sinal mais evidente dessa nova postura de gestão fiscal revelou-se na presença de superavits primários e na adoção dessa regra como norma de conduta aceita por todos. O RS, diferenciando-se do movimento observado em SP e RJ, não se enquadrou de imediato e conviveu com deficits nos anos iniciais da década, alcançando superavits primários só a partir de 2004, quando passou a acompanhar a tendência geral (tabela 2).

Além disso, o programa de ajuste fiscal e a LRF deram ênfase ao controle das despesas de pessoal (DP), refletindo a preocupação presente desde a Lei Camata (LC 96 de 31/05/1999) com o valor do gasto e com

a forma pouco precisa dos registros contábeis.<sup>3,4</sup> Os indicadores fiscais, divulgados pela STN, mostram que os três Estados cumpriram o preceito legal e apresentaram tendência de queda da relação DP/RCL.<sup>5</sup> No caso de SP, as privatizações, os programas de demissão voluntária e a não-reposição dos aposentados reduziram o número de funcionários ativos de 912 mil em 1994 para 743,3 mil em 2005 e favoreceram a contração dos gastos com pessoal. Porém, o elevado gasto com inativos e pensionistas (cujo número saltou de 386,9 mil para 476,2 mil no período citado) e os entraves na adoção do regime de previdência dos servidores públicos dificultaram avanços mais significativos desse indicador.

A queda das despesas de pessoal no RJ foi mais expressiva, devido, fundamentalmente, ao fato de ter concluído a implementação do Regime Próprio de Previdência Social para Servidores Públicos (RPPSP) e ter deixado de registrar os gastos com inativos e pensionistas como despesas de pessoal (tabela 3).<sup>6</sup>

**Tabela 3 – Desp. Líquida Pessoal/RCL**

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

Fonte: STN - Indicadores fiscais

A situação do RS revelou-se peculiar. O valor das despesas de pessoal alcançou 61,68% da RCL em 2000 e superou o limite fixado na LRF. Isto obrigou o Estado a enquadrar-se no teto legal em curto espaço de tempo. O Estado cumpriu com essa determinação em 2002 e manteve a tendência de queda nos seguintes. O atraso na adoção do novo regime

previdenciário limitou as reduções das despesas de pessoal e o valor de 42,31% da RCL alcançado em 2007 ocorreu, em boa medida, graças ao que se pode chamar de “forma particular de apropriação dos dados”.<sup>7</sup>

Os valores de despesas de pessoal apresentados acima refletiram situações distintas e deixaram claro que se deve ter atenção para evitar comparações descuidadas ou tirar conclusões apressadas sobre a dimensão correta dessas despesas e as dificuldades em relação aos aposentados e pensionistas. As diferenças no registro das despesas de pessoal de cada unidade podem ser explicadas, em alguma medida, pelo estágio na adoção do RPPSP e pelas especificidades dos preceitos fixados pelos respectivos Tribunais de Contas. Essas diferenças, embora passíveis de serem superadas em algum momento, contribuem para obscurecer o entendimento atual sobre o que está sendo considerado no valor das despesas de pessoal, exigindo, portanto, cuidado no trato da informação isolada.

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

A obrigatoriedade de gerar *superavits* primários e de pagar parte da dívida, ao lado das restrições à contratação de novos créditos, freou o movimento de crescente desequilíbrio do imediato pós-Plano Real, mas não foi suficiente para reverter o quadro inicial de dificuldade. A situação voltou a deteriorar-se nos anos seguintes à crise na Ásia. Os Estados, reféns do baixo crescimento econômico, dos limites à contratação de empréstimos e da expansão do índice (IGP-DI) usado na atualização monetária da dívida, tiveram que ampliar o controle dos gastos públicos e buscar apoio na esfera federal para superar o momento difícil.<sup>8</sup>

A estabilidade econômica alcançada após 2004 permitiu a SP e ao RJ manterem a relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL) abaixo do índice definido na LRF. O mesmo não ocorreu no RS (tabela 4). O Estado sustentou valores acima do limite legal, não cumpriu a trajetória esperada de redução da dívida e efetuou



os pagamentos dos encargos, freqüentemente, com atraso. Isto lhe gerou punições e elevou o custo de carregamento da dívida, alimentando os sinais de fragilidade financeira.<sup>9</sup> O RS, entretanto, não deixou de atender à lógica do programa de ajuste, pagando amortizações bem superiores às captações de novos recursos e acatando as regras de gestão das contas públicas.

**Tabela 4 - Relação DCL/RCL**

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

Fonte: STN - Indicadores fiscais

O controle das contas públicas, apesar dos sinais positivos anunciados pelos indicadores fiscais, não conseguiu lidar com o aparente esvaziamento do poder estadual como força motora da federação brasileira. Os indícios são de que os Estados enfrentam uma crise estrutural, definida pela perda de seus espaços de atuação e de capacidade de ordenarem as ações em seu território.

