



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

**FRAGILIZAÇÃO FINANCEIRA DOS ESTADOS E A CRISE FEDERATIVA:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO AJUSTE FISCAL DOS ESTADOS DE SÃO PAULO E RIO
GRANDE DO SUL**

ARARAQUARA – SP

2010

IZABELLA BIAZON FARINA

**FRAGILIZAÇÃO FINANCEIRA DOS ESTADOS E A CRISE FEDERATIVA:
UMA ANÁLISE A PARTIR DO AJUSTE FISCAL DOS ESTADOS DE SÃO PAULO E RIO
GRANDE DO SUL**

Projeto de Monografia apresentado ao Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Cláudio César de Paiva

Examinador: Prof^a. Dr^a. Cláudia Heller

ARARAQUARA – SP

2010

Dedicatória

Aos meus queridos pais, por sempre estarem ao meu lado e me amarem incondicionalmente.

Agradecimentos

A Deus, por sempre estar ao meu lado, por suas bênçãos e por permitir que mais uma fase em minha vida fosse cumprida.

A minha mãe, Heloisi, a meu pai, Adoniro, e a meu irmão, Victor, por todo o apoio, compreensão e amor ao longo de minha vida.

Sumário

Índice de gráficos	7
Índice de tabelas.....	8
Resumo.....	9
Introdução	10
CAPÍTULO 1 O colapso do financiamento estadual	11
1.1) A década de 80	11
1.2) A Constituinte de 1988.....	15
1.3) A intervenção do Banco Central	16
1.4) A federalização de parte da dívida estadual	18
1.5) O Plano Real	18
1.6) O Programa de Ajuste Fiscal.....	20
1.7) O processo de renegociação	22
1.8) A melhora das finanças estaduais	24
CAPÍTULO 2 O ajuste fiscal do Estado de São Paulo.....	28
2.1) Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal	28
2.2) Principais Medidas Tomadas	29
2.3) Período 1995-1998	30
2.4) Período de 1999-2002	33
2.5) Período de 2003-2006	35
2.6) Período 2007-2010	36
2.7) Resultados do Programa de Ajuste Fiscal	40
2.7.1) Resultado Orçamentário	40
2.7.2) Resultado Primário.....	41
2.7.3) Dívida.....	42
2.7.4) Receita.....	42
2.7.5) Despesa.....	43
2.7.6) Investimento	44
CAPÍTULO 3 O ajuste fiscal do Estado do Rio Grande do Sul.....	46
3.1) A evolução da dívida pública	46
3.2) O Programa de Ajuste Fiscal.....	48
3.3) Período de 1997-2000	49
3.4) Período de 2007-2008	50
3.5) Período 2009-2011	52
3.6) Resultados do Programa de Ajuste Fiscal	54

Conclusão	56
Referências Bibliográficas	58

Índice de Gráficos

Gráfico 2.1 Resultado primário (% da Receita Total): 1986-2009.	41
Gráfico 2.2 Resultado primário (R\$ milhões): 2000-2009.....	41
Gráfico 2.3 Dívida consolidada líquida/ receita consolidada líquida: 1997-2009	42
Gráfico 2.4 Receita corrente deflacionado pelo IPCA (R\$ bilhões): 1996-2009.....	43
Gráfico 2.5 Despesa de pessoal/ RCL: 1999-2009.....	43
Gráfico 2.6 Investimentos (R\$ bilhões): 1996-2010	44

Índice de tabelas

Tabela 1.1 Dívida refinanciada dos Estados – Lei nº 9.496	23
Tabela 1.2 Dívida consolidada líquida dos Estados – Abr/Ago-2010.....	26
Tabela 2.1 Meta 1: máxima relação dívida/RLR –SP- 1997-2007	30
Tabela 2.4 Meta 2 - resultado primário – SP- 1997-1999	31
Tabela 2.3 Meta 1: máxima relação dívida/RLR –SP- 2010-2025	36
Tabela 2.4 Meta 2 - resultado primário – SP- 2010-2012	38
Tabela 3.1 Evolução da dívida pública do Rio Grande do Sul - 1970-2009	47
Tabela 3.2 Meta 1: máxima relação dívida/RLR – RS - 2010-2030	52
Tabela 3.3 Meta 2 - resultado primário –RS - 2009-2011.....	53

Resumo

O objetivo deste trabalho é avaliar a situação financeira dos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul após a renegociação da dívida financeira com o governo federal. A renegociação da dívida foi efetivada mediante a aprovação de um Programa de Ajuste Fiscal com metas periodicamente reavaliadas. É realizada uma contextualização histórica da economia brasileira e da situação dos estados brasileiros. Em seguida, é estudado o Programa de Ajuste Fiscal do Estado de São Paulo, e o Programa de Ajuste Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul. Por fim, são realizadas algumas considerações acerca dos Programas desenvolvidos e realizados pelos Estados.

Palavras-chave: Programa de Ajuste fiscal. São Paulo. Rio Grande do Sul.

Introdução

O colapso do financiamento dos estados brasileiros inicia-se no final da década de 70 e início da década de 80. A situação financeira dos estados brasileiros, que já era delicada há algum tempo, agravou-se de maneira acentuada com a implantação do Plano Real em julho de 1994. Isso ocorreu devido à combinação de aumentos autônomos de gastos, redução significativa da inflação e elevação da taxa de juros real, fatores que aumentaram as despesas reais desses governos, o que acabou impondo a adoção da Renegociação das Dívidas e do Programa de Ajuste Fiscal, com o objetivo de evitar o colapso das finanças estaduais e de continuar com o cumprimento da política de estabilização.

O processo de Renegociação das Dívidas Estaduais iniciou-se com algumas medidas gerais para todos os estados, as quais a princípio ajudariam a restringir os gastos estaduais. A maior causa dos problemas financeiros dos Estados era o elevado custo com funcionários e os custos da rolagem de sua dívida através dos seus bancos estaduais. Por isso, as principais medidas adotadas pela União no processo de renegociação foram a privatização dos bancos estaduais e de algumas empresas estaduais, e os Programas de Demissões Voluntárias.

Em 1997, foi criada a Lei nº 9.496/97, que formalizou as medidas estabelecidas pela União para os Estados melhorarem a situação em que se encontravam. Foi através dessa Lei que se estabeleceu as “regras” do processo de Renegociação das Dívidas Estaduais e foi criado o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), o qual é responsável até hoje por controlar, e determinar as ações de cada Estado. O PAF é desenvolvido por cada Estado e tem vigência de três anos, nele se apresentam os resultados dos três anos anteriores, e as metas para os três seguintes. A Secretária do Tesouro Nacional é a responsável por controlar e auditar os Programas de Ajuste Fiscais de cada Estado.

Será feito um estudo sobre o Programa de Ajuste Fiscal de dois dos principais Estados brasileiros, São Paulo e Rio Grande do Sul. Esses Estados eram responsáveis pela maior parte da parcela do total dos recursos envolvidos na renegociação das dívidas. Além disso, os Estados apresentavam características comuns no momento de adoção do Programa de Ajuste Fiscal, mas atualmente apresentam características distintas.

CAPÍTULO 1

O colapso do financiamento estadual

O colapso do financiamento dos Estados brasileiros inicia-se no final da década de 70 e início da década de 80, quando ocorre a suspensão dos créditos externos para o financiamento dos investimentos no Brasil, devido a Segunda Crise do Petróleo de 1979. Havia um comprometimento da dívida interna com as necessidades de financiamento gerada pelos encargos externos. Com o fim dos encargos externos houve uma fragilização das autoridades monetárias e o fim da estrutura de financiamento da política e do conjunto de gastos fiscais no orçamento monetário. A perda da capacidade fiscal também contribuiu, decididamente, para o agravamento das condições de financiamento público. A dificuldade de sustentação dos programas de gastos fiscais afetou as relações intergovernamentais, e os Estados não conseguiram manter as aplicações em áreas atendidas com os recursos federais.

O objetivo deste capítulo é demonstrar através de um contexto histórico como ocorreu o colapso do financiamento dos Estados na década de 80, quais as suas conseqüências tanto para os Estados como para a União, e como para o pacto federativo. A seção 1.1 abordará as questões ligadas à década de 80, como aconteceu o início do colapso estadual, o início da fragilização entre a relação dos entes federativos e a situação da economia brasileira nesse contexto. A seção 1.2 diz respeito à Constituição de 1988 e as suas mudanças para as finanças estaduais e para as relações entre a União, os Estados e os Municípios. A seção 1.3 mostrará que foi necessária uma intervenção do Banco Central, para tentar amenizar a situação financeira dos Estados. Na seção 1.4 será discutida a federalização de uma parte das dívidas estaduais. A seção 1.5 diz respeito ao Plano Real, quais foram as suas conseqüências para a dívida e o financiamento estadual. A seção 1.6 foca-se no Programa de Ajuste Fiscal do Governo Federal, para tentar controlar as finanças estaduais. O processo de renegociação das dívidas dos estados será tratado na seção 1.7. E por fim, a seção 1.8 trará alguns resultados das melhorias das finanças estaduais nos anos que se passaram após a renegociação da dívida.

1.1. A década de 80

A partir do início da década de 80, a economia brasileira passa por um processo de declínio em seu crescimento, até chegar a maior crise já enfrentada. Com a crise geral de financiamento e a adoção de uma política macroeconômica focada na obtenção de superávits comerciais e no combate ao déficit público, a debilidade agravou-se e passou a ser um fato

concreto. Em consequência, aprofunda-se o endividamento do setor público pela capitalização dos juros da dívida, e a poupança privada vai crescentemente se colocando a serviço da rolagem da dívida pública, comprometendo o crescimento econômico. “Assim, a transferência de recursos privados para o governo e deste para as economias centrais viria a se transformar num elemento profundamente desestabilizador, e o desajuste externo a se traduzir no desajuste interno da economia brasileira.” (Ometto, Furtuoso, Vieira da Silva, 1995, p.1). Para evitar uma maior diminuição no ritmo de crescimento da economia brasileira, o governo decide elevar as taxas de juros, porém como resultado há um agravamento das contas públicas estaduais, e uma aceleração das taxas de inflação. A partir desse momento, a inflação começa a apresentar mudança.

Em relação à situação dos Estados, na segunda metade dos anos 70, já havia um princípio de debilidade em seu padrão de financiamento. Já não era possível conseguir financiamento de fontes externas, e passou-se a ter um controle do crédito interno, o que agravou a situação financeira dos Estados brasileiros, dificultando um equilíbrio em suas contas e uma relação passiva com o Governo Federal.

Os Estados tinham pouca autonomia na condução do sistema tributário o que impedia que a área fiscal funcionasse como meio para superação da crise. Os ganhos com o aumento do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e das alíquotas do ICM (antigo ICMS) foram compensados pela elevação da inflação e pela queda da taxa de crescimento econômico, o que gerou perdas na receita tributária e na distribuição de recursos entre as esferas do governo até 1984. Os Estados só poderiam defender sua atuação através de financiamento ad hoc, negociação de favores junto à esfera federal, a fixação de valores determinados pela política macroeconômica para a taxa de juros, a rolagem da dívida e o acesso a novos créditos. Houve também a possibilidade de atrasar os pagamentos aos órgãos federais e nas obrigações com os bancos estaduais. “O valor do crédito forçado no financiamento estadual alcançou níveis sem precedentes, sinalizando o grau de profundidade da crise.” (LOPREATO, 2002, p.86)

Os Estados tiveram poucos momentos de estabilidade e recuperação dos níveis de investimento durante a década de 80. As receitas tributárias tiveram uma alta com elevação das taxas de crescimento e o movimento de descentralização tributária que se iniciou nos anos de 1985 e 1986. Além disso, houve a liberalização dos gastos federais, oportunidades para a captação de empréstimos, a uma ligeira queda da inflação, favorecendo o financiamento dos governos estaduais. Porém, a mudança na perspectiva de política econômica nos anos

seguintes provocou perdas na capacidade de arrecadação estadual e levaram a outra fase de crise financeira, logo nos anos seguintes.

Segundo Lopreato, a crise do financiamento refletiu-se sobre todos os segmentos do setor público estadual e interferiu na articulação financeira entre eles. O setor empresarial e as entidades da administração descentralizada tornaram-se mais dependentes de recursos sujeitos ao Tesouro estadual e sofreram perda de autonomia em suas decisões. O colapso das fontes primárias de financiamento dos Estados e a interação financeira entre elas acabaram envolvendo todos os segmentos da crise, ampliando o seu alcance e as dificuldades de sua superação. As crescentes restrições de financiamento nos anos pós-1985 levaram ao aprofundamento dos governos estaduais, comprometendo ainda mais a situação financeira de suas instituições de crédito.

A realidade econômica da década de 80, também provocou mudança na ação da União nas relações intergovernamentais. A União também enfrentava uma crise de financiamento e foi obrigada a enfrentar algumas metas estabelecidas pela política monetária para garantir um equilíbrio da economia. Segundo Carvalho, por estar envolvido com a crise de financiamento e obrigado a cumprir metas monetárias, creditícias e de austeridade nos gastos públicos, o governo viu-se forçado a alterar o padrão de convivência com os Estados. Não era mais possível manter os gastos com os convênios entre os entes federais, os programas e linhas de financiamento responsáveis pela sustentação dos investimentos e equilíbrio estadual. A estrutura de financiamento estadual foi fragilizada ainda mais, devido a pouca melhora da receita operacional, do fim dos empréstimos externos e do peso crescente do serviço da dívida.

Os governos estaduais sem garantia de fontes de financiamento internas ou externas tornaram-se impotentes diante dos investimentos necessários em áreas estratégicas de infraestrutura. Segundo Lopreato, os Estados não tinham condições de deslocar verbas para preencher a diminuição dos fluxos de recursos federais e para o pagamento dos encargos de financiamentos anteriores. Os Tesouros, as empresas e os agentes financeiros estaduais, perderam o poder de alavancar recursos e de garantir os investimentos em áreas fundamentais.

