

LEANDRO CÉSAR PEREIRA

ANÁLISE DA QUALIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS DO ESTADO
DE MINAS GERAIS: AJUSTE DAS CONTAS PÚBLICAS BASEADO
NA PRODUTIVIDADE DOS GASTOS (2002 – 2008)

Belo Horizonte
2009

LEANDRO CÉSAR PEREIRA

ANÁLISE DA QUALIDADE DOS GASTOS PÚBLICOS DO ESTADO DE MINAS
GERAIS: AJUSTE DAS CONTAS PÚBLICAS BASEADO NA PRODUTIVIDADE DOS
GASTOS (2003 – 2008)

Monografia de Graduação apresentada ao Curso Superior em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG).

Orientador: Professor André Abreu Reis

Belo Horizonte
2009

Folha de Aprovação

LEANDRO CÉSAR PEREIRA

Análise da qualidade dos gastos públicos do estado de minas gerais: ajuste das contas públicas baseado na produtividade dos gastos (2003 – 2008)

Monografia apresentado ao Curso Superior de Administração Pública (CSAP), habilitação em Administração Pública, promovida pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro (FJP).

Aprovada na Banca Examinadora

Professor Orientador da Fundação João Pinheiro - André Abreu Reis

Fundação João Pinheiro – Isabela Freire

Belo Horizonte, 20 de Maio de 2009

Agradeço,

àqueles que de alguma forma contribuíram para a concretização desse sonho. Aos meus familiares pela paciência e dedicação. Aos amigos pelo incentivo. Ao meu orientador pela confiança. E, principalmente, a todos que trabalham na Fundação João Pinheiro e acreditam nessa brilhante instituição de ensino. Muito obrigado.

RESUMO

O presente trabalho analisa a produtividade e, conseqüentemente, a qualidade dos gastos públicos de Minas Gerais no período de 2002 a 2008, à luz das teorias de crescimento econômico. Inicialmente, registram-se as atribuições econômicas do Governo. Então, apresenta-se a necessidade de realizar o ajuste das contas públicas. Defino gastos prioritários os passíveis de cortes, elaborando um instrumento capaz de nortear o programador de gastos na sua tarefa de ajuste fiscal.

Palavras-chave: Finanças públicas. Ajuste fiscal. Teoria do crescimento endógeno. Qualidade dos gastos públicos.

LISTAS DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS:

Figura 2.1: Taxa de crescimento do PIB e PIB per capita: 1995 – 2004.....	18
Figura 2.2: Carga Tributária Bruta Global, em Proporções do PIB: 1992 -2005.....	19
Quadro 4.1: Classificação funcional e pontos ótimos determinados pela experiência empírica:.....	35
Quadro 4.2: Classificação Teórica e Funcional orçamentária:.....	36
Tabela 5.1: Participação dos gastos públicos no PIB:.....	39
Gráfico 5.1: Composição dos gastos públicos de acordo com seu grupo de despesa..	41
Tabela 5.2: Participação dos gastos funcionais no gasto total:.....	42
Tabela 5.3: Gastos Produtivos divididos por função:.....	45
Tabela 5.4: Gastos Improdutivos divididos por função:.....	46
Gráfico 5.2: Variação dos gastos improdutivo e improdutivo:.....	47

Sumário

INTRODUÇÃO:	7
1 AS ATRIBUIÇÕES ECONÔMICAS DO GOVERNO:	10
2 AJUSTE FISCAL:	13
2.1 Ajuste Fiscal no Brasil	16
2.2 Endividamento dos entes subnacionais: ajuste fiscal no Estado de Minas Gerais ...	18
3 POLÍTICA FISCAL NOS MODELOS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO	25
3.1 Teoria do Crescimento Econômico Exógeno	25
3.1 Teoria do Crescimento econômico Endógeno.....	26
3.1 Evidências empíricas para o Brasil:	30
4 METODOLOGIA:	34
4.1 Os dados:	36
5 ANÁLISE DOS DADOS:	38
5.1 Participação do Estado na Economia	38
5.2 Despesas de gastos correntes e de capital:	39
5.2 Despesas por funções: limites ótimos	41
5.3 Despesa agregada por função: gastos improdutivos e produtivos.....	43
6 CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIA:	50

INTRODUÇÃO:

O objetivo desta monografia é analisar a qualidade da composição dos gastos públicos do Estado de Minas Gerais no período de 2002 a 2008 que corresponde o final do governo Itamar Franco e seis anos de governo Aécio Neves. O critério para mensuração da qualidade dos gastos governamentais será baseado na Teoria de Crescimento Endógeno, na qual se admite que gasto público possa influenciar a taxa de crescimento do produto no longo prazo, e nos resultados empíricos levantados, à luz dessa teoria, para determinar a produtividade dos gastos governamentais dos Estados brasileiro. Esta análise poderá formar instrumento norteador da política fiscal do Estado, permitindo que, do ponto de vista da eficiência econômica do gasto público, as decisões quanto à alocação dos recursos públicos tenham respaldo teórico e empírico.

O contexto de planejamento e eficiência dos gastos públicos aborda principalmente o controle desses e conseqüentemente o ajuste da política fiscal. Parece haver um descontrole dos gastos públicos, pois o discurso dos estudiosos é sempre o mesmo: “é preciso cortar gastos.” Mendes (2006) salientou a expansão da dívida pública e dos gastos públicos brasileiro, sob a perspectiva do tamanho do Estado brasileiro. “Quando se fala que o Estado brasileiro é excessivamente grande, isso significa que são grandes: a dívida pública, a despesa pública e a carga tributária” (Mendes 2006:2).

Frente a esse contexto de expansão da dívida pública e da necessidade de controle dos gastos públicos podemos suscitar duas abordagens distintas para garantir o equilíbrio fiscal. Descartando, a princípio a capacidade do governo de financiar-se, ou seja, realizar operações de crédito, que a nosso ver é apenas uma antecipação da receita, torna-se fundamental tomar as seguintes medidas para manter o equilíbrio fiscal.

Aumentar a receita, ou seja, aumentar os impostos ou o esforço de arrecadação, ou diminuir despesas, ou seja, cortar gastos. A primeira hipótese, ao que parece, está esgotada, a carga tributária brasileira é demasiadamente alta, aumentá-la pode não ser o caminho adequado para equilibrar despesas e receitas do Estado. Contudo, quanto à opção de diminuir despesas por meio de cortes de gastos é preciso, antes de tudo, analisá-los, avaliar a importância de cada despesa realizada e conseqüentemente o produto desse gasto, seu impacto sobre a sociedade, para aí sim, saber a viabilidade de extinguir com essa ou aquela despesa governamental, ou de reorganizar a composição dos gastos públicos para torná-los mais eficiente. É justamente nesse ponto que se insere este estudo.