As evidências desse fenômeno decorreram, de um lado, do menor grau de liberdade da política estadual com o aumento da rigidez orçamentária e da tendência de reconcentração da receita tributária disponível na esfera federal, decorrente da expansão da receita da União a partir de contribuições sociais não compartilhadas com os governos subnacionais e da queda do peso do ICMS na carga tributária total. Por outro lado, foi visível a deterioração do potencial dos gastos estaduais, provocada por: (i) a crise fiscal; (ii) a desmontagem das articulações com a esfera federal e das relações no interior das próprias unidades, com a priva-

tização de bancos e empresas estaduais, responsáveis, na fase anterior, por definirem a atuação e o valor das despesas estaduais em diferentes áreas<sup>10</sup> e; (iii) o comprometimento com o ajuste fiscal e o pagamento dos encargos da dívida renegociada com a esfera federal.<sup>11</sup> Este conjunto de elementos enfraqueceu o poder de atuação e a capacidade dos Estados de desempenharem o papel histórico de coordenação política e econômica das atividades realizadas em seu território e ator central no pacto federativo.

Os municípios, por sua vez, apoiados na crescente participação no valor da receita tributária disponível e na articulação direta com a esfera federal como agentes dos programas sociais e de transferência de renda (por exemplo: SUS, Fundef e Bolsa Família), ganharam espaço como elementos atuantes da federação brasileira e ocuparam parte do vazio deixado pelo retraimento das despesas estaduais. Porém, o fizeram, em grande medida, com perda de autonomia nas decisões de gastos, pois ficaram atrelados às diretrizes estabelecidas pelo governo central. Esta forma peculiar de descentralização e de articulação direta com a esfera federal, baseada na crescente dependência de verbas de transferências e de convênios federais, levou os municípios a agirem descolados da órbita do poder estadual, esvaziando a capacidade dos Estados de elaborar e coordenarem políticas em áreas relevantes da atuação pública, criando um vazio ocupado pelo poder central (PRADO, 2007).

O resultado revelou-se um modelo particular de federalismo. Os governos estaduais vivem, atualmente, um processo de perda de expressão econômica e política, apesar de continuarem detendo peso expressivo na ordem federativa. Os sinais indicam que alterações na federação brasileira estão em curso. A crise fiscal vivida desde os anos 80, as restrições decorrentes do ajuste fiscal, a menor participação na receita tributária disponível, aliada às características da evolução recente de cada esfera de governo, desencadearam um lento processo de mudanças na correlação de forças, dando lugar ao dimensionamento crescente do poder federal e da importância dos municípios, enquanto a atuação dos Estados perde fôlego e cede espaços no jogo federativo. Esta questão ganhou força como ponto basilar do debate sobre o futuro do federalismo brasileiro. Os efeitos já foram sentidos, mas os seus des-

dobramentos não se completaram e estão na dependência da evolução do quadro econômico.

### 3. Os percalços do ajuste fiscal

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

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

A falta de melhor estrutura institucional merece atenção. A crise do setor público brasileiro decorrente do problema da dívida externa levou ao colapso do modelo anterior de intervenção institucional e ao processo de privatização de empresas e instituições financeiras. A visão que orientou a remontagem do modelo institucional não priorizou as ações a favor, por exemplo, da defesa do desenvolvimento tecnológico e científico, do incentivo às exportações, do crescimento industrial e de programas necessários à sustentação do crescimento. A ausência de instrumentos impulsionadores do crescimento deixou as unidades presas à política de cortes de gastos públicos, com poucas condições de responderem aos desafios do novo momento e de interferirem na estratégia de desenvolvimento.

A superação da fase aguda do ajuste fiscal em SP e RJ criou a chance de se revisitar a discussão sobre a institucionalidade e as formas de atuação governamental, abrindo espaços a alguns avanços. No RS, no entanto, os dirigentes, focados no embate com a situação fiscal, tornaram-se reféns da política de ajuste, cerceando o debate de uma agenda alternativa comprometida com o desenvolvimento e a expansão do potencial de crescimento estadual.

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

A nova legislação trouxe outro entendimento do que se insere no conceito de “despesa de pessoal”. Os Estados tiveram de alterar o aparato institucional e a forma de financiamento das despesas com inativos e pensionistas, com o objetivo de se adaptarem às reformas previdenciárias dos governos FHC (EC no 20 de 15/11/1998) e Lula (EC no 41 de 19/12/2003 e EC no 47 de 05/07/2005). A legislação federal definiu o novo modelo e as unidades foram obrigadas a seguir as normas legais, estabelecendo: (i) a criação de um órgão responsável pela gestão do regime próprio de previdência; (ii) a cobrança de uma alíquota sobre os ganhos dos servidores ativos e da parcela dos proventos dos inativos e pensionistas que exceder o teto do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) equivalente, no mínimo, à dos servidores federais (11%); (iii) a constituição de um fundo previdenciário, com autonomia de gestão, responsável pelo pagamento dos inativos e pensionistas, com a contribuição patronal igual ao dobro do pagamento dos servidores (22%).