A União pressionada politicamente foi obrigada a intervir, mesmo contra os objetivos de sua política econômica, e passou a determinar as condições de financiamento dos governos estaduais ao assumir as dívidas da administração direta, das empresas, e com o socorro financeiro aos bancos estaduais. A transferência de encargos financeiros pelo Tesouro

Nacional refletiu a impotência dos Estados diante da crise e a dificuldade de reconstruir uma base de financiamento estável. O que acontece para o Lopreato é que:

“Os Estados, atropelados pelas dificuldades financeiras, viram aumentar a perda de autonomia nas decisões referentes *ao ritmo e às condições de investimento*, reforçando as características presentes, desde há algum tempo, nas relações com a União. Todavia, a especificidades desse movimento, responsável por agregar traços particulares a essa fase e por demarcar a mudança de caráter nas relações intergovernamentais, decorreu, fundamentalmente, *da dependência do conjunto dos Estados de decisões federais, referentes à dívida pública, à política de crédito geral e ao acesso a novos financiamentos, para viabilizar a gestão da crise estadual.*” (LOPREATO, 2002, p.90)

O rompimento das condições que asseguravam aos Estados a renovação das operações de crédito para a cobertura dos encargos da dívida passada e a contratação de novos financiamentos fez com que a fixação dos percentuais de rolagem das dívidas internas e externas, a política de crédito interno, a liberdade de lançamentos dos títulos da dívida mobiliária, passassem a influenciar na gestão financeira dos Estados. O aumento dos gastos com a correção monetária e cambial da dívida pública e, a queda da carga tributária reforçaram a tendência de diminuição das fontes de financiamento público.

O financiamento dos governos estaduais, não iria encontrar uma solução favorável diante dos problemas que envolviam todo o setor público. O esgotamento do financiamento externo, o controle da contratação de novas operações de crédito, a perda de dinamismo entre o setor empresarial, as agências de financiamento oficiais e as empresas estatais, deixaram poucas alternativas de financiamento dos Estados. Apesar disso, os Estados apelaram à contratação de recursos de terceiros a fim de, garantir certos investimentos e o pagamento do serviço da dívida, ou, até mesmo, financiar parte dos gastos correntes.

A preocupação com a deterioração financeira dos Estados levou os mentores da política econômica a promoverem alterações na alíquota do ICM (antigo ICMS), buscando o crescimento da arrecadação estadual e os seus interesses. A abertura política, no final dos anos 80, recolocou o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como instrumentos auxiliares na negociação de posições do governo central. Porém, as medidas anunciadas não garantiam o crescimento da arrecadação e os recursos necessários para os Estados atenderem ao aumento dos gastos financeiros e à queda

das outras fontes de financiamento. Contudo, apesar de uma preocupação da União com a situação dos Estados Loproato afirma que:

“A ausência de soluções pactuadas de repartição das receitas tributária e das obrigações entre as esferas de governo, acompanhando o movimento de distensão da ordem política, colocou em posição antagônica União e Estados. De um lado, havia o propósito federal de manter o domínio dos recursos fiscais para controlar o déficit público e, de outro, as demais esferas de governo lutavam com o objetivo de ampliar a participação na distribuição institucional da renda. Mas, na verdade, os problemas não se resumiam a esses elementos; os debates recolocaram as velhas questões a cerca do caráter do federalismo, da defesa dos interesses das forças políticas regionais, num momento de transição democrática. (LOPREATO, 2002, p.104)

Os anos 80 revelaram a retomada da tradição política brasileira. A crise econômica e a abertura política recolocaram o debate sobre o federalismo e das divergências existentes entre os interesses locais e regionais, os quais haviam sido ignorados por causa da possibilidade de manter os gastos através da relação com a esfera federal, pelas linhas de crédito oficiais e pelo acesso aos repasses orçamentários.

A intensificação do processo de deterioração do setor público em 1987/1988 acirrou a disputa dos que defendiam ganhos adicionais na distribuição da receita em favor dos Estados. Apesar de algumas alterações promovidas no sistema tributário, a base tributária estadual não conseguiu superar os problemas criados com a crise da economia e das restrições decorrentes do corte do crédito externo e das fontes de financiamento interno. Os Estados só conseguiram responder pelos seus encargos financeiros, caso realizassem cortes drásticos em suas despesas correntes e de investimento.

1.2. A constituinte de 1988

Com o fim do regime militar, foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988 a nova Constituição Federal, com uma abordagem o tanto quanto democrática em relação as demais constituições. A Constituinte colocou-se como o momento decisivo na consolidação dos avanços anteriores e no posicionamento dos governos estaduais e municipais diante da repartição dos recursos tributários.

Em 1989 com a elaboração da nova Constituição do país, a discussão sobre o capítulo tributário voltou-se à parte fiscal das relações entre as esferas de governos e não em estabelecer parâmetros que permitissem orientar a ação de cada uma delas e encaminhar soluções para os problemas. O principal resultado da Nova Constituição foi que ampliou o potencial de arrecadação e a atuação dos governos estaduais com recursos próprios. A Constituição passou a definir que a União deveria entregar, do total da arrecadação do IR e do IPI, 21,5% para o FPE, 22,5% para o FPM. Deveriam também ser destinados aos Estados 10% do IPI, para compensar as perdas decorrentes da isenção do ICMS. Os governos estaduais ganharam autonomia na determinação do valor das alíquotas de ICMS.

A Constituinte reforçou as finanças estaduais, mas não resolveu os problemas de financiamento, nem estabeleceu regras para uma convivência intergovernamental, o que causou um movimento de descentralização caótico e foi um fator de desagregação da federação. Segundo Lopreato, se a distribuição das receitas e encargos entre as esferas de governo ocorresse de forma organizada, as dificuldades enfrentadas teriam poucas chances de sucesso por causa das disparidades econômicas, sociais, financeiras e gerenciais da federação brasileira. Os Estados tiveram uma maior participação no total dos recursos disponíveis, contudo enfrentavam graves restrições orçamentárias e possuíam uma deterioração financeira que não seria solucionada somente com o campo tributário.

1.3. A intervenção do Banco Central

A crise não teve condições de ser resolvida através do setor público estadual, foi necessária uma intervenção do Banco Central. Os governadores queriam quitar o passivo acumulado das dívidas passadas, e a oportunidade para isso apareceu quando as discussões sobre o destino dos Bancos Estaduais foram iniciadas. A intervenção do Bacen permitiu a federalização de parte da dívida e livrou os Estados das obrigações imediatas, as quais comprometiam os fluxos de caixa.

O Banco Central foi autorizado a liberar um refinanciamento específico a bancos comerciais, de investimentos e de desenvolvimento. O Senado Federal aprovou uma norma que permitia, a elevação temporária dos limites de endividamento com o fim específico de atender ao serviço da dívida. A Lei nº 7.614, aprovada pelo Congresso em 14.7.1987, autorizou a realização de operações de crédito do Banco do Brasil, por conta do Tesouro Nacional, com a finalidade de financiar o serviço da dívida interna vencida e a vencer até

dezembro de 1987. O Banco Central definiu um programa de saneamento dos bancos estaduais, passando a ter uma atuação mais direta e até mesmo a ser responsabilizar pela sobrevivência de várias dessas instituições. A deterioração das finanças estaduais aumentou a instabilidade dos Bancos Estaduais, os quais foram obrigados a responder por operações de curto prazo e alto risco, bem como pelo valor dos títulos da dívida mobiliária.

A resistência dos governadores e aceitarem cortes nos gastos públicos dificultou a criação de uma política de reciclagem das dívidas e de contratação de crédito. Os dados do Banco Central mostram que os empréstimos e financiamentos concedidos aos Estados e Municípios durante a década de 80 cresceram, em 1981 (19,1%) e 1982 (51,9%). As características das operações com títulos da dívida mobiliária não ofereciam condições iguais para todos os Estados, somente os de maior poder econômico tiveram facilidade ao acesso ao mercado de capitais, ou seja, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, os quais juntos respondiam por mais de 90% do total da dívida mobiliária.

Os Estados, diante da queda da arrecadação fiscal e do pagamento dos encargos da dívida externa e interna, tiveram que contrair as despesas e buscar o apoio da esfera federal para a rolagem da dívida e a manutenção de gastos essenciais. Lopreato afirma que:

“A crise estadual alcançou níveis sem precedentes e provocou o redesenho da articulação com a esfera federal, abrindo espaço ao atendimento das reivindicações estaduais. A construção dos instrumentos legais, responsáveis pelo socorro financeiro aos governos estaduais, teve início ainda na gestão do ministro Funaro. As proposições procuraram enfrentar a crise do endividamento com a reciclagem, pelo governo federal, das dívidas dos Estados, Municípios e de seus agentes financeiros.” (LOPREATO, 2002, p. 161)

O governo estabeleceu a rolagem apenas do principal da dívida e proibiu a contratação de novos empréstimos. Também, determinou a suspensão de repasses e transferências aos Estados que estivessem inadimplentes com a esfera federal.

Assim, com exceção dos momentos em que se aprovaram medidas de socorro, o volume real dos empréstimos aos Estados apresentou uma tendência declinante, em razão da menor participação das instituições federais na oferta de crédito aos Estados.

1.4. A federalização de parte da dívida estadual

A fragilização financeira dos governos estaduais em 1989 levou o governo à federalização de parte da dívida estadual. A federalização parcial da dívida não alterou significativamente o quadro das finanças estaduais. Os altos juros e a inflação contribuíram para a deterioração patrimonial dos bancos estaduais, e pioraram o desequilíbrio entre os fluxos de pagamentos e de arrecadação fiscal. O resultado foi o aumento da dívida líquida dos Estados e Municípios nos anos finais da década de 80.

O processo de negociação foi individual, ou seja, cada Estado poderia ter especificidades de ordem política e econômica que variaram segundo o seu poder econômico. Aqueles com maior poder econômico tiveram condições relativas menos desfavoráveis para vencer os períodos mais críticos do aperto financeiro. As demais unidades tiveram que estreitar os vínculos com a União. Os governadores eram obrigados a negociar individualmente a rolagem de dívidas e o acesso a linha de crédito ou repasses oficiais, sendo pressionados a fazer concessões políticas e apoiar as teses de interesse do governo federal.

Segundo Lopreato, o que é possível concluir do final da década de 80 é que a frágil situação financeira dos Estados, sejam eles com grande poder econômico ou não, influenciou os arranjos políticos e permitiu pressões, debilitando o poder de barganha das várias unidades e colocou na União um poder de decisão econômica acima do que era esperado, principalmente com o fim do regime militar.

No começo dos anos 90, a União procurou abandonar a prática dos anos 80 de sustentar sucessivos programas de apoio financeiro sem cobrar mudanças na economia dos Estados. Por isso, a partir do Plano Real, em 1994, as ações do governo federal ganharam novos rumos. Contudo, os programas de renegociação da dívida e do suporte aos agentes financeiros estaduais teriam de continuar.

1.5. O Plano Real

Durante o final da década de 80 e início da década de 90, vários planos econômicos foram lançados a fim de conter a inflação e o nível de preços, entre eles podemos destacar: os Planos Cruzado I e II de 1986, Plano Bresser de 1987, Plano Maílson de 1988, Plano Verão de 1989, Plano Collor I de 1990 e Plano Collor II de 1991. Muitos deles apresentavam melhoras nos níveis de inflação, e introdução de uma nova moeda. A melhora

da taxa de inflação era momentânea, voltando a se agravar de tempos em tempos, entre um programa e outro.

Em 1993, Fernando Henrique Cardoso assume o cargo de Ministro da Fazenda, e se compromete em acabar com a inflação, ou pelo menos reduzi-la. Em 1º de agosto de 1993, promoveu-se a sétima mudança de moeda do Brasil, de Cruzeiro para Cruzeiro Real, para ajuste de valores. A partir de 28 de fevereiro de 1994, como consequência da Medida Provisória nº 434, iniciou-se a publicação dos valores diários da Unidade Real de Valor (URV) pelo Banco Central. A URV serviria como moeda escritural para todas as transações econômicas, com conversão obrigatória de valores, promovendo uma desindexação geral da economia. A partir de 1º de março de 1994, passou a vigorar a Emenda Constitucional nº 10, que criou o Fundo Social de Emergência (FSE) considerado essencial para o êxito do plano. A emenda produziu a desvinculação de verbas do orçamento da União, direcionando os recursos para o fundo, que daria ao governo margem para remanejar e/ou cortar gastos supérfluos.

Em 1º de julho de 1994 houve o auge do programa de estabilização, com o lançamento da nova moeda, o Real (R\$). A inflação acumulada até julho foi de 815,60%, e a primeira inflação registrada sob efeito da nova moeda foi de 6,08%, mínima em muitos anos. O resultado positivo do Plano Real tem influenciado a política econômica brasileira desde então.

Resumindo, o Plano Real foi um programa definitivo de combate a hiperinflação implantado em 3 etapas:

1. Período de equilíbrio das contas públicas, com redução de despesas e aumento de receitas, e isto teria ocorrido nos anos de 1993 e 1994;
2. Criação da URV para preservar o poder de compra, evitando medidas de choque como confisco de poupança e quebra de contratos;
3. Lançamento do padrão monetário de nome Real.

Após a implantação do Plano, uma grande sequência de reformas estruturais e de gestão pública foram implantadas para dar sustentação à estabilidade econômica, entre elas destacam-se: Privatização de vários setores estatais, o Proer, a criação de agências reguladoras, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a liquidação ou venda da maioria dos bancos estaduais, a total renegociação das dívidas de estados e municípios com critérios rigorosos e, maior abertura comercial com o exterior.

A situação financeira dos estados brasileiros agravou-se com a implantação do Plano Real em julho de 1994, pois com a diminuição da inflação, os Estados não mais poderiam realizar a rolagem de suas dívidas através da taxa inflacionária. Com isso, alguns Estados não tinham condições de saldar suas próprias dívidas, interrompendo os fluxos de pagamentos e uma possível paralisação do fornecimento dos serviços básicos para a população. A renegociação da dívida financeira estadual passou a ser necessária não só pelas circunstâncias políticas, mas também pelo risco de comprometer o funcionamento da economia.