Desse modo, discute-se, nos dias atuais, sobre como conter os gastos públicos e quais as medidas necessárias para controlar as despesas públicas, que gastos são passíveis de cortes ou quais despesas públicas são mais eficientes do ponto de vista econômico, ou seja, geram um impacto positivo maior no produto da economia. *A priori* o consenso em torno dos gastos é que investimentos no capital humano e no capital físico podem afetar positivamente as taxas de crescimento da economia. Contudo, devemos aprofundar o olhar para além da dicotomia investimento e custeio, portanto, é necessário destrinchar os gastos em suas classificações funcionais. Pois, nem sempre um gasto com custeio é sinônimo de ineficiência, tampouco é possível afirmar que todos os gastos de investimento são positivos, contudo, seria interessante saber quais os gastos mais produtivos dentre os gastos funcionais (SOUZA, 2007).

O resultado das contas públicas informa com certa clareza se há algum desequilíbrio fiscal, se as receitas cobrem as despesas, mostrando assim o resultado primário do governo. Por ventura, o Governo necessita cortar gastos para não gerar um desequilíbrio fiscal, ou mesmo, reorganizar a participação de cada gasto no orçamento. Assim, ele sempre tem noção de quanto precisaria cortar, mas nunca soube ao certo como e onde deveria cortar.

Pois bem, é de suma importância observar a composição dos gastos públicos, ou seja, qual o dispêndio público na área da saúde, quanto foi investido em infra-estrutura, qual o volume investido pelo Estado em educação e em todas as demais áreas de atuação do poder público. Já que, se por um lado o tamanho do governo é restrito à escolha pública, os gastos e sua composição são basicamente restritos à escolha política dos governantes, que estabelecem quais os bens e serviços será prestado, o que de modo indireto revelam a composição preferencial dos gastos públicos por esses atores. Assim, distinguir quais os bens mais produtivos pode ser útil para determinar quais os gastos serão priorizados, portanto, menos suscetíveis a cortes. Basta lembrar que após vários ajustes fiscais não são claras as respostas para as questões que dizem respeito aos tipos de gastos que devem sofrer cortes e quais devem ser priorizados. Contudo, do ponto de vista econômico, a resposta pode ser alcançada por meio de modelos que relacionam crescimento econômico e gastos públicos (Giubert e Fabiana, 2005).

Deve-se ressaltar que as escolhas dos governos referentes à alocação dos recursos públicos é um importante instrumento para corrigir as falhas apresentadas pelo mercado competitivo e promover o crescimento econômico. Como bem observado por Nakohodo:

“O gasto público é uma ferramenta de política crucial, em que os governos podem utilizá-lo para corrigir as falhas de mercado e acelerar o desenvolvimento. Por outro lado, os governos podem abusar do poder e gerar distorções adicionais. Deste

modo, o impacto dos gastos do governo sobre o crescimento econômico tem tido grande destaque na literatura.” (NAKAHODO, 2007:26)

O presente trabalho foi elaborado a partir da revisão das literaturas que abordam as atribuições econômicas do Estado, o ajuste fiscal da União e dos Entes subnacionais, e as Teorias de Crescimento Econômico. O objetivo pretendido era definir qual a competência do Estado no ramo econômico para ressaltar a importância do ajuste das contas públicas e definir critérios para avaliar e nortear a composição dos gastos públicos do Estado de Minas Gerais.

Posteriormente, foram analisados os dados relativos à despesa, dividida por grupo de despesa e função, realizada entre os anos de 2002 e 2008. O objetivo dessa análise é verificar a qualidade da composição dos gastos públicos, orientar possíveis mudanças nessa composição e definir em quais funções os recursos investidos nelas podem ser cortados ou ampliados.

A monografia está organizada em 6 capítulos, além dessa introdução. O primeiro aborda as atribuições econômicas do Estado. O segundo trata os tipos de ajustes das contas públicas e o ajuste fiscal da União e Estado. O terceiro levanta as Teorias de Crescimento econômico, endógeno e exógeno. O quarto apresenta a metodologia utilizada para analisar a qualidade do gasto público por meio de sua produtividade econômica, e a forma que dados que serão utilizados foram obtidos. O quinto é a análise dos dados encontrados a luz da Teoria de Crescimento Econômico Exógeno. Por fim, o sexto e último capítulo apresenta as conclusões deste trabalho.

1 AS ATRIBUIÇÕES ECONÔMICAS DO GOVERNO:

As funções do Governo na sociedade e na economia se expandiram consideravelmente no século passado. Esse fato não ocorreu apenas por mudanças dos princípios teóricos que sustentam a necessidade de intervenção governamental, mas como consequência, também, de modificações nas preferências da coletividade, principalmente quanto à necessidade de intervenção governamental nas atividades que propiciem a distribuição da Renda Nacional, já que, por via do livre mercado, a renda não é distribuída de forma justa (REZENDE, 1980).

Nesse período as atribuições do Estado passaram de mero prestador de alguns serviços essenciais à sociedade, para regulador da atividade econômica. São apontados três fatores determinantes para entender a ampliação das atribuições e do papel do Estado. O primeiro fator foi gerado pela crise econômica da década de 30, que deflagrou diversos estudos que vieram embasar a necessidade de o Estado intervir na economia para combater a inflação ou o desemprego de mão-de-obra. Já o segundo fator determinante para a modificação e ampliação da atuação do Estado foram as duas grandes guerras mundiais. Após esses eventos as preferências da sociedade alteraram substancialmente. É demandado do Estado, nesse contexto, a promoção do bem-estar social, ou seja, uma distribuição mais equitativa da renda e a ampliação da assistência social. O terceiro e último determinante da modificação é a preocupação com os problemas de desenvolvimento econômico. Constituem-se assim os três grandes determinantes da expansão da atividade governamental no decorrer do último século (REZENDE, 1980).

A existência do Estado, ressalvadas as questões políticas e ideológicas, se perfaz para corrigir, guiar e complementar o sistema de mercado (Giambiagi & Além, 2000). As características da indivisibilidade de determinados bens, de externalidades, dos custos decrescentes de escala e a formação do mercado imperfeito, os riscos e as incertezas são empecilho para a obtenção da alocação ótima dos recursos disponíveis pelo mercado. Assim, o Estado é chamado à intervir na economia com o propósito de corrigir ou amenizar essas falhas de mercado e maximizar o bem estar de todos na economia (RIANI, 2002).