A legislação estabeleceu que, após a criação plena do novo modelo institucional, os Estados poderiam retirar o valor total dos gastos com inativos e pensionistas do conceito de “despesa de pessoal”, passando a registrar nessa rubrica apenas os gastos com os ativos. O mérito do conceito usado na LRF foi o de separar cada uma das contas e o de melhorar o conhecimento sobre a forma de financiamento dos inativos e pensionistas. Porém, isto não eliminou, pelo menos a curto prazo, o efeito restritivo desses gastos sobre as contas públicas.

O problema de financiamento continuou presente e se transferiu ao fundo de previdência, recolocando o debate. A introdução de alíquotas mais elevadas de contribuição previdenciária no novo modelo atendeu às necessidades do fluxo futuro de gastos com inativos e pensionistas, mas não resolveu o problema de como financiar o seu estoque atual. Os

Estados continuaram forçados a aportar parte do volume de recursos necessários ao pagamento dos inativos e pensionistas, já que a arrecadação previdenciária no modelo anterior, além de se dar com alíquota mais baixa, incorporava-se à receita corrente e não era reservada à cobertura desses gastos. Criou-se, então, uma “dívida” do tesouro estadual que precisava ser honrada e interferia na gestão orçamentária. Assim, o valor da despesa de pessoal, conforme apresentado no indicador de gestão fiscal, escondeu o real impacto dos gastos de pessoal na execução orçamentária, exigindo que a análise se faça em conjunto com as condições do RPPSP.

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

A questão de como resolver o problema dos servidores inativos, sem contar com uma reserva financeira suficiente para dar suporte aos benefícios pagos, persistiu em aberto. O valor do deficit previdenciário chegou a R\$ 3,99 bilhões em 2006 e não há solução fácil para o problema. A constituição do fundo previdenciário exigiria grande esforço de capitalização, pois o tesouro deixaria de compensar as despesas com as contribuições dos servidores ativos e ainda teria de fazer o repasse do valor equivalente à contribuição patronal, comprometendo parcela elevada da RCL.<sup>12</sup>

A situação financeira estadual dificultou a busca por saídas, mas, ao mesmo tempo, tornou-a imperiosa. Os dados da execução orçamentária, *que incluem os gastos com pensões e outros não considerados no conceito da LRF*, indicaram a questão das despesas de pessoal como fator de comprometimento dos demais gastos e a colocaram como desafio no encaminhamento do arranjo das contas públicas (tabela 5). O problema seria ainda mais grave caso fossem levados em conta: (i) o fato de os gastos não incorporarem as repercussões financeiras da decisão judicial contrária ao Estado sobre a não-adoção dos índices salariais concedidos em 1996 (TCE-RS, 2006); (ii) os sinais de que a recente queda nos gastos de pessoal apresentados na execução orçamentária deveu-se mais à opção de classificar como despesas de custeio parte dos gastos antes registrados como de pessoal do que a medidas efetivas de controle de gastos (GOBETTI, 2006).<sup>13</sup>

**Tabela 5 - Despesa de Pessoal/RCL**

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

Fonte: STN - Execução orçamentária

A governadora Yeda Crucius, como meio de enfrentar a crise e reestruturar as finanças estaduais, encaminhou à Assembléia Legislativa um projeto de lei propondo: (i) a criação de um órgão autônomo gestor da previdência pública estadual; (ii) a instituição do regime de previdência complementar para os servidores, mediante capitalização com contribuições paritárias; (iii) o estabelecimento de um teto de aposentadoria para os servidores a ser custeado pelo tesouro; (iv) a transferência de parte dos recursos da venda de imóveis para a capitalização do fundo previdenciário (Governo RS, 2007).

As medidas foram na direção do novo modelo previdenciário e destacaram os entraves presentes na estrutura de gasto estadual. A solução,

entretanto, exigirá enorme esforço e, uma vez aprovada, pouco aliviará a situação financeira a curto prazo.

A reformulação institucional de São Paulo avançou mais do que a do Rio Grande do Sul. Foi aprovada a adequação das contribuições previdenciárias às normas federais e a criação da entidade gestora única do regime próprio dos servidores públicos (SPPrev, LC no 1010/2007 e LC no 1012/2007). Não obstante, o fundo previdenciário, embora legalmente autorizado, não se constituiu, uma vez que, para isso, seria preciso obter os recursos exigidos para saldar a “dívida” com o regime previdenciário próprio do Estado.