As mudanças na orientação da renegociação das dívidas estaduais surgiram quando foi defendida a venda de empresas estatais. A privatização passou a ser um meio para o saneamento das finanças estaduais, pois além de diminuir as despesas estaduais, com o valor de sua venda era possível amortizar parte da dívida.

Contudo, continuou o agravamento da crise financeira dos Estados, e o governo decidiu realizar um forte programa de ajustamento estadual. Rigolon e Giambiagi consideram que:

“O súbito fim da megainflação e a elevação da taxa de juros real aumentaram as despesas reais, reduziram as receitas inflacionárias e precipitaram as já esperadas crises de iliquidez dos bancos estaduais. A intervenção do Banco Central em diversos bancos estaduais e as trocas de títulos dos estados por títulos federais não foram suficientes para conter o crescimento explosivo das dívidas e a deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos estaduais. O governo central foi então forçado a negociar novo programa de ajuste fiscal para os governos subnacionais” (RIGOLON e GIAMBIAGI, 1999, p. 123-124)

A partir do final de 1995, o governo federal adotou um conjunto de medidas para melhorar os resultados fiscais dos governos subnacionais, como a renegociação das dívidas, a reestruturação do sistema de bancos estaduais e a fixação de metas para o desempenho fiscal dos Estados.

1.6. O Programa de Ajuste Fiscal

Em 1995, houve a promulgação do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, através do Voto nº162/95 de 5.12.1995 no Conselho Monetário Nacional, voltado ao refinanciamento das dívidas estaduais. O diferencial desse programa em

relação aos demais, é que este associava o auxílio financeiro federal e a reforma do setor público estadual junto ao ajuste patrimonial. Os Estados participantes deveriam estabelecer seus compromissos com as metas de ajuste fiscal e solucionar seus problemas financeiros. Para alcançar essas metas, o Governo Federal forçou os Estados a adotarem medidas de controle salarial e corte de pessoal, privatização de suas empresas e bancos, e a obter a aprovação da Assembléia Legislativa à implementação do programa. Os resultados e cumprimento das metas dos Programas seriam monitorados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Porém, o problema das finanças estaduais ainda não estava totalmente resolvido, o que levou o governo, com base na Medida Provisória nº1560, de 19.12.1996, a defender o refinanciamento total das dívidas. As negociações foram caso a caso, e o refinanciamento dependia do plano de reestruturação e ajuste fiscal no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira de cada Estado.

O Programa teria de obedecer a alguns passos. Os Estados teriam de se submeter a rígido ajuste fiscal. A novidade foi o uso da renegociação da dívida como fator indutor da transformação do Estado e das formas de relação inter e intragovernamentais. Os acordos foram individualizados com o propósito de respeitar a especificidade de cada unidade. As receitas próprias e as transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) serviam de garantia ao refinanciamento. Rigolon e Giambiagi explicam que:

“A Lei 9.496/97 estabeleceu critérios para disciplinar a renegociação. Essa é parte integrante de um programa de ajuste fiscal dos estados que fixa metas para a dívida financeira, o resultado primário, as despesas de pessoal, os investimentos, a arrecadação de receitas próprias e a privatização. *Os pagamentos das prestações da dívida renegociada são garantidos pela vinculação das receitas próprias dos estados e dos repasses do FPE, recursos esses que podem ser bloqueados em caso de inadimplência.* Os contratos fixam limites máximos de comprometimento da receita líquida real com os encargos da dívida. Finalmente, a emissão de dívida nova não será permitida enquanto a dívida financeira do estado for maior do que a sua receita líquida real anual.” (RIGOLON e GIAMBIAGI, 1999, p. 129-130)

Portanto, em caso de inadimplência dos Estados, o Governo Federal teria autorização para sacar diretamente das contas bancárias dos Estados os valores exigidos no cumprimento dos acordos firmados. Durante o período de não-cumprimento do contrato, os encargos

financeiros do refinanciamento e os juros de moratória de 1% a.a. seriam substituídos pelo custo médio de captação da dívida mobiliária interna do governo federal, e o limite de comprometimento da RLR seria elevado.

Segundo Rigolon e Giambiagi, os juros, no entanto, afetaram de modo diferente os Estados. A política monetária do Plano Real atingiu menos as unidades de menor nível de renda que já haviam renegociado parcela relevante das suas dívidas nos processos de federalização definidos nas Leis nº 7.976/89 e nº 8.727/93 e tinham alta participação dessas dívidas no saldo total. As dívidas renegociadas mantiveram-se estáveis e previsíveis, com prazo de pagamento longo e limite definido de comprometimento da receita, havia um refinamento automático desse montante por um período adicional de dez anos.

O novo programa centralizou-se no refinanciamento das dívidas mobiliárias e por isso beneficiou mais São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Esses Estados eram donos da maior parcela da dívida não renegociada, e com as flutuações de juros, o saldo da dívida desses Estados aumentou, e por isso receberam cerca de 90% do refinanciamento total. Esse percentual comprovou a disparidade de poder econômico e de capacidade de endividamento entre os Estados. Porém, a renegociação de maneira geral, favoreceu a todos os Estados e terá papel determinante na evolução financeira estadual.

A reformulação dos bancos estaduais era importante para alterar a estrutura do sistema financeiro nacional e criar as condições necessárias ao Plano Real. A privatização das empresas estaduais foi resultado do uso dos acordos de renegociação da dívida, elas ganharam força quando passaram a ser usadas no abatimento de parte da dívida e na redução do custo dos contratos de renegociação da dívida. A perda do controle estadual nos setores de prestação de serviços públicos e de infra-estrutura, comprovou a estratégia neoliberal do governo durante a década de 90, e ao mesmo tempo, retirou dos governadores o domínio de fontes de geração de financiamento.

1.7 O Processo de renegociação

O processo de renegociação iniciou-se com medidas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), que veio a constituir a Medida Provisória nº 1.560-8, de 1997, que se converteu depois na Lei nº 9.496/97. A Lei estabeleceu as condições para o processo de renegociação das dívidas estaduais além de criar o Programa de Apoio à Reestruturação e

ao Ajuste Fiscal dos Estados. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) foi responsável por implementar, verificar e fiscalizar o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados.

Os Estados que amortizassem uma parcela maior da dívida em 1998 teriam direito a pagar juros reais de 6% a.a., enquanto os que amortizassem uma parcela menor pagariam juros reais de 7,5% a.a. “A parcela a amortizar em 1998 e 1999 foi registrada nas chamadas “contas gráficas”, que são remuneradas à taxa de juros real de 6% a.a. e atualizadas pela variação do IGP-DI.” (RIGOLON e GIAMBIAGI, 1999, p. 141)

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), LC nº 101/2000, deu um maior impulso à renegociação e introduziu novos parâmetros que foram incorporados pelo Programa de Ajuste Fiscal tornando mais difícil qualquer tentativa de alteração e uma igualdade entre os Programas desenvolvidos pelos Estados. A LRF introduziu também a proibição de renegociação de dívidas entre os entes federativos e impôs novas condições para a efetivação de operações de crédito.

O estoque da dívida refinanciada até junho de 1998 foi de cerca de R\$ 100,4 bilhões. Em dezembro de 2006, o saldo remanescente era de cerca de R\$ 336,8 bilhões. Os saldos da dívida são reajustados de acordo com o Índice Geral de Preço (IGP-DI/FGV) mais 6% ao ano e foram refinanciados em um prazo de 30 anos. Piancastelli afirma que:

“O crescimento do saldo devedor dos estados deve-se ao acúmulo de resíduos não pagos em decorrência do limite imposto aos pagamentos mensais como proporção da receita líquida real e, naturalmente, pelo fato do fluxo de pagamentos não estar vinculado ao estoque da dívida. Alguns estados, no entanto, já estão abatendo seu saldo devedor com os próprios pagamentos derivados da receita líquida real. É o caso de estados com estoques de dívidas mais baixos.” (PIANCASTELLI, 2008, p. 10)

A tabela a seguir mostra os dados referentes ao valor das dívidas refinanciada dos Estados através da Lei nº 9.496

Tabela 1.1

Dívida refinanciada dos Estados – Lei nº 9.496 de 1997

Discriminação	Junho 1998
AC	19.252
AL	677.887
AM	120.000
AP	
BA	959.662

CE	138.081
DF	642.272
ES	429.887
GO	1.340.356
MA	244.312
MG	11.827.540
MS	1.236.236
MT	805.682
PA	274.495
PB	266.313
PE	163.641
PI	250.654
PR	519.944
RJ	18.536.808
RN	73.272
RO	146.950
RR	7.247
RS	9.427.324
SC	1.552.400
SE	389.065
SP	50.388.778
TO	
BRASIL	100.438.058

Fonte: STN

No Processo de Renegociação da dívida foi definido que os pagamentos de amortização da dívida seriam realizados com base em um percentual da receita líquida real dos estados, para evitar que as finanças estaduais ficassem totalmente comprometidas com o pagamento da dívida e deixassem de lado seus gastos correntes que eram importantes.

1.8. A melhora das finanças estaduais

Segundo Piancastelli, a evolução dos resultados primários dos estados, no período de 1995 a 2006, mostrou uma evolução no quadro geral das finanças públicas dos estados brasileiros. Os estados brasileiros se recuperaram da crise financeira da década de 1990 e

evoluíram para uma situação financeira mais sólida. Após cinco anos (1995-1999) de resultados primários negativos, o resultado primário passou a ser consistentemente positivo após o ano 2000. Piancastelli afirma que “O processo de ajuste e melhora nas finanças estaduais apresentou importantes avanços de maneira gradativa.” (PIANCASTELLI, 2008, p.16)

A receita tributária é um dos parâmetros que mede o desempenho do Programa de Ajuste dos Estados. A participação relativa da receita tributária permaneceu em 63% da receita total durante o período de 1998 a 2006. As transferências constitucionais permaneceram segundo estabelecido na Constituição Federal e as transferências legais apresentaram um crescimento.

Os investimentos são uma variável estratégica para o programa de ajuste dos estados, porém foram e são raros os casos em que governantes estaduais além de criarem capacidade de pagamento, decidiram implantar condições para programas de investimento. Piancastelli afirma que alguns estados têm sido cautelosos com as finanças públicas, e desenvolvido um sustentável programa de investimentos, como é o caso de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Ceará. Outros não ajustaram sua estrutura de gastos com pessoal e aposentados, como é o caso mais visível do Rio Grande do Sul e Alagoas. Com o surgimento da LRF dificultou ainda mais a possibilidade de investimento para os Estados que não realizaram um ajuste fiscal eficiente.

O atual sistema de amortização da dívida renegociada só foi possível de ser realizado com o credor sendo o Tesouro Nacional, pois as garantias para o refinanciamento eram as transferências do FPE. Como as Instituições privadas não têm acesso a essas transferências, não teriam uma garantia de pagamento em caso de inadimplência dos Estados.

Dez anos após a renegociação da dívida dos Estados e do Programa de Ajuste Fiscal, a dependência fiscal dos estados permanece praticamente inalterada, com exceção em alguns casos. Os estados que não promoveram o ajuste fiscal mantiveram-se limitados pelas restrições da LRF. Um número mínimo de estados implantou políticas corretas e promoveram ajuste de suas contas. Piancastelli exemplifica:

“O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, possui um elevado índice de autonomia fiscal, mas se mantém preso às limitações fiscais impostas pela LRF. É um caso típico de estado que não implantou um Programa de Ajuste Fiscal bem-sucedido e que sobrevive, nos últimos 12 anos, em crise financeira latente.” (Piancastelli, 2008, p.37).

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas pelos Estados, tem se apresentado uma evolução positiva. No ano de 1995, apenas três tinham resultado nominal positivo. Em 2006, já foram 17 estados. Esses resultados positivos demonstram que finanças públicas estaduais estão evoluindo e que o PAF tem sido eficiente no controle delas.

Em abril de 2010, foi aprovada a Medida Provisória Nº 487, de 23 de Abril de 2010. Essa medida autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica.

A Medida Provisória (MP) nº 487, autoriza os Estados a contraírem empréstimos mesmo sem cumprir as metas do plano de ajuste fiscal. Essa medida foi adotada para não prejudicar os estados que sofreram com redução da arrecadação por conta da crise financeira mundial de 2008/2009. A MP não altera a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), apenas fez um ajuste na legislação, em virtude de um acontecimento com repercussão mundial. Pela LRF, de 2000, se a economia brasileira tivesse um crescimento negativo ou inferior a 1%, os governos estaduais e municipais ganhariam um prazo maior para se adequarem às novas metas. A MP altera a Lei nº 9496/1997, já que esta impedia a contratação de novos empréstimos pelos governos estaduais e com a medida, é possível de se obter permissão para a contratação de novos empréstimos.

A tabela a seguir mostra os dados referentes ao valor das dívidas estaduais em Abril antes da MP e em Agosto de 2010.

Tabela 1.2
Dívida consolidada líquida dos Estados – Abr/Ago-2010

Discriminação	Abril 2010	Agosto 2010
AC	873.960	1.043.939
AL	6.563.360	6.298.818
AM	1.095.453	n.d.
AP	395.803	n.d.
BA	8.099.541	8.089.070
CE	828.107	1.099.442
DF	1.449.999	n.d.
ES	606.927	915.099
GO	11.141.538	12.811.559
MA	3.726.149	3.870.328

MG	51.630.529	54.234.942	
MS	5.780.423	5.941.686	
MT	3.492.616	n.d.	
PA	1.459.325	1.631.338	
PB	1.518.531	n.d.	
PE	4.121.304	4.220.083	
PI	2.486.634	2.634.453	
PR	16.517.189	14.025.891	
RJ	45.658.424	47.755.175	
RN	797.932	n.d.	
RO	1.643.103	1.507.913	
RR	339.615	-35.011	
RS	39.564.711	n.d.	
SC	5.888.697	5.898.957	
SE	1.027.519	1.230.045	
SP	138.402.527	142.190.310	Fonte:STN
TO	206.430	n.d.	
BRASIL	355.321.348	n.d.	