No diapasão dessa evolução do papel do Estado, ampliou-se consideravelmente o elenco das atribuições econômicas a cargo do Governo. No estudo realizado por

MUSGRAVE E MUSGRAVE¹, que criou a Teoria das Finanças Públicas, foram classificadas três atribuições do Estado no ramo econômico:

- I – Promover ajustamento na alocação de recursos;
- II – Promover ajustamento na distribuição da renda; e
- III – Manter a estabilidade econômica.

Ajustamentos na alocação de recursos são pertinentes sempre quando os mecanismos de determinação dos preços no livre mercado ou os riscos a longo prazo para certos investimentos não são capazes de assegurarem maior eficiência na utilização dos recursos na economia. Os fatos mais pertinentes dessa atribuição atrelada ao Estado referem-se à possibilidade de existência de economias externas, ou a problemas de satisfação de necessidades coletivas. O primeiro justifica a intervenção do Governo em atividades pertinentes a projetos que necessitam de grandes investimentos e, de modo geral, relacionam à expansão da infra-estrutura. O segundo caso refere-se à produção de bens, denominados de “bens públicos”. Esses bens são considerados indivisíveis, já que estão disponíveis para todos os consumidores, portanto não se pode auferir quanto cada um da sociedade está disposto a consumir desses bens já que não há pagamento voluntário aos fornecedores desses. Por essas características, os mecanismos de precificação do mercado não são capazes de determinar qual o nível ótimo de bens públicos a serem ofertados. Assim, o governo deve determinar a quantidade de bens públicos a serem ofertados e calcular o nível de contribuição de cada consumidor por meio de tributos. (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000 e REZENDE, 1980).

Contudo, há um caso intermediário entre os “bens públicos” e os bens produzidos pelo mercado que são os chamados “bens semi-públicos”. Esses, embora suscetíveis de produção pelo setor privado, poderiam ser fornecidos também pelo setor público, pois podem ser sub-ofertados pelo setor privado. Como bem explica GIAMBIAGI E ALÉM: “O fato de gerarem altos benefícios sociais e externalidades positivas justifica a produção total ou parcial dos bens “semi-públicos” ou “meritórios” pelo setor público.” (GIAMBIAGI & ALÉM, 2000:33) Assim, competiria ao setor público ofertar em quantidades socialmente desejáveis esses bens, complementando a parcela já produzida pelo setor privado (REZENDE,1980).

No que tange à necessidade de ajustamento na distribuição da renda, é necessário salientar que a distribuição do Produto Nacional por todos na sociedade está condicionada à

¹ (REZENDE, 1980)

disponibilidade relativa dos fatores de produção e aos seus respectivos níveis de produtividade. Assim, se apenas os critérios econômicos de eficiência regerem as decisões relativas à utilização dos fatores de produção, a distribuição da Renda Nacional pode não ser considerada socialmente desejável. Nesse caso, a intervenção do Estado é necessária para corrigir a desigualdade na repartição do Produto Nacional. Essa intervenção pode ser concebida por meio do sistema tributário e pela política de gastos governamentais. Um sistema tributário progressivo, cujo ônus recai mais sobre os indivíduos de maior renda, e a ampliação de despesas de transferência que beneficiem direta ou indiretamente os indivíduos desprovidos de rendimentos são os caminhos a serem percorridos pelo governo para diminuir essa disparidade (REZENDE, 1980).

Por fim, em relação à manutenção da estabilidade econômica, a intervenção do governo se justifica à medida que ele deve proteger a economia de flutuações bruscas, o que ocasionaria alto nível de desemprego e alto nível de inflação. Nas palavras de Rezende: “A preocupação fundamental consiste em controlar o nível agregado de demanda, com o propósito de atenuar o impacto social e econômico de crises de inflação ou depressão” (REZENDE, 1980: 29). Esse controle consubstancia na intervenção nas despesas de consumo e investimento do setor privado e do setor público. Para isso, os principais instrumentos econômicos utilizados pelo governo é a política fiscal, por meio do controle dos gastos públicos e da tributação, e a política monetária através da alteração das taxas de juros.

Para concluir, REZENDE destaca que:

“Problemas de estabilidade econômica são particularmente importantes no caso de economias subdesenvolvidas à medida que a manutenção da estabilidade constitui um requisito importante para que seja alcançado o objetivo de manutenção de taxas elevadas de crescimento.” (REZENDE, 1980: 29)

O governo exerce suas atribuições econômicas por meio de sua política fiscal e da política econômica. Esses instrumentos são expedientes capazes de promover ajustamento na alocação de recursos, a distribuição de renda e a estabilidade econômica. Contudo, no Brasil, o ajuste da política fiscal concentra-se exclusivamente na criação de superávit fiscal, no controle de despesas e receitas e na dívida pública. Esses aspectos da política fiscal são muito relevantes, principalmente no Brasil onde se tem pouco controle da coisa pública. Porém, essa visão tornou o ajuste fiscal em um instrumento com fim em si mesmo, e não um meio para garantir as atribuições descritas acima. A discussão não permeia o modo como o ajuste é feito, tão pouco, se discute a composição das contas públicas que é objeto do ajuste fiscal e meio eficaz para o Estado exercer suas atribuições. Passemos agora a analisar o ajuste fiscal.

2 AJUSTE FISCAL:

O ajuste fiscal consiste no esforço do governo em equilibrar suas contas, ou seja, promover um equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, e também no modo como os gastos públicos são alocados. O caminho percorrido para atingir o equilíbrio das contas públicas pode gerar certas conseqüências para a sociedade e também para a economia do país.

Partindo do modelo de demanda agregada proposto por KEYNES, um ajuste fiscal baseado no corte de gastos públicos e/ou aumento de impostos tem impacto negativo sobre o crescimento econômico (ROCHA *in* MENDES, 2006). Esse modelo supõe que em curto prazo a capacidade de produção não varia, de modo que os níveis de renda, preços e emprego dependem exclusivamente de variações do nível agregado de demanda. A situação que maximiza esse modelo seria aquela na qual a demanda agregada fosse grande o suficiente para suprir toda a produção, já a oferta seria obtida com a plena utilização de toda a capacidade ociosa disponível (REZENDE, 1980). Assim, compete ao Estado sempre manter elevado os níveis de demanda agregada.