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

O regime próprio de previdência do Rio de Janeiro completou todo o processo de adequação às normas da legislação federal e criou o fundo previdenciário responsável pelo pagamento dos inativos e pensionistas (RioPrevidência). As condições de seu financiamento estiveram diretamente ligadas a dois contratos assinados com a União durante o processo de renegociação da dívida estadual. O primeiro negociou a cessão ao governo federal de parte dos direitos de crédito sobre a exploração do petróleo (royalties e participação especial), recebendo, em troca, (i) o abatimento da parcela de 20% à vista exigido no acordo e; (ii) os Certificados Financeiros do Tesouro (CFT) utilizados na capitalização do fundo de previdência recém-criado.<sup>14</sup> O segundo acertou a constituição de uma reserva monetária (a chamada conta A), com recursos originários de empréstimo contraído por meio de um instrumento próprio com a Caixa Econômica Federal, a fim de garantir as obrigações previdenciárias assumidas com a liquidação do Banerj.

O Estado, diante das dificuldades financeiras enfrentadas em 2003, voltou a celebrar outro contrato com a esfera federal, antecipando os pagamentos dos CFT que venceriam a partir de 2007 e estabelecendo, em troca, a transferência ao RioPrevidência de parte das receitas a que faz jus, a título de compensação financeira pela exploração do petróleo.

A operação completou-se em janeiro de 2006, com a incorporação ao patrimônio do fundo dos direitos de propriedade sobre as receitas do petróleo e sobre as receitas oriundas da dívida ativa tributária e dos créditos tributários parcelados, ampliando a disponibilidade de recursos à disposição do órgão gestor do regime próprio de previdência.<sup>15</sup>

As receitas próprias previdenciárias, com a capitalização do fundo, alcançaram 76,59% do total dos recursos utilizados no custeio do RPPSP em 2006 e os repasses previdenciários correspondem aos outros 23,41% do total arrecadado, divididos em contribuição patronal (15,36%) e repasses do tesouro para a cobertura de *deficit* (8,05%) no valor de R\$ 521,70 milhões. É interessante observar que, do valor total das receitas próprias previdenciárias (R\$ 4,97 bilhões), as contribuições dos servidores públicos responderam por 16,08% e os recursos provenientes do petróleo por 40,16%. Outros 25,61% vieram das receitas com os CFT's que, originalmente, também são atrelados ao petróleo; ou seja, o petróleo colocou o Rio em condição peculiar diante de São Paulo e do Rio Grande do Sul (TCE-RJ, 2007).

A regulamentação do RioPrevidência fez com que, a partir de 2005, os gastos de aposentadoria e pensões deixassem de ser classificados como despesas de pessoal e os repasses orçamentários necessários à cobertura do *deficit* previdenciário fossem registrados como "outras despesas correntes", diferentemente do que ocorreu com o mesmo tipo de gasto nas outras duas unidades. A consequência foi a redução expressiva do valor atribuído às despesas de pessoal, embora, é importante destacar, o comprometimento do potencial tributário no financiamento das despesas com inativos e pensionistas continue elevado e constitua fator de restrição aos gastos em outras áreas.

Em resumo, a mudança institucional na área previdenciária escancarou as dificuldades de financiamento dos inativos e pensionistas e tornou menos obscuro o trato das despesas de pessoal, sem, no entanto, eliminar o entrave existente sobre o potencial de investimento estadual, apenas deslocando-o de lugar.



## Cresceu o superavit primário e os encargos da dívida são pagos, mas ...

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

**Tabela 6. Condições de Financiamento dos Governos Estaduais**

Rio de Janeiro R\$mil correntes				
	2004	2005	2006	2007
I – Resultado primário	2.204.018	1.971.290	1.891.735	3.491.927
II – Juros da dívida	1.673.602	1.997.551	2.167.339	2.373.213
III = (I – II) – Nec. Financiamento Líquida	530.416	(26.261)	(275.604)	1.118.714
IV – Amortizações	849.983	712.696	728.646	840.568
V = (III +IV) = Nec. Financiamento Bruta	(319.567)	(738.958)	(1.004.250)	278.146
Alienação de bens	9.325	354.562	228.728	768
Operações de crédito	260.894	280.750	352.734	163.674
Aplicações financeiras	198.506	181.027	226.586	291.816
Outras receitas de capital	24.097	101.604	244.490	194.001
VI = saldos / deficiência financeira	173.255	178.985	48.288	928.405
São Paulo				
	2004	2005	2006	2007
I – Resultado primário	3.704.348	3.458.154	5.213.765	5.868.551
II – Juros da dívida	4.126.911	4.966.355	5.319.288	5.128.332