Comparando os dados referentes à Tabela 1 com os dados da Tabela 2, é observado que apesar de alguns Estados terem realizado o ajuste fiscal segundo os padrões do PAF, apresentam em 2010 um valor da dívida líquida consolidada muito maior do que comparado com o período de renegociação da dívida de 1998. Isso mostra que a renegociação das dívidas estaduais, não foram feitas em condições ideais, com a correção de índices elevados, IGP-DI + 6%, o que aumentou o valor da dívida dos Estados e na maioria dos casos adiou ainda mais a quitação da dívida com a União.

O Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos estados, junto com a renegociação da dívida, só foi mantido e apresentou resultados positivos devido ao esforço da Secretaria Nacional do Tesouro.

Os resultados do Programa mostram que os esforços são necessários para garantir o seu funcionamento e sua eficiência, e que eles devem continuar sendo realizados para o prosseguimento do Programa. Também é necessário que a LRF continue sem alterações, e a determinar e restringir os parâmetros na elaboração dos programas estaduais, a fim de melhorar ainda mais os resultados obtidos e permitir que os recursos futuros possam ser utilizados de maneira correta e eficiente.

Capítulo 2

O ajuste fiscal do Estado de São Paulo

Em 22 de maio de 1997, o Estado de São Paulo firmou com a União o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, no âmbito da Lei Federal nº 9.496/97. O objetivo do capítulo é demonstrar como foi realizado o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) no Estado de São Paulo.

O Capítulo está dividido da seguinte maneira: a primeira seção diz respeito ao princípio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal. A segunda seção abordará quais foram as principais medidas tomadas para a implementação do Programa e quais eram suas principais metas e objetivos. As seções 3, 4, 5 e 6 estão divididas por períodos nos quais foram estabelecidos os PAFs, quais foram as projeções estabelecidas para os períodos e alguns resultados obtidos. A seção 7 se refere à evolução de alguns resultados nos últimos anos, e finaliza com algumas considerações sobre o Programa que tem sido aplicado no Estado de São Paulo.

2.1. Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal

A Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, autorizou a União a assumir a dívida pública mobiliária, através do processo de renegociação da dívida. Os contratos de refinanciamento foram realizados com prazo de pagamento de 360 meses, juros que variam de 6 a 9% a.a., e atualização monetária, valor com base no IGP-DI/FGV. Para o Estado de São Paulo, os juros incidentes sobre o valor da dívida são de 6% ao ano e o limite de comprometimento da receita com o serviço da dívida é de 13% da Receita Líquida Real (RLR).

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) estabelece as metas, e ações a serem desenvolvidas pelo Estado, para garantir o controle de suas despesas e investimentos. O Estado também deve garantir as condições necessárias para que possa cumprir as metas que estabeleceu. O PAF, assim como suas metas, é estabelecido para um período de vigência de três anos, com metas e avaliações anuais. Porém, o programa pode ser renovado todos os anos com a condição que as metas para o primeiro ano tenham sido cumpridas. O PAF deve ser obrigatoriamente renovado no último ano do programa em vigor, para o ano corrente e os dois

anos seguintes, e deve estabelecer as novas metas e objetivos, além de apresentar os resultados do PAF anterior.

O ajuste fiscal do Estado de São Paulo foi iniciado em 1995 e caracterizado por uma reestruturação patrimonial, através do refinanciamento da dívida estadual pela União e instituição do Programa Estadual de Desestatização (PED), responsável pelas privatizações das empresas estaduais. Além disso, iniciou um processo de reorganização da gestão administrativa, através da redução de despesas e uma melhor utilização e aplicação das receitas, sem aumentar a carga tributária estadual.

Enquanto vigorar o Contrato de Refinanciamento de Dívidas, o Estado de São Paulo definiu em seu Programa que se reportará ao Governo Federal sobre o cumprimento e andamento do Programa, por meio de: (a) missões periódicas de verificação técnica da Secretaria do Tesouro Nacional; (b) remessa mensal do balancete da execução orçamentária e de pagamento da dívida financeira contratual, bem como cronograma atualizado de compromissos financeiros futuros; (c) remessa trimestral dos quadros consolidados, incluindo investimentos das unidades descentralizadas com recursos do Tesouro Estadual; e (d) informações sobre as políticas salariais, demonstrativo mensal das despesas de pessoal, reajustes de preços e tarifas de bens e serviços públicos. (PAF 1999-2002)

2.2. Principais Medidas Tomadas

Os esforços de ajuste fiscal e financeiro desenvolvidos pelo Governo Estadual foram realizados com o objetivo de garantir um atendimento adequado das demandas da população, e ao mesmo tempo contribuir para a manutenção do equilíbrio macroeconômico do país.

A importância de um programa de ajuste fiscal no Estado decorreu da necessidade de geração de superávits primários e, conseqüentemente a redução das necessidades de financiamento. O equilíbrio financeiro do Estado foi viabilizado pelos esforços na geração de receitas, através da alienação de ativos (privatizações), de contenção dos gastos com investimentos e com pessoal.

O Programa possui seis metas principais que serão trabalhadas durante todo o período do ajuste fiscal, elas são: 1. Relação Dívida Financeira/ Receita Líquida Real; 2. Resultado primário; 3. Despesas com funcionalismo público; 4. Receitas de arrecadação própria; 5. Reforma do Estado, ajuste patrimonial e alienação de ativos; e 6. Despesas de Investimento.

Para cada uma dessas metas, são estabelecidas previsões para os três anos de vigência do PAF. Muitas dessas previsões chegaram a acontecer, mas muitas tiveram que ser revisadas e alteradas pois necessitavam de um período maior para sua adequação, ou alguns acontecimentos independentes da ação do Governo do Estado poderiam ter influenciado os resultados.

2.3. Período 1995-1998

Em 1997, as discussões com o governo federal em relação à dívida estadual chegaram a um acordo com a assinatura do contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas. Com este contrato, foi criado e estabelecido o primeiro Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF).

As seis metas do PAF ainda não estavam claramente separadas, mas já estavam presentes no primeiro programa. O objetivo principal do Programa era alcançar até o ano de 2008, a redução da Dívida Financeira total do Estado ao valor não superior ao de sua Receita Líquida Real anual (RLR), não ultrapassando, em nenhum dos anos do período, a seguinte trajetória de convergência:

Tabela 2.1
Meta 1: máxima relação dívida/RLR –SP-1997-2007

Máxima Relação D/RLR(*)		
Ano	Trajetória Inferior	Trajetória Superior
1997	1.94	1.95
1998	1.87	1.88
1999	1.79	1.83
2000	1.71	1.76
2001	1.62	1.68
2002	1.54	1.60
2003	1.45	1.51
2004	1.37	1.42
2005	1.28	1.32
2006	1.18	1.22
2007	1.08	1.12

(*) A trajetória inferior considera o estoque inicial da dívida existente em 31/12/1996. A trajetória superior adiciona o cronograma de desembolso máximo esperado dos novos empréstimos acertados em protocolo Fonte: Secretária da Fazenda Estado de São Paulo – PAF 1997-1999

Para o cumprimento da meta principal do Programa era necessário a geração de superávits primários fiscais e de receitas patrimoniais, as quais seriam provenientes de alienação de imóveis do Programa Estadual de Desestatização, e suficiente para cobrir os novos serviços da dívida financeira refinanciada e da conta gráfica. Para garantir que a meta fosse cumprida, o Governo do Estado programou os seguintes superávits primários fiscais e receitas patrimoniais para o triênio 1997-1999:

Tabela 2.2
Meta 2 - resultado primário –SP- 1997-1999

Ano	R\$ milhões	%RLR
1997	1419	6
1998	2692	11
1999	3028	11

Fonte: Secretária da Fazenda Estado de São Paulo – PAF 1997-1999

Na área de despesa pública, as ações programadas tiveram foco em dois componentes: gastos com pessoal e gastos de investimentos. A terceira meta era equacionar os gastos com pessoal, no máximo em 60% da RCL, como exigido pela Lei Complementar Federal nº 82/95. O nível inicial de gastos era de 64,6% em 1996, o ajuste foi realizado em 1997 com uma redução para 62% e em 1998, atingiu os 60% previsto. No período de 1995 a 1998, o Estado implantou três Programas de Demissão Voluntária (PDV), resultando na redução de cerca de 15.000 servidores e a uma economia de R\$ 75 milhões por ano. Também promoveu entre 1998 e 1999 o recadastramento dos inativos e beneficiários da Fepasa, obtendo uma economia mensal estimada em R\$ 1,7 milhão.

Além disso, revisou os contratos de prestação de serviços e obras e implantou no Estado o Cadastro de Serviços Terceirizados (Cadterc), que instituiu os valores referenciais, diretrizes e procedimentos para contratação e gestão dos serviços terceirizados.

O cumprimento das metas fiscais referentes à dívida, aos resultados primários e ao gasto com pessoal, pressupõe a melhoria das receitas próprias que é a quarta meta. Foi estabelecido um crescimento de 3% para os anos de 1997, 1998 e 1999.

Para tornar a arrecadação mais eficiente, foi instituído em 1995 na Secretaria da Fazenda o Programa de Modernização da Coordenadoria da Administração Tributária (Promocat), com a finalidade de modernizar a administração tributária.

Nesse período foi iniciado o Programa Estadual de Desestatização (PED), instituído pela Lei Estadual nº 9.361, de 05/07/1996, que contribuiu para assegurar o equilíbrio das contas públicas e promoveu uma profunda reorganização do Estado. O Programa buscava através da alienação de ativos e da concessão de serviços públicos a iniciativa privada, os seguintes objetivos: reduzir a dívida do Estado, reorientar a atuação do Estado para áreas de saúdes, educação e segurança pública e retomar os níveis de investimentos e aumentar a eficiência dos serviços prestados à população. Essa era a quinta meta do governo.

Em 1997, ocorreram as seguintes transferências de ações à União para amortização da dívida da Fepasa pelo valor de R\$ 2,6 bilhões e da Ceagesp, avaliada em R\$ 250 milhões. Durante o ano de 1998 ocorreram novas transferências de ações para amortização da dívida, bem como recursos provenientes da privatização de empresas do setor elétrico.

A sexta meta, diz respeito às despesas com investimentos. O objetivo para os primeiros anos do PAF era um gasto com investimentos de cerca de 5% da RLR a partir de 1997, para atender as demandas sociais que estavam mais urgentes de necessidades.

Muitas metas estabelecidas pelo Programa de Ajuste Fiscal vigente para os anos de 1997-1999, apesar de apresentarem uma melhoria significativa em seus valores, não conseguiram ser cumpridas como estava estabelecidas no Programa, como por exemplo, a porcentagem da RCL comprometida com os gastos com pessoal, e a máxima relação entre a dívida do Estado e a Receita Líquida Real Anual. Novas metas foram estabelecidas para o próximo PAF.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) realiza uma avaliação sobre a situação financeira do Estado de São Paulo a cada PAF. Segundo a STN, durante os anos de 1997 a 1999 o Tesouro Estadual obteve equilíbrio da programação financeira mediante contenção de gastos com investimento e custos, estabilidade dos gastos com pessoal e intenso programa de alienação de ativos. Era necessária a continuidade ou mesmo a intensificação do esforço do Governo Estadual, tanto no incremento de suas receitas próprias, quanto na redução das despesas, de forma a permitir que o resultado primário fosse suficiente para cobrir o serviço da dívida.

2.4. Período de 1999-2002

No ano de 1999, o estoque da dívida foi substancialmente reduzido com a liquidação da conta gráfica, iniciada com a assinatura do contrato em 1997 e concluída em novembro de 1999. A conta gráfica é uma parcela da dívida que foi amortizada com alienação de bens e direitos. Ela era equivalente a 20% do estoque da dívida. Esta amortização permitiu ainda que o Estado mantivesse os juros pagos sobre a dívida em 6% ao ano.

Em 1999, para a liquidação total da conta gráfica, houve o pagamento adicional de R\$ 320,2 milhões e R\$ 386 milhões resultantes da privatização da Cesp Paranapanema e da Cesp Tietê, respectivamente, e a transferência do Bloco Complementar do Banespa, pelo valor de R\$ 552,3 milhões.

A Meta nº 2 do Programa é a geração de resultados primários positivos suficientes para, em conjunto com as receitas derivadas do PED, possibilitar a estabilidade nas finanças do Estado. Nesse sentido, o Governo Estadual programou para o triênio 2000-2002, os seguintes resultados primários R\$1.555 milhões em 2000, R\$ 2.104 milhões em 2001 e R\$2.460 milhões em 2002. Os resultados apresentados foram um superávit primário no ano de 2001 de R\$ 2.953 milhões, em 2002 de R\$ 3.326 milhões superando os valores que haviam sido propostos no PAF.

Em relação a terceira meta, algumas medidas foram implementadas a partir do ano 2000, visando à redução de despesas como pessoal. Essas medidas foram: reduzir os repasses para a administração indireta para pagamento de pessoal ativo; limitar a concessão de aumentos salariais; suspender os concursos públicos ou qualquer forma de contratação que implicasse dispêndio adicional de pessoal; extinguir cargos e funções-atividades vagas; promover as mudanças necessárias para assegurar que o crescimento vegetativo da despesa anual com pessoal ativo seja compatível com o teto previsto pela LC 96/99; constituir fundo de aposentadoria e pensão, com aplicação de recursos derivados do processo de venda de ativos; além dessas, foi necessário gerar receita adicional proveniente de contribuições para aposentadorias e pensões a partir de 2001, e para isso desenvolveu esforços extras junto ao Ministério da Previdência e Assistência Social para acelerar o processo de compensação financeira, o que se refere à Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999, que refletiria na diminuição do déficit previdenciário.