Giambiagi e Além descreve essa mesma propositura encabeçada por Keynes da seguinte maneira:

“A sabedoria convencional sugere que programas de ajuste fiscal tendem a ser recessivos, isto é, diminuem a demanda agregada, tanto pela ação direta dos fatores de contração fiscal – provocando uma queda do gasto público ou da renda disponível do setor privado, devido ao aumento de impostos-, como pelos seus efeitos multiplicadores.” (GIAMBIAGI E ALÉM, 2000:87)

Entretanto, o que se observou empiricamente em diversos países é que cortes nas despesas públicas com o intuito de promover o ajuste nas contas governamentais não geraram um impacto negativo no crescimento econômico, esse fato ocorreu na Dinamarca 1983-1986, na Irlanda em 1986-1989, na Grécia entre 1990 e 1994, na Suécia em 1986-87 e por fim, nos Estados Unidos da América na década de 90. Do mesmo modo, contrariando os efeitos previstos por Keynes, há exemplos de países como a Suécia de 1977 a 1979, a Finlândia em 1977-1980 e o Japão no período de 1990-1994, que sofreram expansões fiscais, ou seja, aumentaram os gastos e/ou reduziram impostos e não estimularam a atividade econômica, contudo, o que ocorreu foi justamente o contrário, houve contração do Produto Interno Bruto - (PIB) nessas nações (ROCHA, *in* MENDES, 2006).

O trabalho que inaugura a visão contrária a KEYNES foi o realizado por GIAVAZZI E PAGANO (1990)². Esses autores argumentam que, em determinadas circunstâncias, um ajuste fiscal baseado em cortes de gastos poderia ter conseqüências expansionistas sobre a economia.

As evidências apontadas acima deram suporte à teoria conhecida como “visão expectacional da política fiscal”. A hipótese é que os efeitos da política fiscal dependem da interpretação dos consumidores e empresários em relação à situação financeira do governo. No caso, por exemplo, de uma expansão fiscal, se os consumidores e empresários interpretarem que esse processo será duradouro, ou seja, que o governo ampliará permanentemente os gastos públicos, então é de se esperar que os impostos aumentem para cobrir esse novo nível de gastos. Nessa hipótese, os consumidores devem aumentar a sua poupança e acumular recursos para pagarem maiores impostos no momento posterior. Já os empresários tenderão a investir menos, pois a rentabilidade esperada no futuro será reduzida pela maior carga tributária. O resultado final para o caso de expansão fiscal permanente seguida de aumento de impostos é a retração da atividade econômica (ROCHA, in MENDES 2006).

Por outro lado, se o governo optar por reduzir os gastos, embora a princípio isso possa gerar um impacto negativo sobre o PIB, pode sinalizar que, no momento posterior, o governo poderá equilibrar suas contas, sem necessidade de cobrar tantos impostos, ou terá uma dívida menor para custear, conseqüentemente, juros mais baixos para financiar a dívida. Essa perspectiva, menos impostos e juros baixos, anima empresários e consumidores. Os primeiros ampliam seus investimentos, pois, além de contar com juros mais baixos, contam também com maior rentabilidade de seu capital no futuro. Já os consumidores podem aumentar seu consumo, já que, não necessitam economizar tanto para pagar impostos futuros. O resultado dessa hipótese é que o aumento do investimento privado e do consumo resulta na expansão do PIB (ROCHA, in MENDES 2006).

Estudos empíricos tentam entender melhor sob quais condições um ajuste fiscal é capaz de promover um aumento do crescimento econômico ou uma expansão fiscal pode gerar uma recessão. O que poderia determinar esse fato é o tipo de ajustamento escolhido pelo governo. Desse modo, são identificados dois tipos de ajustamentos fiscais (ROCHA, in MENDES, 2006):

² (ROCHA in MENDES, 2006)

Tipo 1:

“Ajustamento que se baseia principalmente em cortes de gastos. Em particular, cortes em despesas correntes: transferência, seguridade social, salários e empregos públicos” (ROCHA in MENDES 2006:99)

Tipo 2:

“Ajustamento que se baseia principalmente no aumento de impostos e no corte de investimento” (ROCHA in MENDES 2006:99)

O ajuste de gasto do tipo 1 tem maior chance de gerar um impacto positivo no crescimento econômico e, conseqüentemente, ser bem-sucedido. Essas foram as conclusões que ALESINA E PERROTTI³ (1995,1997) obtiveram ao analisar evidências empíricas em diversos países. FABIANA ROCHA expõe as razões pelas quais esse tipo de ajuste tem mais chances de dar certo:

“Cortando despesas correntes, o Governo sinaliza que uma mudança do regime ocorreu: o governo se ajustou sem repassar a conta aos contribuintes. Por outro lado, se o ajuste se faz por meio de aumento de impostos (Tipo 2), nada garante que a receita adicional não será usada mais adiante para financiar o aumento dos gastos. (...) Assim como o aumento dos impostos, o ajuste baseado em cortes nos investimentos públicos trás a suspeita de serem transitórios. Os investimentos não poderão ficar comprimidos para sempre e, muito provavelmente, serão retomados no futuro.” (ROCHA, in MENDES 2006:101)

Além da composição do ajuste fiscal, o tamanho do ajuste influencia determinadamente o impacto sobre a atividade econômica. Essas foram as conclusões que chegaram MC DERMOTT E WESCOTT⁴ (1996). Esses dois tipos de ajustes são caminhos extremos que exemplificam como o governo pode conduzir suas contas, e quais as conseqüências teóricas para cada caminho adotado. Resta-nos apresentar doravante como essa matéria foi tratada no Brasil, pela União e pelos entes subnacionais. É necessário estabelecer qual o tipo de ajuste optou o governo brasileiro, para posteriormente determinar as possíveis conseqüências do acerto de suas contas.

³ (ROCHA in MENDES, 2006)

⁴ (ROCHA in MENDES, 2006)

2.1 Ajuste Fiscal no Brasil

O esforço fiscal no Brasil foi observado apenas a partir de 1999. Não era imposto um quadro de rigor fiscal no país, como nesse ano, desde o plano PAEG de 1964/1967. Nas três décadas subseqüentes ao último esforço fiscal, o governo não se preocupava em manter o controle das contas públicas. Embalados pelo crescimento extraordinário que vivia o país, a menor das preocupações era controlar os gastos governamentais. (GIAMBIAGI E ALÉM, 2000)

GIAMBIAGI E ALÉM descreve o contexto socioeconômico vivenciado pelo Brasil no período em que volta à tona a necessidade de o governo Brasileiro ajustar as contas públicas:

“No início desse processo de ajustamento, muitos entenderam que as diversas críticas feitas ao programas de ajuste fiscal eram sintoma de que a política econômica era um fracasso. A rigor, porém, isso era o sinal mais claro de que a política fiscal estava operando, ou seja, de que o desejo dos diferentes segmentos da sociedade de se beneficiar de recursos públicos – na forma de aposentadoria, de pagamentos salariais aos funcionários públicos e de todo tipo de gasto – estava defrontando com os limites impostos pela própria sociedade para o financiamento dessas despesas por meio de tributos.” (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000:181)

Os expedientes utilizados pelos governos, nessas três décadas de contas desajustadas, para atenuar a diferença entre a demanda por gasto público e a conviência da sociedade em ser tributada foram a inflação, o endividamento público ou a venda de ativos. Contudo, com o sucesso da política monetária e com os preços próximos da estabilidade - não era mais possível contar com impostos inflacionários para financiar os gastos públicos -, frente à necessidade de engessar o crescimento da dívida pública e sem condições para promover mais vendas de ativos, não havia alternativa se não programar um forte ajustamento das contas públicas (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000).