III = (I - II) - Nec. Financiamento Líquida	(422.563)	(1.508.201)	(105.523)	740.219
IV - Amortizações	1.369.090	1.428.827	3.396.093	2.188.981
V = (III + IV) = Nec. Financiamento Bruta	(1.791.653)	(2.937.028)	(3.501.616)	(1.448.762)
Alienação de bens	36.891	1.213.119	1.622.601	31.521
Operações de crédito	548.143	375.856	381.196	256.074
Aplicações financeiras	1.155.956	1.488.437	1.365.357	1.195.619
Outras receitas de capital	200.973	114.496	161.802	460.362
VI = saldos / deficiência financeira	150.310	254.880	29.340	494.814
Rio Grande do Sul				
	2004	2005	2006	2007
I - Resultado primário	35.979	572.131	454.197	954.250
II - Juros da dívida	280.666	293.903	285.446	269.812
III = (I - II) - Nec. Financiamento Líquida	(244.687)	278.228	168.751	684.438
IV - Amortizações	1.178.341	1.420.401	1.490.015	1.560.568
V = (III + IV) = Nec. Financiamento Bruta	(1.423.028)	(1.142.173)	(1.321.264)	(876.130)
Alienação de bens	169.045	29.215	231.689	1.290.006
Operações de crédito	230.075	127.324	29.411	0
Aplicações financeiras	36.929	55.291	27.763	80.382
Outras receitas de capital	10.178	12.272	52.739	148.974
VI = saldos / deficiência financeira	(976.801)	(918.071)	(979.662)	643.232

Fonte: Elaboração própria

Dados dos Relatórios da LFR - Demonstrativo do Resultado Primário

O uso desses expedientes permitiu a São Paulo e ao Rio de Janeiro saldarem o serviço da dívida e obterem saldos financeiros. O mesmo não ocorreu no Rio Grande do Sul. A precariedade das condições de financiamento evidenciou-se tanto na constante presença de NBF como na existência de deficiência financeira de 2004 a 2006. O Estado reverteu a situação em 2007 graças ao valor excepcional da venda de ativos, mas, como essa forma de captação de recursos não deve se sustentar, o quadro anterior provavelmente voltará a se repetir em 2008, indicando que a situação, depois de transcorridos dez anos da renegociação da dívida pública, pouco se alterou e a busca do equilíbrio financeiro continuou como ponto basilar de sua agenda fiscal.

O peso da dívida pública, embora não tenha o caráter explosivo característico do momento anterior ao programa de ajuste fiscal, manteve-se como empecilho ao arranjo das contas públicas. A renegociação descolou a dinâmica da dívida do valor da taxa básica de juros e estabeleceu um limite máximo para o comprometimento da receita líquida real (RLR)<sup>16</sup> com o pagamento dos encargos da dívida, permitindo, assim, a retomada do controle do processo de endividamento e a superação da ameaça de caos financeiro presente no início do Plano Real.

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

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

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

A escolha alternativa de utilizar o IPCA teria reduzido o ritmo de crescimento do estoque e a dinâmica da dívida se aproximaria do mo-

vimento interno da economia, deixando o valor dos encargos menos sujeitos à instabilidade internacional (Gráfico 1).

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

O Rio Grande do Sul, por sua vez, ainda foi penalizado com a troca de indexadores por atrasar os pagamentos das parcelas de amortização. O fato não trouxe implicações fiscais relevantes enquanto o IGP-DI esteve acima da Selic, mas a inversão ocorrida em 2005 e 2006 afetou o estoque da dívida, que continuou crescendo atrelado ao indexador de valor mais alto, piorando o já debilitado quadro das finanças gaúchas.<sup>17</sup>

A questão do resíduo assumiu grandes proporções nos três Estados. O seu peso cresceu sistematicamente e se tornou responsável por uma parcela expressiva do valor da dívida renegociada. Os dados da tabela 7 mostraram que, apesar de os pagamentos dos encargos alcançarem até 13% da RLR, o estoque da dívida renegociada expandiu-se e atingiu em São Paulo R\$ 120,2 bilhões em 2006, valor maior do que o dobro daquele existente em 1999 (R\$ 53,8 bilhões), com peso expressivo do resíduo (R\$ 39,9 bilhões). A dinâmica de crescimento da dívida revelou-se a mesma nas outras duas unidades. O estoque da dívida renegociada mais do que dobrou no Rio de Janeiro, alcançando em 2006 o montante de R\$ 29,5 bilhões, com o resíduo respondendo por cerca de  $\frac{1}{4}$  desse valor. No Rio Grande do Sul, a dívida intra-limite chegou a R\$ 28,2 bilhões em 2006 e o valor do resíduo seguiu padrão semelhante aos demais Estados.<sup>18</sup>

**Tabela. 7 Dívida Fundada, Saldo e Resíduo da Dívida Renegociada - Lei 6496/97 R\$ milhões\*\***

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

Fonte: Relatórios dos respectivos TCEs

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

\*\* valores correntes

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

A retomada do crescimento abriu espaço às manifestações contrárias ao processo de renegociação das dívidas e surgiram propostas de securitização da dívida e de refinanciamento junto a investidores privados, em busca de menor custo financeiro (GIAMBIAGI et al, 2008). A solução não é trivial. O atual patamar da Selic praticamente afasta o interesse privado em conceder financiamentos aos governos estaduais a um custo menor do que o vigente. Entretanto, é preciso pensar, urgentemente, em como conciliar a preocupação estadual com o custo da dívida e o interesse federal em manter o programa de ajuste fiscal.