Visando à redução de despesas, foram tomadas medidas para otimizar as compras efetuadas pelo Estado. Neste sentido, em 2000, foi instituído o sistema eletrônico de

contratações, denominado Bolsa Eletrônica de Compras (BEC-SP), que tinha como função a negociação de preço de bens e serviços adquiridos pela Administração Pública por meio de procedimentos eletrônicos, permitindo ampla competitividade e igualdade de condições de participação para todos os seus usuários.

Em 2002, foi implantada uma 2ª fase de modernização da administração tributária, denominada Programa Fisco e Cidadania ou Promocat II, com o objetivo de aprofundar as melhorias do primeiro programa, principalmente nas relações entre o Fisco e o contribuinte. Algumas ações proporcionaram receitas extraordinárias, como: o Decreto nº 47.067 de 10/09/2002 e da Lei nº 11.596 de 12/12/2003, que dispensaram e reduziram os juros e multas de débitos fiscais do ICMS; modificações legais e da implantação de sistema informatizado de controle e fiscalização do ITCMD (Imposto Sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doações).

Em relação ao PED, em maio de 2002 foi realizada a venda de R\$4,78 bilhões de ações da Sabesp, de propriedade do Governo do Estado, proporcionando o ingresso de R\$ 537 milhões.

A Meta nº 6 do Programa consiste em, observado o resultado primário, limitar os gastos com investimento como proporção da Receita Líquida Real. Para o período de 2000 – 2002, desejava-se limitar esses gastos em relação à RLR para os valores de 9,0% em 2000, 10,5% em 2001 e 8,7% em 2002.

Segundo a STN, o Tesouro Estadual obteve equilíbrio da programação financeira mediante contenção de gastos com investimento e custeio, estabilidade dos gastos com pessoal e intenso programa de alienação de ativos cujas receitas responderam por 72,5% do financiamento do serviço da dívida. Em 2000, porém, o superávit primário passa a responder por 70,7% desse financiamento. E para o triênio de 2001 a 2003, prevê-se uma participação de 71,2%. Contudo o Governo Estadual precisaria continuar atuando no incremento de suas receitas próprias, e na contenção de suas despesas, para que o resultado primário fosse suficiente para cobrir o serviço da dívida.

O estoque da dívida financeira total foi de R\$ 52.725 milhões, em 1998; R\$ 62.403 milhões, em 1999, e R\$ 69.544 milhões, em 2000, o que significa um aumento da dívida no período. Porém para esse resultado contribuíram a desvalorização real da taxa de câmbio. O valor pago para a quitação da conta gráfica, nos anos de 1998 e 1999, foi de R\$4.352 milhões.

2.5. Período 2003-2006

No final de 2003, o Estado de São Paulo apresentou um estoque de dívida financeira de R\$ 106.286 milhões e a RLR alcançou R\$ 37.131 milhões. A relação Dívida/RLR passou de 2,52 em 2002 para 2,86 em 2003, por conta do desempenho da RLR que apresentou em 2003 queda real de 10,8% em relação a 2002. Entretanto, este resultado ficou abaixo da meta estabelecida no Programa para 2003, que era de 3,19 após os ajustes pelas variações de câmbio e inflação. A dívida mobiliária do Estado foi zerada com o resgate dos últimos títulos que foram emitidos em 1996 e venceram em 2006, no valor de R\$ 988 milhões.

O Estado de São Paulo apresentou um superávit primário no ano de 2003 de R\$ 4.341 milhões, em 2005 de R\$ 4.178 milhões e em 2006 de R\$ 5.918 milhões. O Estado obteve Superávit de Resultado Primário superior em R\$ 1.103 milhões ao estabelecido na meta.

As projeções de comprometimento da RCL com despesas de pessoal foram de 59,10% em 2004 e 2005 e 59,11% em 2006. Foram, adotadas diversas medidas para contenção da folha de pagamento, dentre elas se destacam: recadastramento anual dos inativos e pensionistas do Estado e auditoria de sua situação cadastral, em 2005 e 2006; revisão nos pagamentos de complementação de aposentadoria e pensão – Lei 4.819/58; instituição do Sistema Único de Cadastro de cargos/funções-atividades da Administração Direta e das Autarquias – Decreto nº 50.881/06, com vistas ao controle centralizado, possibilitando o gerenciamento eficiente e eficaz; revisão de critérios de folha de pagamento das Secretarias de Estado.

No âmbito administrativo, foi instituído em 2004, o Programa de Fortalecimento da Gestão Fiscal (Proffis) com os seguintes objetivos: aumento da arrecadação, controle dos gastos públicos e transparência das contas públicas. Quanto ao incremento de receitas tributárias, a maior fiscalização e controle proporcionaram expressiva arrecadação do ITCMD (Imposto Sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doações).

Em relação ao PED, em abril de 2003 foram arrecadados R\$ 408 milhões procedentes de vitória em processo judicial da Receita Federal contra o Banespa, antes da venda deste à União e que serviram para amortizar parte da dívida com o Governo Federal.

O resultado global do PED passou a R\$ 35,6 bilhões. Neste valor foram incluídas as operações envolvendo a venda de ações da Nossa Caixa Previdência e da Nossa Caixa. Estes recursos foram destinados prioritariamente à redução do montante da dívida estadual.

Em relação aos gastos com investimento em proporção da Receita Líquida Real, desejava-se limitar esses gastos para os valores de 8,77% em 2004, 9,45% em 2005 e 10,7% em 2006.

A proposta de Programa de Ajuste fiscal para o triênio 2004-2006, mesmo prevendo resultados primários positivos (R\$ 3.608 milhões, R\$ 3.838 milhões e R\$ 4.203 milhões em 2003, 2004 e 2005, respectivamente) mantinha atrasos/deficiências no montante de R\$ 324 milhões para o triênio.

2.6. Período 2007-2010

A gestão do período teve como objetivo ampliar a capacidade de investimento do Estado, mantendo como o equilíbrio fiscal. Do ponto de vista institucional, a Secretaria da Fazenda implantou o planejamento estratégico, concluiu o Proffis e iniciou um novo programa de modernização: o Programa de Apoio a Gestão e Integração dos Fiscos do Brasil (Profisco).

O estoque da dívida do Estado, no final de 2007 totalizou R\$ 136.898 milhões, apresentando uma redução de 1,10% em relação ao ano anterior. Contribuiu para a redução dessas dívidas a valorização real do câmbio ocorrida entre dezembro de 2006 e dezembro de 2007, de 23,21%. O Estado paga o serviço da dívida decorrente do contrato firmado ao amparo da Lei nº 9.496/97 utilizando o limite de comprometimento de 13% da Receita Líquida Real e, por isso, acumulou resíduo, cujo valor alcançou o montante de R\$ 46.833 milhões em dezembro de 2007. A Dívida Financeira no final de 2008 era de R\$ 154.678 milhões e no final de 2009 totalizou R\$ 153,0 milhões. No PAF de 2010 foram divulgados os dados para a redução da Dívida Financeira total do Estado a valor não superior ao de sua Receita Líquida Real anual (RLR), não ultrapassando, em nenhum dos anos do período, a seguinte trajetória de convergência:

Tabela 2.3

Meta 1: máxima relação dívida/RLR – SP- 2010-2025

Máxima Relação D/RLR(*)		
Ano	Trajetória Inferior	Trajetória Superior
2010	2.22	2.24
2011	2.14	2.21
2012	2.02	2.15

2013	1.95	2.07
2014	1.87	1.99
2015	1.79	1.90
2016	1.70	1.81
2017	1.62	1.72
2018	1.54	1.62
2019	1.45	1.53
2020	1.36	1.43
2021	1.27	1.33
2022	1.18	1.24
2023	1.09	1.14
2024	1.00	1.04
2025	0.90	0.94

(*) A trajetória inferior considera o estoque inicial da dívida existente em 31/12/1996. A trajetória superior adiciona o cronograma de desembolso máximo esperado dos novos empréstimos acertados em protocolo

Fonte: Secretária da Fazenda Estado de São Paulo – PAF 2010-2012

No ano de 2007, o Estado apresentou superávit primário de R\$ 6.302 milhões. Em 2008 o superávit primário atingiu R\$ 5.972 milhões. Em 2009, o superávit primário atingiu R\$ 3.526 milhões, valor 10% superior à meta de R\$ 3.207 milhões, o equivalente a 5,3% da Receita Líquida Real (RLR), além de financiar 45% do serviço da dívida, líquido de receitas financeiras.

A meta 2 do Programa foi definida segundo o quadro abaixo. No caso de eventual não cumprimento em alguma receita, o Estado se compromete a adotar as medidas necessárias em termos de aumento de outras receitas e/ou diminuição de despesas, principalmente as de custeio, de forma a alcançar os resultados primários estabelecidos. E, no caso de não conseguir realizá-los, o Estado se compromete a não gerar atrasos/deficiências em cada exercício do triênio 2010-2012

Tabela 2.4
Meta 2 - resultado primário – SP- 2010-2012

Ano	R\$ milhões
2010	2076
2011	4557
2012	5559

Fonte: Secretária da Fazenda Estado de São Paulo – PAF 2010-2012

Em relação ao controle das despesas e medidas para melhoria da gestão pública, destacaram-se as iniciativas como o recadastramento dos servidores ativos, a criação do Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo – Caufesp; a obrigatoriedade de utilização do pregão eletrônico a toda Administração Pública Estadual.

As despesas com pessoal tinham projeções de comprometimento da RCL de 52,69% para 2007, 54,09% para 2008 e 53,92% para 2009. O Estado deverá adotar ações voltadas à gestão das despesas com pessoal do Poder Executivo, através de medidas no: 1) Sistema previdenciário - aprimorar os instrumentos geradores de informações gerenciais relativos aos reflexos previdenciários de decisões inerentes à política de recursos humanos do Estado que venham a ser implementadas; 2) Observância dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal para fins de concessão de reajustes salariais; 3) Buscar maior eficiência das organizações públicas, melhorando o nível de despesa com pessoal; 4) Outras medidas de natureza permanente e periodicidade pré-fixada ou de acordo com a necessidade, com o objetivo de contenção das despesas com pessoal; 5) Implantação de um sistema único de informação aplicável à área de recursos humanos, inclusive com integração e/ou geração de folhas de pagamento, visando, além da racionalidade das atividades, um melhor controle sobre a despesa com pessoal. (PAF – 2007-2010)

Novas mudanças em adequação à legislação federal foram feitas no Regime Próprio de Previdência, como a criação da São Paulo Previdência (SPPrev), que é o órgão gestor único de previdência do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e do Regime Próprio de Previdência dos Militares (RPPM).

As políticas de recursos humanos adotadas pelo Estado, buscavam maior eficiência das organizações públicas, com os cargos adequados às funções do Estado, no período de 2007 a 2010 o Poder Executivo implantou 28 medidas de reestruturação de cargos e carreiras, com impacto salarial.

As despesas com pessoal, que não devem exceder a 60% da receita corrente líquida (RCL), fontes tesouro, segundo os conceitos expressos no TET, tem suas projeções de comprometimento da RCL com despesas de pessoal de 51,85% para 2010, 49,80% para 2011 e 49,31% 2012.

Para ampliar a receita, a Secretaria da Fazenda tomou várias medidas. As principais encontram-se listadas abaixo: Programa de Parcelamento Incentivado (PPI) que facilitava o pagamento de débitos de ICMS; Introdução da Nota Fiscal Paulista - NFP (Lei 12.685/2008), cujo objetivo era ampliar a arrecadação, por meio do aumento da base de incidência do imposto; Ampliação do recolhimento do ICMS pela Substituição Tributária, o que ampliou a arrecadação em R\$ 4,6 bilhões

A lei estadual que rege o ICMS foi revista, para combater a sonegação. O mesmo foi feito com a lei do IPVA para reduzir licenciamentos fraudulentos. Ainda em relação às receitas, a partir de 2007, como resultado do ajuste fiscal empreendido, o Estado obteve a permissão para voltar a contratar operações de crédito. De 2007 a 2010, o Estado recebeu autorização para contratar empréstimos no valor total de R\$ 15 bilhões. A receita destas operações de crédito permitiu ao Estado ampliar os investimentos em várias áreas como rodovias, transporte coletivo, habitação e saneamento. A previsão de receitas próprias para os anos de 2010 são de R\$101.110 milhões, para 2011 de R\$110.293 milhões e para 2012 de R\$121.371 milhões.

A receita proveniente da alienação de bens foi de R\$ 28 milhões em 2007, R\$ 418 milhões em 2008 e R\$3.231 milhões em 2008. As propostas em relação a Reforma do Estado, ajuste patrimonial e alienação de ativos é alcançar os seguintes compromissos: a) Limitar as outras despesas correntes aos percentuais da RLR de 32,81% em 2010, 32,39% em 2011 e 32,14% em 2012; b) Manter estrutura técnico-institucional de acompanhamento de empresas estatais dependentes; c) Manter estrutura técnico-institucional de acompanhamento do Programa, com a participação de integrantes da Secretaria da Fazenda e de outras pastas, quando requisitadas; d) Manter atualizado o Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN, junto à Caixa Econômica Federal; e) Encaminhar à STN, até o dia 31 de maio de cada ano, Relatório sobre a execução do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado relativo ao exercício anterior e sobre as perspectivas para o triênio seguinte (Relatório do Programa), contendo análise detalhada do cumprimento ou descumprimento de cada meta ou compromisso, bem como as ações executadas; e f) Divulgar, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os dados e informações relativos ao Programa de Reestruturação e Ajuste

Fiscal do Estado, consoante o que dispõe o § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (PAF 2007-2010).

Os investimentos apresentaram um crescimento de 66,06%. Contribuíram para esse crescimento o aumento de capital do Tesouro para as empresas estatais independentes, que somaram R\$ 3.704 milhões. A projeção do Programa em relação as despesas de investimentos e inversões aos percentuais da RLR são de 18,29% 18,62% 18,71% respectivamente para os anos de 2010, 2011 e 2012.