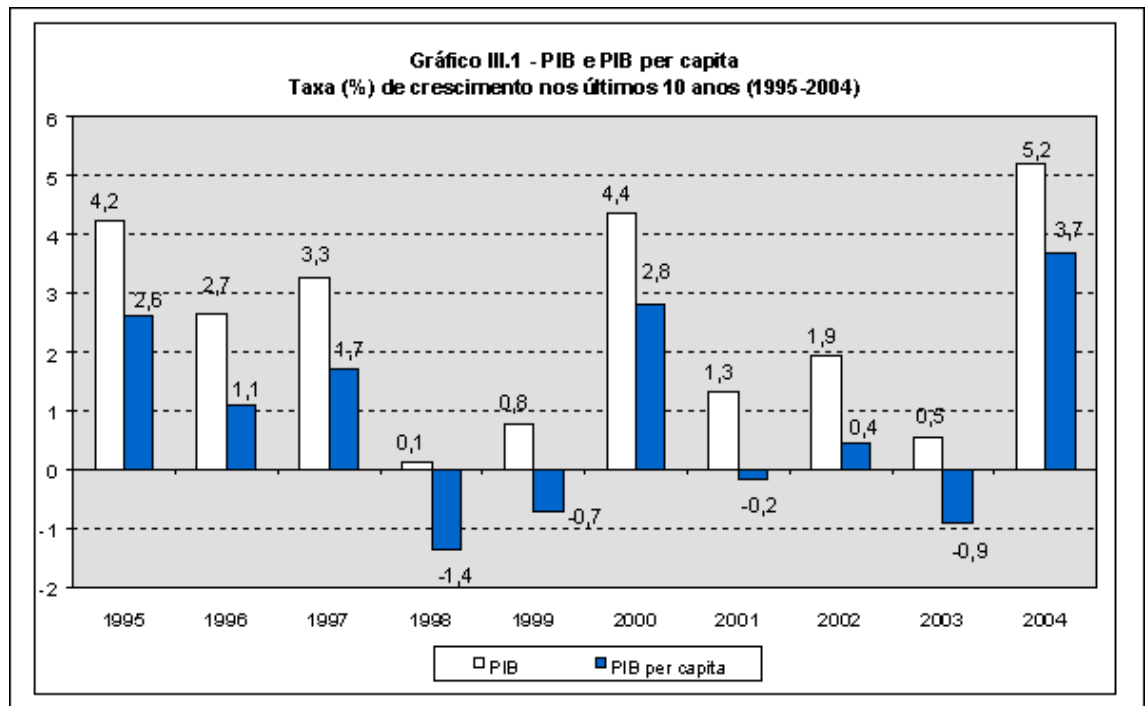
AFONSO retrata o contexto que o ajuste fiscal foi implementado diagnosticando que:

“Com a implantação do Plano Real a preocupação com a situação brasileira voltou à tona. O diagnóstico era de que a inflação mascarava um déficit estrutural nas contas públicas, e que se reduzindo o imposto inflacionário esse déficit apareceria e poderia comprometer o esforço de estabilização da moeda.” (AFONSO, 2006:3)

Em vista da teoria da visão expectacional da política fiscal, é certo dizer que o Brasil optou por realizar um ajuste fiscal do tipo 2, ou seja, aumento dos impostos e principalmente cortes nos investimentos. Como levantado acima, ajustes fiscais que enquadrados como tipo 2 geram pouco efeito positivo sobre o crescimento econômico. Se observarmos as taxas de crescimento econômico no período anterior e posterior ao ajuste fiscal, veremos que não houve grande variação na média de crescimento após o ajuste. Pelo contrário, o desempenho

econômico do Brasil sempre esteve suscetível aos humores internacionais e nunca apresentou uma tendência a crescimento contínuo. Ver figura 1.

Figura 2.1: Taxa de crescimento do PIB e PIB per capita: 1995 – 2004 em valores nominais