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

A dificuldade em encontrar a solução desse problema no âmbito das próprias unidades propiciou, novamente, a expectativa de a União ser chamada a assumir parte desse ônus, o que, diante do objetivo de cumprir o programa de ajuste fiscal, irá ampliar as restrições e manter o progressivo esvaziamento das ações estaduais na ordem federativa.

#### 4. Considerações finais

O texto chamou a atenção para alguns aspectos da evolução recente de três dos principais Estados brasileiros. Os indicadores fiscais mostraram números favoráveis, manteve-se o compromisso de gerar superávits primários e de pagar o serviço da dívida pública e não se colocou em xeque o respeito às normas legais estabelecidas. O programa de ajuste, sem dúvida, mudou a dinâmica das finanças estaduais e se constituiu em ponto de inflexão da lógica de gestão fiscal.

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

O ponto de destaque, talvez, sejam os indícios de que o programa de ajuste fiscal serviu como um dos instrumentos responsáveis por debilitar a posição estadual na ordem federativa. O propósito aqui não foi o de negá-

lo, mas o de destacar que a agenda fiscal, preocupada exclusivamente com a questão do ajuste, não se voltou para os problemas do federalismo brasileiro e deixou de lado os sinais de esvaziamento do poder estadual e da perda dos seus espaços de atuação. Os efeitos desse processo não se completaram e podem se agravar caso alguns dos parâmetros de condução do programa de ajuste fiscal, particularmente da dívida pública, não sejam alterados, sem abrir mão dos ganhos até agora alcançados.

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

## Notas

- <sup>1</sup> É o termo dado ao documento fixando o conjunto de metas fiscais acordadas anualmente entre a Secretaria do Tesouro Nacional e os governos estaduais.
- <sup>2</sup> A tributação sobre essas áreas cresceu nos três Estados. No Rio de Janeiro, a participação dessas fontes na arrecadação total do ICMS saltou de 36,7% em 1998 para 46,2% em 2007. Em São Paulo, cresceu de 28,6% para 39,1% no mesmo período. No Rio Grande do Sul, o peso dessas áreas subiu de 33,5% para 42,6%, impulsionado pelo aumento da alíquota do ICMS nas três áreas a partir de 2004.
- <sup>3</sup> A LRF estabeleceu critérios para a apuração do valor da despesa de pessoal (distintos daqueles observados na composição do grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”) e fixou o teto de gasto em 60% da RCL, bem como determinou que, no caso deste limite ser ultrapassado, é obrigatório eliminar o excesso nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro (Lei 101/2000 art.23). Além disso, definiu que o total de 60% deve ser distribuído da seguinte forma na esfera estadual: 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público.
- <sup>4</sup> Cf. Manual Básico – A Lei de Responsabilidade Fiscal (TCESP, 2007, p.35): “De acordo com a Portaria Interministerial 163/2001, as seguintes rubricas integram a despesa de pessoal: aposentadorias; pensões; contratações por prazo determinado; salário-família de servidores estatutários; vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil (salário, adicionais, gratificações, pró-labore, 13<sup>o</sup> salário etc.); obrigações patronais (FGTS, contribuições previdenciárias etc.); outras despesas variáveis (horas-extras, substituições etc.); outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§1<sup>o</sup>, art. 18

da LRF); outras obrigações tributárias e contributivas (PIS/PASEP); sentenças judiciais referentes a demandas trabalhistas; despesas de exercícios anteriores relativas a pessoal e indenizações e restituições trabalhistas. O art. 18 da LRF refere-se, à exaustão, às espécies remuneratórias, nada tendo a ver, destarte, com verbas indenizatórias, as quais, bem por isso, não ingressam nos limites da despesa de pessoal (ex.: vale-refeição, cesta básica, vale-transporte, diárias de viagem, entre outras). A LRF inseriu, de forma genérica, a mão-de-obra terceirizada, *substitutiva de servidores*, no âmbito dos gastos de pessoal, preocupando-se, por certo, com o crescimento de prática muito em voga no setor público (art. 18, §1º).”