O Governo do Estado de São Paulo tem diminuído o desequilíbrio verificado em suas contas ao registrar sucessivos e crescentes superávits primários desde 1995. A consistência do processo de ajuste fiscal pode ser constatada também pela firme redução, ano após ano, das necessidades de financiamento e aumento dos gastos em investimentos.

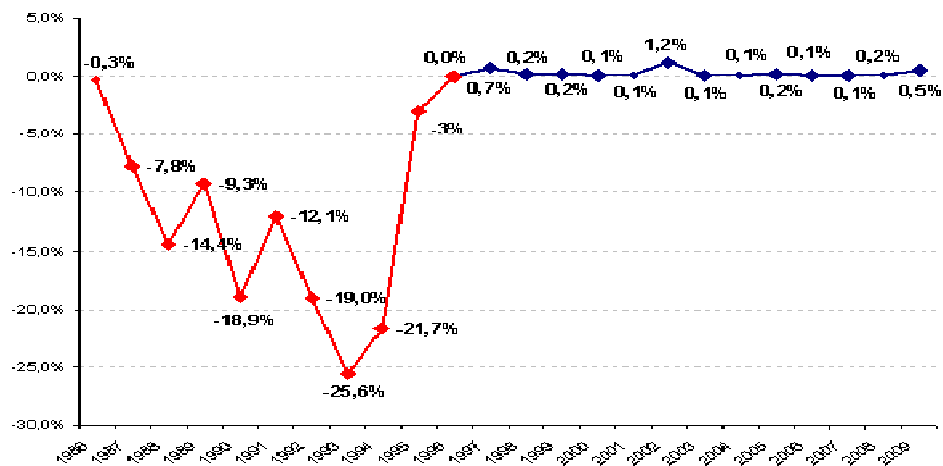
2.7. Resultados do Programa de Ajuste Fiscal

As finanças do Governo do Estado de São Paulo encontram-se em 2010 em situação muito diferente a encontrada em 1994. Os pagamentos da folha de funcionários e das demais despesas estão em ordem, os investimentos passaram a ter um papel importante e sua taxa tem crescido a cada ano, os pagamentos em relação a dívida financeira encontram-se em dia, e as metas definidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem sido cumpridas e em alguns casos tem apresentado resultados melhores que as metas. Os resultados fiscais obtidos mostram que as medidas tomadas para acertarem as contas do Estado são eficientes. Segundo a Secretaria da Fazenda do Estados, nós últimos anos, houve um aumento das despesas totais do Estado, em 1996 elas eram de R\$68,6 bilhões, em 2009 foram de R\$118,4 bilhões, o que mostra que como as contas estão em dia, que houve um grande aumento no orçamento do Estado.

2.7.1. Resultado Orçamentário

O Estado de São Paulo apresentou déficits em seu orçamento durante toda a década de 80 e início da de 90. Com a implementação do Plano Real, os resultados apresentaram uma melhora, porém somente quando o Programa de Ajuste Fiscal foi implementado o equilíbrio foi obtido, e desde então o resultado tem sido sempre superavitário. Em 2009, o Estado de São Paulo apresentou um superávit de R\$ 678,17 milhões. O gráfico abaixo ilustra a trajetória do resultado orçamentário.

Gráfico 2.1
Resultado orçamentário (% da Receita Total): 1986-2009

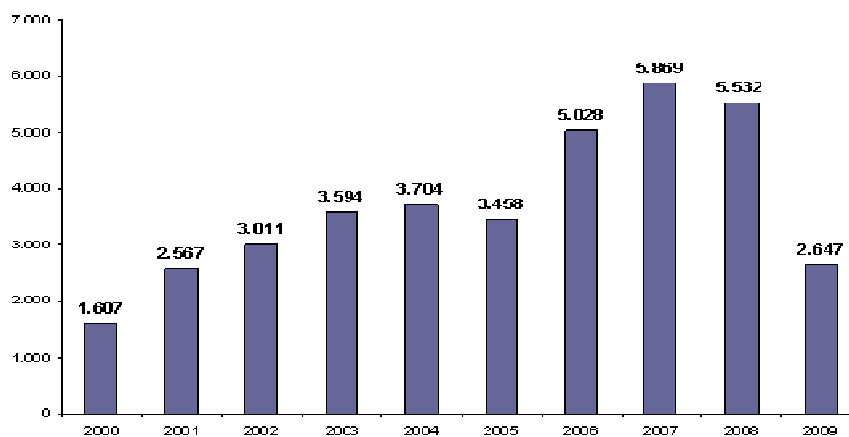


Fonte: Balanço Geral do Estado

2.7.2. Resultado Primário

Em relação ao resultado primário, os resultados tem sido de superávit e crescente, ao longo dos anos, o que mostra que a Meta 2 do Programa tem sido cumprida. No ano de 2009, houve uma queda no valor do resultado, a Secretaria da Fazenda do Estado afirma que esse resultado foi em virtude dos reflexos e consequências da crise econômica mundial. O gráfico abaixo representa os valores obtidos desde o ano 2000.

Gráfico 2.2
Resultado primário (R\$ milhões): 2000-2009

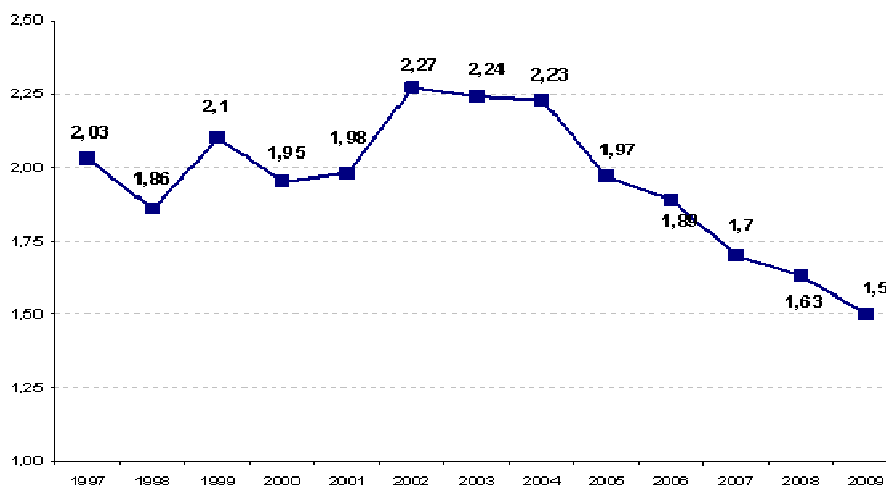


Fonte: Balanço Geral do Estado

2.7.3. Dívida

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) em razão da Receita Corrente Líquida pode ser dividida em dois momentos. No primeiro momento, de 1997 a 2002, há trajetória oscilante na relação devido a períodos onde houve a queda da receita e/ ou de desvalorização cambial. No ano de 2002, o Estado sofreu com reflexos das dificuldades enfrentadas pela economia nacional, e a relação atingiu 2,27, o que ultrapassa o estabelecido pelo Governo Federal. Com a recuperação da economia brasileira, e a tendência de valorização do Real, a relação DCL/RCL passou a diminuir novamente. Em 2009, este indicador somou 1,50. O gráfico abaixo ilustra a trajetória da relação DCL/RCL.

Gráfico 2.3
Dívida Consolidada Líquida/ Receita Consolidada Líquida: 1997-2009

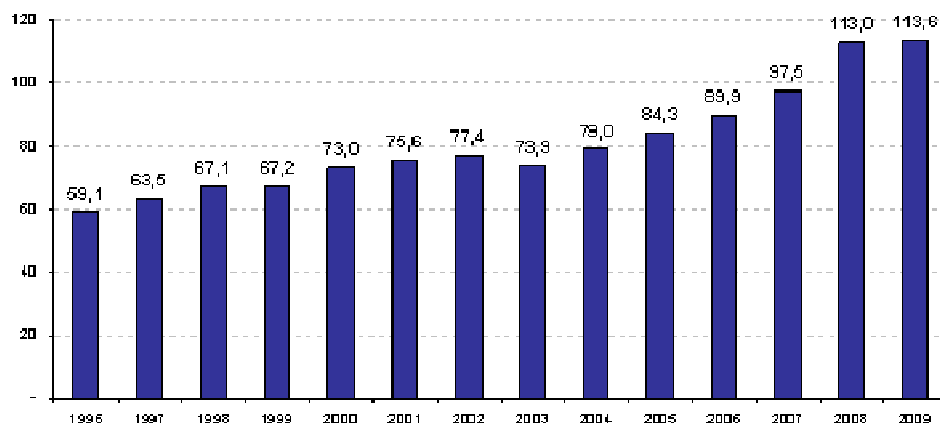


Fonte: Balanço Geral do Estado

2.7.4. Receita

A receita corrente apresentou crescimento por todo o período. A principal fonte de receita do Estado é a tributária. Porém durante o período de 1995 a 2000, a receita de alienação de bens e a receita patrimonial tiveram maior destaque, devido as privatizações, alienação de imóveis, concessões de serviço. O gráfico abaixo ilustra a evolução da receita corrente do Estado.

Gráfico 2.4
Receita corrente deflacionado pelo IPCA (R\$ bilhões): 1996-2009



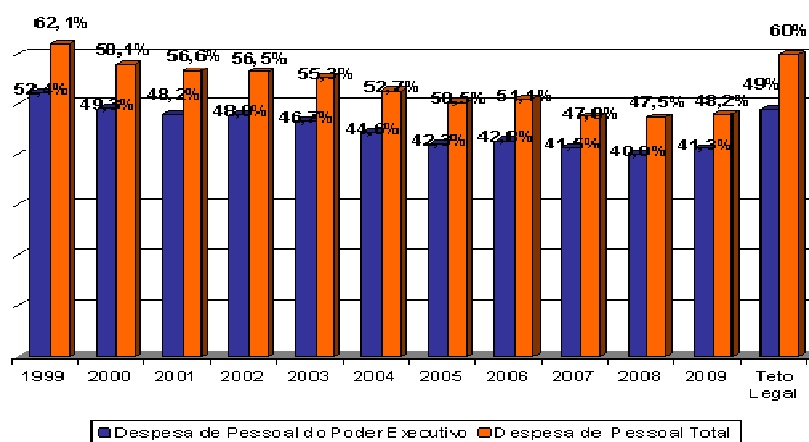
Fonte: Balanço Geral do Estado

2.7.5. Despesa

A despesa do Estado também apresentou um aumento durante o período do Programa. Este resultado foi obtido devido o aumento das demandas da população, e de várias despesas que puderam crescer devido a melhoria nas finanças do Estado.

A despesa com pessoal, foi reduzida de maneira eficiente em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) e, desde 2000, encontra-se abaixo dos limites estabelecidos pela LRF. O gráfico abaixo mostra a redução do percentual da RCL ao longo dos anos.

Gráfico 2.5
Despesa de pessoal/ RCL: 1999-2009



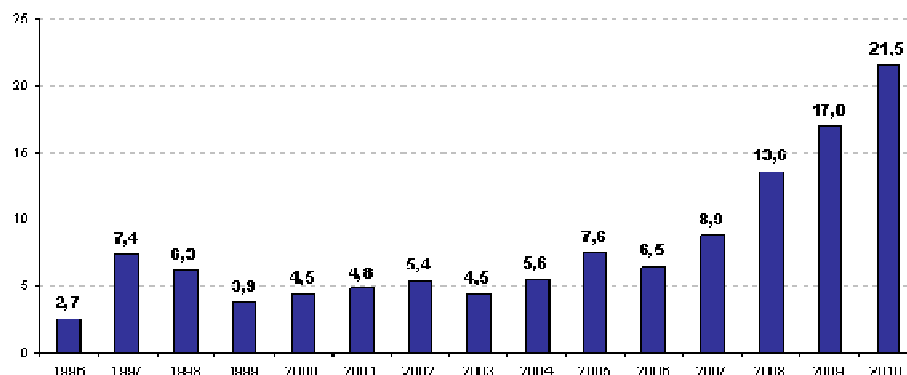
Fonte: Relatório de Gestão Fiscal

Os gastos nas áreas sociais somaram R\$ 13,3 bilhões em 2009, e foram gastos em funções de Saúde, Educação e Direitos da Cidadania, aumentando a oferta de serviços públicos oferecidos a população, além disso, houve maiores despesas devidos aos investimentos realizados nos anos anteriores.

2.7.6. Investimento

Em geral, o investimento apresentou uma trajetória crescente ao longo do período. O aumento no nível de investimento iniciado em 1995, com a Meta 6 do Programa de Ajuste permitiu que no futuro o Estado aumentasse os seus recursos próprios para investimento, e consequentemente permitiu a captação de recursos de terceiros.

Gráfico 2.6
Investimentos (R\$ bilhões): 1996-2010



Fontes: Sigeo e SOE.

* Os dados de 2010 são estimativas baseadas no orçamento.

A avaliação da situação financeira do Estado demonstra a importância do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal para a manutenção do equilíbrio das finanças do Estado. O Estado de São Paulo foi o que mais se beneficiou com a renegociação da dívida. Segundo Piancastelli “São raros os casos em que governantes procuram criar capacidade de pagamento para os estados e antes de implantar programas de investimento.” (PIANCASTELLI, 2008, p.33).

O Programa prevê que o Estado começará a pagar o resíduo da dívida a partir de 2009 e a amortizá-la a partir de 2012. Os investimentos da administração direta e as demais despesas de capital, compostas basicamente pelas inversões financeiras para aumento de capital de empresas estatais e pelas transferências intragovernamentais para custear projetos

de investimentos, alcançaram em 2009, respectivamente, os valores de R\$ 6.178 milhões e de R\$ 3.995 milhões, totalizando em conjunto R\$ 10.173 milhões ou 15,3% da RLR. Comparado com o mesmo total de 2008, quando alcançou R\$ 9.358 milhões ou 14,3% da RLR, a expansão nominal foi de 8,7%.