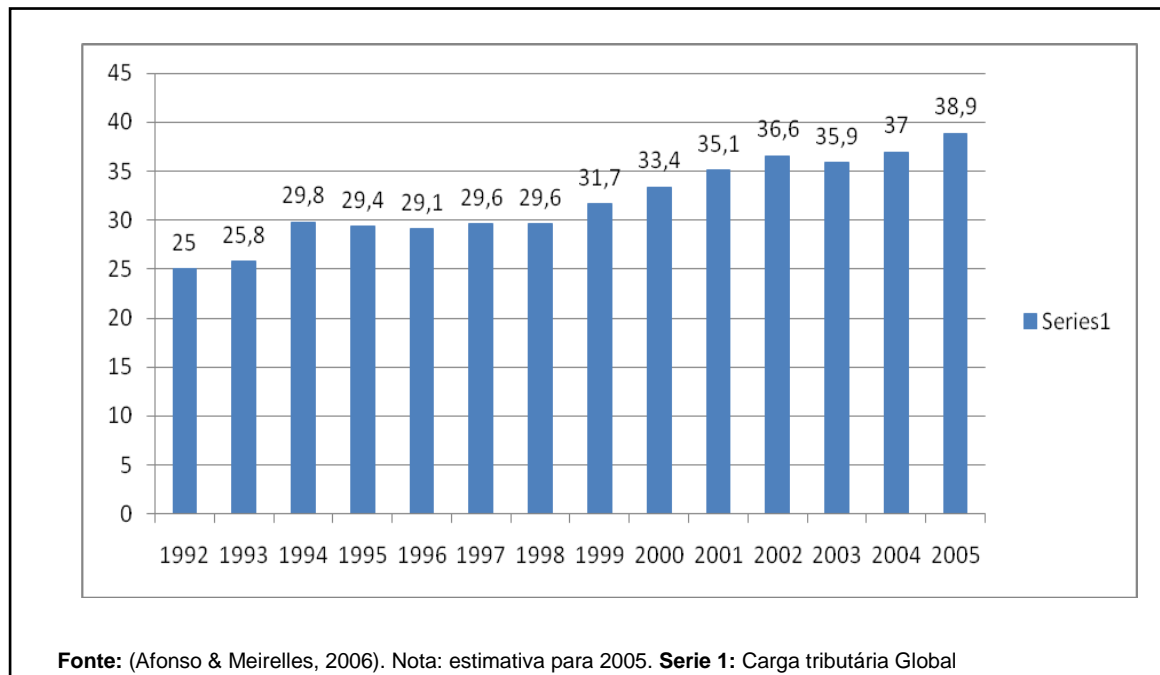
Fonte: IBGE

No caso brasileiro ajustar suas contas passou de um meio da política fiscal para sua principal finalidade. O que, sem dúvida, tornou o ajuste fiscal brasileiro, que deveria ter limites temporais, em uma ação duradoura e sempre voltada para o curto prazo. Assim, quando o Governo brasileiro foi chamado para equilibrar suas contas, a opção declarada era exclusivamente a mais simples, aumentar a carga tributária, não cortar gastos.

Segundo REZENDE:

“Frente à necessidade de gerar elevados superávits primários para evitar a trajetória da dívida pública saísse de controle, após a adoção do regime de câmbio flutuante, o governo promoveu um forte aumento nos tributos, dadas as conhecidas restrições à contenção e ao corte de gastos.” (REZENDE, 2006: 3)

Contudo, o uso repetido desse expediente trouxe efeitos negativos para economia. A carga tributária brasileira chega a 39% de tudo que é produzido no país. Esse patamar de tributação é comparável à tributação imposta pelos países mais ricos, e muito acima da média das economias semelhantes à do Brasil (AFONSO, 2006).

Figura 2.2: Carga Tributária Bruta Global, em Proporções do PIB: 1992 -2005

Como observado na figura 2, a carga tributária aumentou quase 60% nessa série de 13 anos apresentada. Contudo, já não bastasse o percentual elevado de tributos, a composição desses é bem distorcida. Os impostos indiretos no Brasil representam quase 20% do PIB nacional, valor muito superior aos observados nos países ricos. (AFONSO, 2006)

É constatável que o excesso de tributos tem prejudicado excessivamente o desempenho econômico do Brasil. Desde a criação do Plano Real, a taxa de crescimento da economia é em torno de 2,2 % ao ano em média, sendo que o crescimento da receita tributária foi praticamente o triplo nesse mesmo espaço de tempo. Contudo, a pior faceta do caminho adotado pelo Brasil para garantir o equilíbrio das contas públicas é tipo de tributo que compõe as receitas da União. A carga tributária brasileira é excessivamente ancorada na cobrança de impostos indiretos. O ônus desses impostos para as famílias que ganham menos é muito pesado (AFONSO, 2006).

2.2 Endividamento dos entes subnacionais: ajuste fiscal no Estado de Minas Gerais

O problema do endividamento dos entes subnacionais vem sendo combatido desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso. A preocupação da União era garantir que os Estados cooperassem com o ajustamento de suas contas, para garantir a diminuição de seus déficits e com isso diminuir suas dívidas. O propósito do governo central era impedir que os déficits elevados das unidades subnacionais comprometessem a estabilidade econômica e a

retomada do crescimento do país. Uma das medidas para garantir o ajuste das contas públicas dos Estados foi a renegociação das dívidas 1997/1998 e a reestruturação dos sistemas bancários estaduais. (REIS, 2005)

A instituição da Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997, foi o marco legal que criou os critérios para a já mencionada renegociação da dívida dos Estados e do Distrito federal. O artigo 2º dessa Lei estabelece que o Programa de Apóio à Reestruturação e ao Ajuste fiscal dos Estados, criado por ela, conteria, compulsoriamente, metas ou compromissos relativos a: I - dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR); II - resultado primário; III - despesas com funcionalismo público; IV - arrecadação de receitas próprias; V privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; e VI - despesas de investimento em relação à receita líquida real (REIS, 2005).

Contudo, para a União garantir efetivamente que os entes subnacionais se comprometessem efetivamente com o ajuste de suas contas e, dessa maneira, não iria expor à risco a estabilidade econômica do país, promovida pela política econômica do governo Fernando Henrique, foi criada a Lei Complementar 101, de 4 de novembro de 2000. Essa lei, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), inovou ao criar limites e diretrizes aos comprometimentos de despesas dos Entes Federados. Dentre os principais elementos criados pela lei podemos apontar os seguintes: I - definições de limites para despesa com pessoal nos três poderes e no Ministério Público para governo federal estadual e municipal; II - definição de limites para o endividamento público; III - retorno rápido a determinados limites de endividamento, caso estes fossem ultrapassados; IV - definição de regras rígidas para o gasto com pessoal no último ano de mandato do chefe do poder executivo, a fim de se evitar medidas populistas típicas do ciclo político; V - vedação da postergação ou refinanciamento de dívidas entre os entes da federação (REIS, 2005).

Como bem mostra REIS:

“ tal medida tinha o claro objetivo de se eliminar a possibilidade de fazer o tesouro nacional refém dos interesses estaduais no refinanciamento de suas dívidas gerando a “socialização dos prejuízos”. (REIS, 2005: 40)

O mesmo autor conclui:

“A partir da Lei n.º 9.496/97, dos contratos de renegociação da dívida e da Lei de Responsabilidade Fiscal a União conseguiu um maior comprometimento dos entes subnacionais com o ajuste fiscal. É irônico que o ajustamento das contas estivesse nos planos da União desde o início do Plano Real, tomando, desde o início, medidas para que os estados rompessem com os vícios na gestão fiscal de outrora embora nem mesmo ela tenha mostrado empenho na sua consecução no primeiro governo

Fernando Henrique Cardoso. Somente após a crise que culminou com a desvalorização cambial e com os acordos com o FMI, o ajuste entrou definitivamente para a agenda nacional, agora não mais como uma medida recomendada e deliberada pela equipe econômica do governo mas como um imperativo de um acordo internacional.” (REIS, 2005: 40)

Uma das características marcantes do orçamento público brasileiro e também dos orçamentos dos entes subnacionais é o elevado grau de engessamento. Os orçamentos brasileiros são assim porque a maioria das despesas ali elencadas são de caráter obrigatório, elas são definidas por normas constitucionais.