- 5 Os relatórios de gestão fiscal, apresentados obrigatoriamente pelos Estados a cada quadrimestre, divulgam as despesas de pessoal referentes ao Executivo, cujo limite legal é de 49% da RCL.
- 6 A LRF definiu regra própria do que deve ser registrado como despesa de pessoal e obrigou os Estados a seguirem as normas previdenciárias fixadas pela legislação federal. Como será visto à frente, com a adoção plena do novo modelo previdenciário, a legislação permitiu que os gastos com inativos e pensionistas deixassem de ser registrados como despesas de pessoal.
- 7 Apesar das normas fixadas pela LRF, há diferenças de cálculo entre os Estados. Em São Paulo, de acordo com o TCESP (2007, p.37), uma vez apurado o total das despesas com pessoal, procede-se às seguintes exclusões: (“) Indenizações por demissão de servidores ou empregados; (“) Gastos com sessões extraordinárias (até 15/02/2006); (“) Despesas de incentivo à demissão voluntária; (“) Despesas com precatórios trabalhistas; (“) Contribuição dos servidores ao RPPS; (“) Contribuição patronal ao RPPS (\*); (“) Receitas de compensação previdenciária e; (“) Receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS (rendimentos, alienações etc.) .O Rio de Janeiro segue o mesmo padrão. No Rio Grande do Sul, apura-se a despesa total com pessoal da seguinte forma: Despesa Total com Pessoal (=) (+) Despesa Líquida com Pessoal Ativo (Vencimentos, salários, subsídios, soldo, gratificações, vantagens temporais, salário-família e obrigações patronais, deduzido o Imposto de Renda Retido na Fonte); (+) Despesa Líquida com Inativos (Proventos de aposentadoria e reforma, incluindo salário-família, com dedução da parcela proporcional da Receitas de Contribuição Previdenciária dos Servidores, das receitas da Compensação Financeira entre Regimes e do Imposto de Renda Retido na Fonte). Como consta do parecer do TCERS (2006, p.74), a partir de 2001, seguindo a informação TCE 43/2001 e a determinação do Parecer Coletivo nº 2/2002, *não estão incluídas as despesas com pensões, assistência médica, auxílio-refeição, auxílio-transporte; auxílio-creche, bolsa de estudo, auxílio-funeral e se deduz a parcela do Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores (IRRF)*.
- 8 O Senado Federal, diante das dificuldades dos Estados em cumprir a LRF, aprovou a Resolução nº 20 de 2003, que suspendeu, durante o período de 1º de janeiro de 2003 a 30 de abril de 2005, a obrigatoriedade das unidades que haviam ultrapassado o teto da relação DCL/RCL (2/1) ou a trajetória negociada de evolução da dívida de retornarem aos limites definidos na legislação.
- 9 Nas normas estabelecidas nos contratos de renegociação da dívida, se o Estado efetuar o pagamento das parcelas de amortização com atraso, ocorrerá a troca do índice de



atualização monetária do contrato de IGP-DI + 6% para Selic + 1%. A troca acarreta a expansão desse encargo sempre que a Selic superar o IGP-DI. No caso do RS, isso não alterou o seu fluxo de caixa, pois o valor dos encargos da dívida já estava no limite de 13% fixado para o comprometimento da RLR. O resultado foi o aumento do resíduo a ser pago no final do contrato e do montante total da dívida.