O Estado de São Paulo criou as condições necessárias, para que pudesse manter suas contas em equilíbrio, em alguns anos já iniciará a amortização da dívida, e a partir de 2007 aumentou para mais de 10% os investimentos em relação a RLR, e assim pode melhorar as condições oferecidas para a população, tanto na área da saúde, como educação, segurança pública, infra-estrutura e outros.

Capítulo 3

O ajuste fiscal do Estado do Rio Grande do Sul

Em 20 de setembro de 1996, o governo do Estado do Rio Grande do Sul e o governo federal assinaram um protocolo de acordo para o refinanciamento da dívida mobiliária do Estado e da dívida do Estado junto à Caixa Econômica Federal. Em 15 de abril de 1998, o Estado do Rio Grande do Sul e a União firmaram Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas (Contrato nº 014/98/STN/COAFI), ao amparo da Lei nº 9.496 de 1997. O objetivo do capítulo é demonstrar como foi realizado o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) no Estado do Rio Grande do Sul.

O Capítulo está dividido da seguinte maneira: a primeira seção diz respeito a evolução da dívida pública do Estado. A segunda seção ao princípio do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, e abordará quais foram as principais medidas tomadas para a implementação do Programa e quais eram suas principais metas e objetivos. As seções 3, 4, 5 estão divididas por períodos nos quais foram estabelecidos os PAFs. A seção 7 se refere a alguns resultados nos últimos anos.

3.1. A evolução da dívida pública

A evolução da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul, desde 1970, mostra um elevado crescimento, mas apresenta diferentes fases quanto à dinâmica de seu crescimento. Verifica-se que houve um crescimento acelerado entre 1981 e 1982, mas o período de maior crescimento real ocorreu entre 1995 e 1998, o qual sucedeu à implantação do Plano Real, que apresentou um esforço muito grande das medidas de política macroeconômica na estabilização dos preços na economia. O elevado crescimento da dívida do Estado no período pós-Plano Real ocorreu devido às altas taxas de juros aplicadas sobre a dívida mobiliária, emitida pelo Estado e em poder do mercado, e pela rolagem neste mercado.

O serviço da dívida estadual envolve o pagamento de juros, amortizações e comissões sobre os empréstimos tomados, aos entes credores e/ou aos agentes financeiros envolvidos. Entre 1991 até 1997, o serviço da dívida representou em média 6% da Receita Líquida Real – RLR. A partir de então, em razão do refinanciamento da dívida, esse percentual apresentou um crescimento significativo. Em 1998, o serviço da dívida subiu para 11,15% e em 1999 alcançou 14,16%. De 2000 a 2009, o serviço apresentou uma média de 17,2% da RLR. O serviço da dívida extralimite, ou seja, das dívidas que entraram no acordo de refinanciamento da

Lei 9.494/97, não é incluído no limite de 13% da RLR, estipulado pelo Governo Federal. No período de 1998 a 2009, o serviço da dívida extralimite apresentou uma média de 4,07% da RLR. Em 2005, o elevado serviço da dívida extralimite, se encontrava no percentual de 6% da RLR, o que fez subir o serviço da dívida total a 19% da RLR. A operação de reestruturação da dívida realizada com os recursos do empréstimo com o Banco Mundial, em setembro de 2008, atuou para diminuir a influência da dívida extralimite no serviço da dívida do Estado, cujas projeções indicavam que o seu serviço se elevaria novamente para próximo de 19% da RLR, nos anos seguintes. A tabela abaixo mostra a evolução da dívida pública do Estado do Rio Grande do Sul desde os anos 70.

Tabela 3.1
Evolução da dívida pública do Rio Grande do Sul - 1970-2009

Ano	Saldo Devedor (R\$)
1970	358.697.069,17
1971	442.878.759,45
1972	647.806.835,06
1973	1.132.985.176,63
1974	1.686.667.081,88
1975	2.842.517.928,48
1976	4.937.441.107,02
1977	6.907.014.073,71
1978	11.415.322.232,10
1979	22.361.221.542,28
1980	37.562.217.806,11
1981	104.245.607.111,62
1982	296.937.733.553,20
1983	854.732.235.665,44
1984	3.082.016.241.590,00
1985	11.728.937.501.180,00
1986	22.959.999.622,49
1987	123.560.490.504,64
1988	1.246.946.664.762,31
1989	26.279.041.913,78
1990	400.511.548.518,30
1991	2.273.330.572.978,79
1992	34.354.617.243.115,90
1993	982.457.904.417,97
1994	4.399.436.417,50
1995	7.164.658.575,17
1996	8.982.720.907,29
1997	11.013.370.336,76
1998	13.416.084.265,93
1999	15.511.527.184,30
2000	17.340.342.070,02

2001	19.834.966.029,93
2002	24.601.733.032,29
2003	26.465.228.052,92
2004	28.904.055.304,79
2005	30.216.936.929,44
2006	31.782.464.072,41
2007	33.755.752.501,36
2008	38.126.858.691,02
2009	36.963.182.152,70

Fonte: Secretária da Fazenda Estado do Rio Grande do Sul – PAF 2009-2011

3.2. O Programa de Ajuste Fiscal

Em 15 de abril de 1998, o Estado do Rio Grande do Sul e a União firmaram Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas (Contrato nº 014/98/STN/COAFI), ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. A Lei nº 9.496, definiu que o refinanciamento pela União, entre outras obrigações, da dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, dependeriam do estabelecimento de Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, o qual conteria metas e compromissos dos Estados quanto à dívida financeira em relação à receita líquida real – RLR, resultado primário, despesas com funcionalismo público, arrecadação de receitas próprias, entre outros, de comum acordo com o Governo federal.

O Contrato, assinado em 15 de abril de 1998, estabeleceu que o Estado se obrigava, a cumprir, rigorosamente, as metas e compromissos constantes do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, acordado com a União até a liquidação da dívida. O Programa é revisto anualmente e as adaptações de política econômica, acordadas entre a União e o Estado nessa revisão, devem ser implementadas pelo Estado. O descumprimento de qualquer obrigação constante no Contrato, incluindo atraso de pagamento e o não cumprimento das metas e compromissos constantes do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal implica nas seguintes penalidades para o Estado: (i) a substituição dos encargos financeiros do empréstimo por encargos equivalentes à taxa Selic, acrescida de juros moratórios de 1% ao ano, e (ii) a elevação do percentual da RLR tomado como base para apuração do limite de dispêndio mensal.

Por esse Contrato, a União assumiu a totalidade da dívida mobiliária estadual e os contratos do Estado junto à Caixa Econômica Federal, no valor total de R\$ 9,427 bilhões. As dívidas do Estado assumidas pela União foram refinanciadas nas condições previstas no Contrato. A União assumiu o valor de R\$ 1,644 bilhão como subsídio inicial na assinatura do

Contrato, restando ao Estado a parcela refinanciável o valor total de R\$ 7,782 bilhões. Deste, R\$ 650 milhões corresponderam a parcela amortizada com bens e direitos, registrada em conta gráfica.

O Estado do Rio Grande do Sul perdeu a possibilidade de rolar no mercado, e passou a cumprir o compromisso com a União, ou seja, o pagamento mensal da dívida renegociada com encargos de juros de 6% ao ano mais correção monetária pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas. O pagamento mensal era limitado ao percentual de 13% da sua Receita Líquida Real. A partir de então, a dívida contratual, destacando a dívida renegociada com o governo federal, passou a compor a maior parte da dívida do Estado, e em 2009 representou mais de 91% da dívida total.

O Programa possui seis metas principais que serão trabalhadas durante todo o período do ajuste fiscal, elas são: 1. Relação Dívida Financeira/ Receita Líquida Real; 2. Resultado primário; 3. Despesas com funcionalismo público; 4. Receitas de arrecadação própria; 5. Reforma do Estado, ajuste patrimonial e alienação de ativos; e 6. Despesas de Investimento. Muitas previsões feitas chegaram a acontecer, mas muitas tiveram que ser revisadas e alteradas, pois necessitavam de um período maior para sua adequação, ou alguns acontecimentos independentes da ação do Governo do Estado poderiam ter influenciado os resultados.

O Estado do Rio Grande do Sul, diferente do Estado de São Paulo, não disponibilizou os Programas de Ajustes Fiscais para todos os anos. Só foi possível encontrar o Programa de Ajuste Fiscal referente ao ano de 2009-2011.

3.3. Período de 1997-2000

O sinal mais evidente da nova postura de gestão fiscal nacional revelou-se na presença de superávits primários e na adoção dessa regra como meta principal para todos os Estados. O Rio Grande do Sul não se enquadrou de imediato e conviveu com déficits nos anos iniciais da década, mas, a partir de 2004, acompanhou a tendência geral e elevou o valor dos superávits primários.

A situação do Rio Grande do Sul revelou-se peculiar. O valor das despesas de pessoal alcançou 73,22% da RCL em 2000 e todos os poderes, com exceção do Ministério Público, superaram o limite fixado pela LRF. O Estado cumpriu a determinação já no ano seguinte,

mas o atraso na adoção de um novo regime previdenciário não permitiu maiores reduções da despesa de pessoal.

A questão de como resolver o problema dos servidores inativos, persistiu em aberto. O valor do déficit previdenciário chegou a R\$ 3,99 bilhões em 2006. Os dados da execução orçamentária, indicaram que o peso das despesas de pessoal comprometeu os demais gastos e é um desafio para o equilíbrio das contas públicas.

Foi estabelecido um projeto de lei propondo algumas mudanças para o setor previdenciário: a) a criação de um órgão autônomo gestor da previdência pública estadual; b) a instituição do regime de previdência complementar para os servidores, mediante capitalização com contribuições paritárias; c) o estabelecimento de um teto de aposentadoria para os servidores a ser custeado pelo Tesouro; d) a transferência de parte dos recursos da venda de imóveis para a capitalização do fundo previdenciário (Rio Grande do Sul, 2007). Lopreato coloca que essas medidas avançaram na direção do novo modelo previdenciário e destacaram os entraves presentes na estrutura de gasto estadual. “A solução, entretanto, irá exigir enorme esforço do estado e, mesmo que as medidas sejam aprovadas, pouco aliviará a situação financeira de curto prazo.” (LOPREATO, 2008, p.15)

Mesmo com a estabilidade econômica alcançada após 2004, o Estado não conseguiu manter a relação DCL/RCL abaixo do índice definido na LRF. A trajetória esperada da redução da dívida não foi cumprida, e os pagamentos dos encargos da dívida eram efetuados com atrasos. Além disso, os pagamentos dos encargos foram efetuados, frequentemente, com atraso. A situação do Rio Grande do Sul tornou-se pior por atrasar os pagamentos das parcelas de amortização da dívida e ser penalizado com a troca de indexadores. Lopreato afirma que isto gerou punições e elevou o custo de carregamento da dívida. O programa de ajuste fiscal desenvolvido, não afastou as dificuldades financeiras 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, mostraram que o caminho a percorrer é longo.

3.4. Período de 2007-2008

O Programa Estruturante Ajuste Fiscal, foi lançado em 2007 no Estado do Rio Grande do Sul. O programa ampliou as metas e estabeleceu um conjunto de 92 etapas de trabalho a serem cumpridas. O maior objetivo do programa era equilibrar as contas públicas para que o

Estado pudesse aumentar as taxas de investimento, comprometidas pelo déficit estrutural acumulado nos últimos 40 anos. O Programa Estruturante Ajuste Fiscal, é formado por três grandes projetos estruturantes: Fazendo Mais com Menos, Receita para Crescer e Transparência RS.

O Programa Transparência RS contribuiu significativamente com o compromisso do governo em garantir a transparência da gestão, fortalecer o controle social e prevenir a corrupção. O projeto disponibiliza informações qualificadas aos gestores públicos, de modo a permitir que façam a boa e transparente gestão dos recursos estaduais. Também foi desenvolvido um sistema de contabilidade de custos. Com o Sistema de Administração de Materiais, também foi possível um maior controle sobre os estoques e consumo de uma série de itens em todos os órgãos.

O Programa Fazendo Mais com Menos apresentou uma economia de R\$ 327 milhões em seu primeiro ano. O Projeto Estruturante Fazendo Mais com Menos ampliou a sua meta para R\$ 450 milhões. De 1995 a 2006, as despesas de custeio cresceram a uma média de 12% ao ano. Com o Fazendo Mais com Menos, essa trajetória foi contida e houve redução de quase 30% das despesas de custeio. Além de contenção de gastos, o Projeto Fazendo Mais com menos contribuiu para a regularização de pagamentos em atraso.

O Programa Receita para Crescer teve em seu primeiro ano, suas ações voltadas ao aumento da receita. A arrecadação de ICMS cresceu em 2008, chegando a R\$ 7,2 bilhões. O crescimento do ICMS do Rio Grande do Sul foi acima do crescimento da economia, isso ocorreu devido a um esforço da Secretaria da Fazenda, com ações para a modernização da Receita e combate à sonegação. Com o Projeto Receita para Crescer, foram desenvolvidas novas maneiras para aumentar a arrecadação e o aperfeiçoamento de projetos que já estavam em execução, como a Nota Fiscal Eletrônica, além da renovação de equipamentos e investimentos em infra-estrutura.

Em 2007, o Estado do Rio Grande do Sul, obteve o maior superávit primário dos últimos 37 anos, colocou em dia sua folha de pagamentos e obteve uma autorização do Governo Federal e do Bird para um financiamento de US\$ 1,1 bilhão para o pagamento de sua dívida extralimite. O financiamento do Bird representou um importante apoio ao Programa de Ajuste Fiscal que o governo estadual está desenvolvendo para zerar o déficit público. Em 2007, com o Programa de Ajuste Fiscal, o déficit de R\$ 2,4 bilhões foi reduzido para R\$ 1,2 bilhão como resultado no cortes de despesas, eliminação de desperdícios e maior eficiência dos órgãos administrativos.