Desse modo, para o caso de Minas Gerais, no ano de 2002, quando se extrai da receita corrente líquida – (RCL) as despesas obrigatórias restam dessa subtração apenas 16% RCL para livre aplicação, o que demonstra um cenário limitado para articulações do governo. Com esse percentual o Estado ainda necessita manter o funcionamento da máquina pública e realizar seus investimentos. Essa situação revela uma baixa margem para qualquer governo elaborar livremente suas políticas e para reduzir seus gastos (OLIVEIRA e RIANI, 2004).

A situação das contas públicas mineiras antes do governo Aécio Neves era marcada pelo descontrole dos gastos e desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal. Os gastos relativos a pessoal, ativos e inativos, eram da ordem de 71,6% da Receita Corrente Líquida. Por determinação legal, esse valor deveria ser no máximo igual a 60%. Frente a essa situação, o governo é impelido a tomar atitudes para diminuir essa discrepância negativa entre a realidade e o preceito normativo (OLIVEIRA e RIANI, 2004).

Entretanto, reverter essa situação não era fácil. A maior parte dos servidores ativos do Estado estava alocada em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento das atividades públicas. As áreas de saúde, educação e segurança públicas eram os setores que mais absorviam servidores ativos. Desse modo, medidas radicais, como demitir funcionários, poderiam acarretar a piora da prestação de serviços essenciais para sociedade. Portanto, o equilíbrio dos gastos públicos por via de cortes na folha de pagamento era mecanismo de difícil implementação. Quanto ao tratamento dispensado para os servidores inativos, a reforma previdenciária mineira, aprovada em 2002, somente surtiria efeitos no longo prazo. Assim, o nível de 60% de comprometimento da Receita Corrente Líquida com pessoal, no governo anterior a Aécio Neves era difícil de ser alcançado (OLIVEIRA e RIANI, 2004).

Já iniciativas para diminuir as despesas com encargos da dívida ativa junto à União eram inviabilizada por normas contratuais que permitiam o bloqueio das receitas próprias e de transferência para garantir o pagamento dos encargos para esse ente. Difícil também era combater os gastos com custeio da máquina pública, os níveis de gastos com essa rubrica já

havia sido bem enxutos quando implementado o conceito de custeio crítico (OLIVEIRA e RIANI, 2004).

A situação financeira do Estado de Minas Gerais, quando o então governador Itamar Franco assumiu o governo, era muito debilitada. Os recursos disponíveis na caixa eram no total de apenas 19 milhões de reais e dívidas com fornecedores na ordem de 300 milhões de reais. Para complicar mais a situação do recém empossado governador, o Estado contava com uma dívida com seu funcionalismo no total de 280 milhões de reais, referente ao pagamento do 13º salário do ano de 1998. Contudo, apesar de todos os esforços pretendidos pela gestão do então governador Itamar Franco, a realidade das contas públicas a ele entregue foi praticamente postergada para o próximo governador.

Desse modo, concluiu OLIVEIRA E RIANI:

“O governo, diante dessa situação, tomou uma série de medidas operacionais, minimizando o problema dos fluxos financeiros, porém não conseguiu solucionar o problema estrutural” (OLIVEIRA e RIANI, 2004:5)

A administração do governador Aécio Neves, apesar dessa situação financeira caótica, contou com recursos para honrar seus compromissos. Primeiramente, porque a União ressarcia o governo estadual pelos gastos realizados na conservação da malha rodoviária federal que corta o Estado. Doutro lado, a dívida relativa ao 13º salário dos servidores públicos que se arrastava desde 1998 foi totalmente quitada no ano de 2002. Esses dois elementos contribuíram para garantir um bom fluxo de caixa para a recém-empossada gestão.

Assim, o ajuste fiscal promovido pelo governador Aécio Neves em 2003 baseou-se em uma série de medidas, as principais, de curto prazo, estão expostas abaixo (OLIVEIRA e RIANI, 2004: 8):

I – Redução do número de Secretarias de Estado de 21 para 15 apenas; essa medida implicaria ganhos com gastos de custeio e com a redução de pagamento de pessoal.

II – Extinção de vários cargos comissionados; porta para o aumento das despesas com pessoal.

III – Estabelecimento do teto salarial para o servidor público, limitado à remuneração do cargo máximo do Poder Executivo, que à época foi reduzido para menos de 11 mil reais; foram reduzidos também os vencimentos do corpo auxiliar do Governador, Secretários de Estado, Vice-Governador e demais.

IV – Decreto de contingenciamento de 20% das despesas financeiras cuja fonte era recursos ordinários; por fim, a suspensão, nos cem primeiros dias do governo, dos gastos da administração em todos os setores da atividade.

Contudo, apesar dessa série de intervenções para melhorar as contas do Estado de Minas Gerais, outros fatores independentes da ação estatal devem ser levantados. O novo formato do sistema tributário e a reforma da Previdência aprovada pelo Congresso Nacional no mesmo ano influenciaram as conseqüências pretendidas por todas as medidas apontadas acima, não esclarecendo, assim, qual a participação efetiva de cada decisão para o saneamento das contas desse Estado.

Os primeiros resultados obtidos pelo governo em 2003 foram bem mais favoráveis, se comparados com os obtidos nos anos anteriores. Ainda que, nesse mesmo ano, o Produto Interno Bruto brasileiro tenha encolhido - o que dificulta o fechamento das contas públicas, mesmo assim, o governo estadual demonstrou sucesso em suas medidas.

O fato é que o governo reduziu o déficit orçamentário de 1,38 bilhões de reais em 2001, para 246 milhões em 2003, uma diminuição de quase 80% do déficit público estadual. Vejamos então quais os fatores que mais contribuíram para o sucesso alcançado pela gestão Aécio. Em relação às receitas estaduais, a recém empossada gestão não pode contar com um ano muito favorável, pois, eram tempos de recessão e as fontes de receitas estaduais sofreram consideráveis reduções, chegando a 13%. O quadro imposto à gestão foi:

- I - Redução de 8,1% das Receitas Correntes, impulsionado principalmente pela queda de 6,1 % do ICMS, principal fonte de receita do Estado;
- II – Queda de 15,4 % de transferências recebidas da União;
- III – Redução expressiva das receitas de capital, - 59 %.

O baixo desempenho das receitas estaduais indica que a redução do déficit orçamentário em quase 1/5 do seu valor foi gerada em decorrência de medidas adotadas no âmbito das despesas estaduais. As reduções dos gastos do Estado de Minas foram na ordem de 16%, o que compensava as perdas provocadas pela receita em três pontos percentuais.