- <sup>10</sup> A articulação com a esfera federal ocorria por diversos caminhos, destacando-se: os sistemas nacionais de energia elétrica e telecomunicações; as articulações entre as unidades historicamente ligadas à administração direta (transporte, saneamento e habitação) com o repasse de recursos e vinculações com as agências públicas de financiamento; as empresas ligadas ao setor primário, responsáveis por assistência técnica e extensão rural e as formas de repasses articuladas com políticas de desenvolvimento regional.
- <sup>11</sup> É importante destacar que o esforço fiscal cresceu com o processo de privatização dos bancos e das empresas estaduais, que transferiram o valor de suas dívidas e de seus encargos com inativos e pensionistas para o tesouro.
- <sup>12</sup> Na avaliação do TCE-RS (2006, p.113) o Estado, caso o fundo previdenciário fosse constituído em 2006, teria de abrir mão do valor das contribuições dos servidores ativos, equivalente a R\$ 351,12 milhões, e repassar ao RPPSP o dobro desse valor como contribuição patronal (R\$ 702,23 milhões), além de arcar com o valor das despesas líquidas dos benefícios dos inativos e pensionistas, o que levaria o valor do gasto a cerca de 40% da RCL.
- <sup>13</sup> Como indicou Gobetti (2006, p.5): “[...] também é notável a redução da despesa de pessoal como proporção da RCL de 73,7% em média entre 2000-2002 para 67,1% em 2005. Ao examinarmos as despesas de pessoal e de custeio no relatório analítico da execução orçamentária, detectamos que uma parcela significativa dessa redução da despesa de pessoal explica o aumento no gasto de custeio. Isto porque a partir de 2003, o governo estadual passou a contabilizar uma série de auxílios pagos a servidores públicos, como viagens, ajuda de custo, alimentação, transporte, creche e até auxílio funeral, como elementos ou sub-elementos de despesa de ‘outras despesas de custeio’”.
- <sup>14</sup> Em função da Renegociação da Dívida Estadual, foi celebrado, em 29 de outubro de 1999, o Contrato de Cessão de Créditos sobre participação na arrecadação de *Royalties*, entre a União e o Rio de Janeiro. Este instrumento teve como objeto a antecipação de receita a ser gerada pelos *royalties* da prospecção do petróleo. O valor carreado aos cofres estaduais serviu para amortizar integralmente o saldo da conta gráfica, que correspondeu a 20% do valor de R\$ 10.196.048.066,81 negociado com a União. Por esse acordo, o Estado cedeu e transferiu à União parte dos seus direitos de crédito sobre *royalties* e participação especial, no valor de face total de R\$ 10.834.607.939,20 a preços de 20/10/99. O valor presente desses créditos, pelo critério do fluxo de caixa descontado, equivalerá a R\$ 5.776.729.446,50. Desse total, R\$ 2.039.209.613,36 foram utilizados no abatimento do saldo da conta gráfica e o restante (R\$ 3.737.519.833,14) correspondeu aos títulos representados por Certificados Financeiros do Tesouro, a serem utilizados pelo Estado na capitalização do RioPrevidência (TCE-RJ, 1999, fl. 896).

- <sup>15</sup> Cf. os Decretos 37.571 de 12/05/2005, alterado pelos Decretos 37.824 e 38.162 de 25/08/2005.
- <sup>16</sup> Cf. a STN, a RLR é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos municípios, por participações constitucionais e legais. A Lei nº 10.195/2001 determinou que o cálculo da RLR exclua da receita realizada as deduções tratadas na Lei nº 9.424/1996 (que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef).
- <sup>17</sup> O TCE-RS (2006, p.198) estimou que o aumento do estoque da dívida alcançou R\$ 490 milhões em valores atualizados para janeiro de 2007.
- <sup>18</sup> No Rio Grande do Sul, o acordo de renegociação da dívida pública baseado na Lei 9496/1997 transformou a dívida fundada em duas categorias: (i) a dívida intra-limite, que contempla os contratos da dívida renegociados com a União sob a égide da Lei 9496/1997, com compromisso máximo de 13% da RLR; (ii) a extra-limite, que contempla os demais contratos. A conta resíduo incorporou o total não amortizado em face da adequação da dívida intra-limite ao teto mensal de 13% da RLR (TCE-RS, 2003, p.228). Com essa divisão, o comprometimento do Estado com a dívida contratual não se restringiu ao limite estabelecido na Lei 9496/1997 e alcançou 16,7% da RLR em 2006 (TCE-RS, 2006, p.195).

## States' finances: a few improvements, but... (the cases of São Paulo, Rio de Janeiro and Rio Grande do Sul)

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

**Key words:** states, public finance, states finance.

## Referências bibliográficas

Estado do Rio Grande do Sul – Secretaria de Estado da Fazenda. *A verdade sobre as finanças do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, RS. Agosto, 2007.

Estado do Rio Grande do Sul. *Plano de Recuperação do Estado do RS – Enfrentando a verdade das finanças para investir no futuro dos gaúchos*. Porto Alegre, RS. Outubro, 2007.

GIAMBIAGI, F.; BLANCO, F.; ARDEO, V. “Proposta de Recriação de uma Dívida Estadual e Municipal com o Setor Financeiro Privado”. In: *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, jun. 2008.

GOBETTI, S. W. *Uma análise das finanças estaduais do RS – 1998-2005*. 2006 (mimeo)

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

\_\_\_\_\_. A política fiscal: mudanças e perspectivas. In: CARNEIRO, R. (org.) *A Supremacia dos Mercados: a política econômica do governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. *Lei Complementar nº101/2000 – Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Tesouro Nacional, STN, s.d. Disponível em: [www.tesouro.fazenda.gov.br](http://www.tesouro.fazenda.gov.br).

PRADO, S. *A Questão Fiscal na Federação Brasileira; diagnósticos e alternativas*. Brasília: CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Escritório no Brasil, março de 2007.

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

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

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Contas de Gestão do Estado do Rio de Janeiro: exercício de 2006*. Rio de Janeiro: 2007.

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado: exercícios 2003 e 2006*. Porto Alegre: TCE/RS.

*Recebido para publicação em agosto de 2008*  
*Aprovado para publicação em outubro de 2008*