3.5. Período 2009-2011

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul em vigor corresponde à Sexta Revisão do Programa, elaborado em outubro de 2009. Esta Revisão estabelece as metas, compromissos e ações relativos ao período de 2009 a 2011.

A relação dívida financeira do Estado/ Receita Líquida Real anual é a Meta nº 1 do Programa, ficou estabelecida como sendo de não ultrapassar, em cada ano, o limite superior até que a dívida financeira total do Estado não seja superior à Receita Líquida Real (RLR) anual. A trajetória inferior considera o estoque das dívidas suportadas pelo Tesouro do Estado, inclusive as que foram refinanciadas, e os efeitos financeiros das operações de crédito em curso.

A meta da trajetória superior, estabelecida para o ano de 2009 é de 2,84, para 2010 é de 2,70 e para 2011 é de 2,62. Conforme a trajetória definida pelo Programa em vigor, reproduzida na tabela abaixo, a relação só será inferior a 1 a partir do ano de 2030, porém a relação estabelecida no Programa mostra uma trajetória de declínio, o que mostra que o Estado está promovendo o ajuste necessário.

Tabela 3.2
-Meta 1: máxima relação dívida/RLR – RS - 2010-2030

Máxima Relação D/RLR(*)		
Ano	Trajetoária Inferior	Trajetoária Superior
2009	2,83	2,84
2010	2,69	2,70
2011	2,61	2,62
2012	2,54	2,55
2013	2,47	2,48
2014	2,40	2,41
2015	2,32	2,33
2016	2,25	2,25
2017	2,17	2,18
2018	2,09	2,10
2019	2,01	2,02
2020	1,93	1,93
2021	1,84	1,85

2022	1,76	1,76
2023	1,67	1,67
2024	1,58	1,58
2025	1,48	1,49
2026	1,39	1,39
2027	1,28	1,28
2028	1,17	1,17
2029	1,04	1,04
2030	0,91	0,91

Fonte: Secretária da Fazenda Estado do Rio Grande do Sul – PAF 2009-2011

A dívida financeira está estabelecida em R\$ 38,314 bilhões ao final de 2009, em R\$ 38,470 ao final de 2010, e em R\$ 38,603 ao final de 2011, Por sua vez, a Receita Líquida Real estabelecida é de R\$ 13,506 bilhões em 2009, de R\$ 14,240 bilhões em 2010, e de R\$ 14,716 bilhões em 2011.

A meta nº 2 do Programa, a obtenção de resultados primários, foi prevista conforme a tabela abaixo. No caso de eventual perda de receita, o Estado se compromete a adotar as medidas necessárias em termos de aumento de outras receitas e/ou diminuição de despesas, principalmente as de custeio, para alcançar os resultados primários estabelecidos. E, no caso de não conseguir realizá-los, o Estado se compromete a não gerar atrasos/deficiências em cada exercício do biênio 2010-2011.

Tabela 3.3

Meta 2 - resultado primário –RS- 2009-2011

Ano	R\$ milhões
2009	1208
2010	1820
2011	1914

Fonte: Secretária da Fazenda Estado do Rio Grande do Sul – PAF 2009-2011

As despesas com pessoal, não devem exceder a 60% da receita corrente líquida (RCL), determinado pela Lei Responsabilidade Fiscal de 4 de maio de 2000. Porém, o Estado do Rio Grande do Sul ainda está em busca desse objetivo. Por isso, a Meta nº 3 do Programa consiste

em limitar as despesas de pessoal aos percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL) para 65,88% em 2009, de 64,09% em 2010, e de 63,08% em 2011.

A Meta nº 4 do Programa diz respeito à capacidade de arrecadação de receitas próprias. A Meta mínima estabelecida para os próximos anos são as seguintes R\$16,848 bilhões em 2009, R\$ 18,301 bilhões em 2010 e de R\$ 19,809 bilhões em 2011.

A Meta nº 5 consiste nas questões relacionadas à Reforma do Estado, ajuste patrimonial e alienação de ativos. O compromisso do Estado em relação a esta meta tem sido em limitar as Outras Despesas Correntes, aos percentuais da RLR da seguinte maneira, 24,46% para 2009, de 22,98% para 2010, e de 23,19% para 2011. Alguns compromissos para essa meta foram estabelecidos no ano de 2008, a fim de garantir que a meta pudesse ser cumprida nos próximos anos, são eles: (a) assegurar às empresas públicas uma administração que busque o equilíbrio financeiro; (b) limitar as Outras Despesas Correntes, fontes Tesouro, em cada exercício; (c) manter atualizado o Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN, junto à Caixa Econômica Federal; (d) manter estrutura técnico-institucional de acompanhamento do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, com a participação de integrantes da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul; (e) encaminhar à STN, até 31 de maio de cada ano, relatório da execução do Programa relativo ao exercício anterior, contendo análise detalhada do cumprimento ou descumprimento de cada meta ou compromisso, bem como as ações executadas; (f) fornecer anualmente, até 31 de maio, relatório de acompanhamento da operação de crédito de reestruturação de dívidas com o BIRD. (PEAF – 2009-2001)

Os investimentos e inversões financeiras correspondem a Meta nº 6. As projeções do Programa em relação às despesas de investimentos aos percentuais da RLR são de 4,45%, 5,01% e 6,51% respectivamente para os anos de 2009, 2010 e 2011.

3.6. Resultados do Programa de Ajuste Fiscal

O Programa Estruturante Ajuste Fiscal tinha como sua principal meta zerar o déficit em 2009 para retomar a capacidade de investimentos. Com o Orçamento de 2009 se iniciou uma recuperação do nível de investimentos sem descuidar do compromisso com o equilíbrio das contas públicas e o da ampliação dos serviços que a população necessita. Para o ano de 2010 estava previsto um investimento de R\$ 1,25 bilhão nas áreas de infra-estrutura,

segurança, habitação e saneamento, educação e saúde, recursos que foram conquistados através do ajuste fiscal e da modernização da gestão pública.

A dívida total do Estado administrada pelo Tesouro do Estado, apurada em dezembro de 2009, apresentou um estoque de R\$ 36.963.182.152,70. Este valor correspondeu a um decréscimo de 3,1% em relação ao estoque do final do ano anterior.

Da dívida total do Estado, o governo federal é o maior credor. A dívida com o governo federal tem uma participação de 95,46% da dívida estadual, e compõe quase toda a dívida interna. As dívidas renegociadas no âmbito da Lei 9.496/97 representam mais de 91% da dívida total.

A dívida externa compõe-se de contratos de financiamento com organismos internacionais, destacando-se o empréstimo com o Banco Mundial destinado à reestruturação da dívida estadual, assinado em setembro de 2008. Além deste, existem empréstimos com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – Pró-Guaíba e Programa de Rodovias, com o Japan Bank of International Cooperation (JBIC) – Rodovias, e com o Banco Mundial – Reforma do Estado, Programa Nacional de Melhorias das Rodovias Estaduais (PNMRE) e Pró-Rural.

Para a redução nominal do saldo da dívida em 2009, contribuíram a performance do Índice Geral de Preços da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI), que corrige monetariamente a maior parte da dívida do Estado, pois apresentou uma variação anual negativa (-1,43%), a queda do valor do dólar que indexa a dívida externa, e a continuidade das amortizações sem atraso dos empréstimos, conforme os cronogramas de pagamento estabelecidos.

A situação financeira do governo do Estado do Rio Grande do Sul permanece com a mesma fragilidade de 1998, época da renegociação da dívida. As sucessivas administrações estaduais não encontraram ainda a solução mais eficiente para enfrentar todas as dificuldades estruturais que dificultam os pagamentos do governo do Estado. Algumas medidas já foram iniciadas e o Estado começa a apresentar os primeiros resultados positivos, como por exemplo, o superávit primário em 2009, e o início de investimentos em infra-estrutura, mas ainda há muito a ser feito.

O Estado do Rio Grande do Sul possui autonomia fiscal, porém ainda precisa cumprir as condições estabelecidas pela LRF. O Estado é um exemplo de uma implementação do Programa de Ajuste Fiscal tardia, e que está começando a apresentar resultados satisfatórios, após vários anos de crise financeira.

Conclusão

Este trabalho examinou a dívida financeira dos estados brasileiros, o Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de junho de 1998 e quais foram os Programas adotados pelos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul.

O Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos Estados, juntamente com a Renegociação da Dívida, foi mantido graças ao trabalho da Secretaria Nacional do Tesouro, que anualmente revisa os Programas enviados pelos Estados e verifica se suas metas estão sendo cumpridas. Os resultados positivos obtidos nas diferentes áreas do Programa mostram que os esforços feitos devem ser mantidos. Apesar das condições em que os acordos com a União não foram feitas de maneira totalmente favorável aos Estados, pois a taxa de correção dos juros de 6% mais o IGP-DI, juntas são bem elevadas. As análises das relações dívida/receita líquida real e dívida/receita corrente líquida mostram êxito, elas foram reduzidas lenta e gradualmente ao longo dos anos de existência do Programa.

Os indicadores fiscais tanto do Estado de São Paulo, como do Rio Grande do Sul, mostraram números favoráveis nos últimos anos. Manteve-se o compromisso de gerar superávits primários e pagar o serviço da dívida pública. O Programa de Ajuste mudou a maneira de se organizar as finanças estaduais. Contudo, apesar de apresentar características, metas e compromissos comuns a todas as unidades federativas, o Programa apresentou esforços e resultados muito diferenciados.

O Estado de São Paulo iniciou seu Programa de Ajuste Fiscal, logo após a renegociação de sua dívida com a União. O Programa apresentou medidas rígidas e de grande esforço de contenção dos gastos estaduais. Além disso, iniciou o Programa de Demissões Voluntárias, onde já havia começado a reduzir os gastos com funcionários mesmo antes da LRF. O Programa Estadual de Desestatização também foi importante pois foi onde vendeu grande parte de seus ativos conseguindo assim logo nos primeiros anos eliminar a conta gráfica, gerando um superávit primário, e mantendo em dia o pagamento dos juros da dívida. Por essas e tantas outras medidas rígidas adotadas, a situação do Estado se encontra favorável, de maneira que já efetua investimentos em cerca de 20% da RLR, e nos próximos anos já deve começar a pagar a amortização da dívida.

Já o Estado do Rio Grande do Sul apresenta uma trajetória diferente. Durante os primeiros anos do Programa de Ajuste Fiscal, não foram implementadas medidas rígidas que pudessem controlar e equilibrar as contas do Estado. Por essa razão o Estado ainda não

apresenta resultados satisfatórios como o de São Paulo, tanto que os dados referentes aos PAFs anteriores não estão disponibilizados. As medidas mais rígidas para o Programa de Ajuste Fiscal passaram a ser implementadas a partir de 2007, e já começam lentamente a apresentar alguns resultados. No ano de 2007 o Estado apresentou pela primeira vez nos últimos 37 anos um resultado primário, e no ano de 2009 apresentou um superávit orçamentário de R\$ 10 milhões. As despesas de pessoal, com inativos e pensionistas, as condições de necessidade de financiamento e a evolução da dívida pública, trazem sinais de que ainda há muito a ser feito, mas que o Estado está começando a dar os passos corretamente.

O Programa de Ajuste Fiscal apesar de garantir o equilíbrio das finanças estaduais, foi responsável por fragilizar a participação dos Estados na ordem federativa, já que a maioria de suas ações são dirigidas pela LRF ou pelo PAF, o qual está sujeito a uma avaliação de desempenho pela Secretaria do Tesouro Nacional. O Programa não se voltou aos problemas do federalismo brasileiro, somente para o problema financeiro dos Estados, e por isso desconsiderou que durante todo o processo de renegociação houve uma perda do poder estadual.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L., COSTA, V. M. F. Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: *Série Pesquisas*. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., n 12, 1999.

BIASOTO Jr, G., AFONSO, J. R. R. Investimento público no Brasil. *Novos estudos – CEBRAP* (São Paulo), n.77, p.7-26, 2007.

CARVALHO, D.V., *A Crise das finanças estaduais e a gestão das políticas de gastos públicos*. Paper do NAEA n.84, abr. 1998. Disponível em: <
http://www.ufpa.br/naea/gerencia/ler_publicacao.php?id=160 > Acesso em 15 out. 2010.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. (Org.). *Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

LOPREATO, F. L. C. *Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2000. (Texto para Discussão n.98)

LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças públicas estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE- Unicamp, 2002.

LOPREATO, F. L. C. *Finanças estaduais: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul)*. Campinas: Unicamp. Instituto de Economia, 2008. (Texto para Discussão n.145)

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. (Org.). *Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

OMETTO, A.M.H., FURTUOSO, M.C.O., da SILVA, M.V. *Economia brasileira na década de oitenta e seus reflexos nas condições de vida da população*. São Paulo: Revista de Saúde Pública, v.29 n.5, Oct 1995.

PIANCASTELLI, M. & BOUERI, R. Dívida dos estados 10 anos depois. Textos para Discussão nº 1366. Rio de Janeiro: IPEA, 2008. Disponível em: <
http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/Biblioteca/arquivos/td_1366.pdf> Acesso em 15 out. 2010.

PIANCASTELLI, M. Dívida dos estados 10 anos depois. Prêmio do Tesouro Nacional – Tema II Tópicos Especiais de Finanças Públicas, 2008. Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/divida_estados_10anos_depois.pdf

> Acesso em 02 mai. 2010

RIGOLON, F. & GIAMBIAGI, F. “A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados”. Em: F. Giambiagi & M.M. Moreira (orgs.). A Economia Brasileira nos Anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Secretária da Fazenda. Transparência Fiscal Ajuste Fiscal, 2008. Disponível em:< http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_transp_fiscal_ajuste > Acesso em 02 mai. 2010.

SÃO PAULO. Secretária da Fazenda. Prestando Contas – Ajuste Fiscal – Histórico. Disponível em: < <http://www.fazenda.sp.gov.br/contas/default.shtm> > Acesso em 02 mai. 2010.

SILVA, P. L. B., COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da federação In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. (Org.). *Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.