O que se conclui ao analisar o primeiro ano de governo é que o foco da Administração era cortar gastos, já que não era possível contar com aumento de recursos para equilibrar as contas públicas. Destrinchando cada item dos gastos públicos do Estado por categoria econômica para verificar quais as medidas tomadas para garantir o equilíbrio das contas estadual, podemos concluir que:

I – Despesa Corrente: A redução se deu, efetivamente, com diminuição de despesas com pessoal, custeio, e encargos da dívida; em relação ao salário dos servidores públicos, o governo optou por não corrigir os vencimentos do funcionalismo naquele ano, o que gerou uma grande economia para os cofres públicos mineiros; quanto às despesas de custeio, a redução de 15,5% é explicada pelas medidas adotadas pelo governo no início de seu mandato (contingenciamento e suspensão de gastos); já a diminuição das despesas com encargos da dívida pode ser explicada pela redução das receitas do Estado, já que a dívida é atrelada a essa variável, mas inclui-se também o não pagamento de 250 milhões de reais com a CEMIG e outros 113,5 milhões de reais à União referente aos encargos da sua dívida (OLIVEIRA e RIANI, 2004).

II – Despesa de Capital: diminuição dos investimentos públicos. O montante gasto com investimento público no Estado de Minas Gerais reduziu, no ano de 2003, em 36%. O que de certa forma é muito preocupante, porque ao não realizar investimento, o Estado não exercer sua obrigação de agente desenvolvimentista.

Não podemos dizer que as primeiras medidas tomadas pelo atual governador foram os únicos fatores que contribuíram para melhoria das contas públicas mineiras. Outros fatores exógenos apresentados acima foram também importantes para a concretização do plano de governo chamado de choque de gestão. De todo jeito, pode-se dizer que no primeiro ano do governo Aécio, foi alcançado um resultado satisfatório das contas públicas. Entretanto, ainda que esse desempenho tenha se baseado em cortes de custeio, cortes nas despesas de investimento podem comprometer a qualidade do ajuste promovido em Minas Gerais. Apesar dos estudos realizados por ROCHA sobre os tipos de ajustes que podem ser realizados, podemos dizer que as ações promovidas pelo governo não foram típicas de um ajuste do tipo 1, tampouco de um ajuste do tipo 2. O que se tem são ações nos dois sentidos, tanto aquelas baseadas em cortes no custeio e quanto em investimento.

Por fim, restam-nos as seguintes ponderações: o ajuste fiscal dos entes subnacionais, inclui-se aqui nosso objeto de estudo as contas do Estado de Minas Gerais, devem ser alcançados, não apenas para promover o ajuste de suas contas, mas também para garantir o equilíbrio das contas da União, até então principal credora dos Estados. Porém, como a literatura nos mostra, alterações nas finanças governamentais podem gerar várias consequências na sociedade e na economia. É crucial entender essas alterações para que a ação governamental não vire um desastre. A atuação do governante para manter o equilíbrio das contas públicas não poder ser irresponsável. É necessário ponderar as diversas

conseqüências das decisões políticas que viabilizam o ajuste fiscal. Assim, para balizar as decisões políticas, é preciso amparo técnico que possa formar instrumentos que implementem ações menos danosas à sociedade. Por esse motivo, busca-se doravante a constituição desse amparo teórico e empírico que permita uma análise técnica da qualidade dos gastos públicos e de seus efeitos econômicos sobre sociedade.

3 POLÍTICA FISCAL NOS MODELOS DE CRESCIMENTO ECONÔMICO

Na teoria econômica moderna, um modelo econômico consiste em uma representação matemática de algum aspecto que a economia pretenda abordar. O que se pretende nos modelos econômicos é representar, de maneira simples, qual o comportamento perceptível de determinadas variáveis em relação a outras demais. Contudo, cada modelo pondera que variáveis estarão dispostas em sua representação. Assim, serão discutidos nos próximos itens como os modelos de crescimento econômico abordam a política fiscal em suas previsões.

3.1 Teoria do Crescimento Econômico Exógeno

Um dos precursores da análise do crescimento econômico dos países foi SOLOW (1956) e SWAN (1956)⁵. Em seu modelo de crescimento do produto, também conhecido como modelo de crescimento neoclássico tradicional, o crescimento econômico é apenas afetado por variáveis exógenas, que, em última instância, significa o nível de tecnologia, ou seja, o modo como é agrupado capital e força de trabalho (CÂNDIDO. JR). Neste modelo o estoque de capital per capita acumulado é o único determinante do nível do produto de longo prazo, porém, esse estoque é estabelecido pelos aumentos da taxa de poupança. Entretanto, a poupança não poder ser continuamente aumentada, já que há dois limites de expansão dessa variável, por um lado o produto da economia é limitado, e por outro, parte desse produto é despendido em consumo. A principal conclusão que se retira do modelo de elaborado por Solow segundo SOUZA (2007):

“A acumulação do capital físico, que se dá primordialmente pelo aumento da taxa de poupança, não pode determinar continuamente o crescimento do produto per capita. Assim, qualquer variável que afete a acumulação de capitais através da taxa de poupança também não pode gerar crescimento de forma contínua.” (SOUZA, 2007:22)

Assim, as variáveis fiscais, no modelo SOLOW influenciam apenas as taxas de poupança, em consequência dessa peculiaridade a política fiscal pode apenas aumentar ou diminuir a acumulação da quantidade de renda que as famílias estão dispostas a poupar. Observa-se que do produto total da economia certa parcela é destinada ao consumo dos agentes, outra parte é poupada. A parte que não é gasta em consumo por esses agentes é revertida em capital ou é apropriada pelo Estado para financiar seus gastos. Esses gastos pode

⁵ (SOUZA,2007)

se dá de duas formas possíveis: como consumo do governo ou como investimento público. O primeiro tipo de gasto altera apenas a parcela total do produto na economia despendido em consumo, porém às custas da poupança social, o que configura uma relação de rivalidade entre poupança e consumo do Estado. Já os gastos em investimento público apenas substituem os investimentos privados.

Assim, quanto maior a presença do Estado na sociedade maior são os seus gastos e, conseqüentemente, menor a parcela de poupança disponível para o investimento em capital pelos entes privados. O contrário também é possível, ou seja, como visto acima, a presença do Estado influencia a parcela do produto destinado á poupança o que por fim, afeta a acumulação de capital.

A evolução da Teoria de crescimento exógeno se dá apenas pela incorporação de instrumentos microeconômicos, de modo que as variáveis de poupança e consumo dos agentes econômicos possam incorporar o próprio modelo. Todos esses modelos tradicionais neoclássicos encaram a relação entre o setor público e o setor privado como rivais e substituíveis, portanto, o crescimento do tamanho do Estado implica necessariamente a diminuição do tamanho do setor privado. Assim, a intervenção do Estado não é capaz de promover o crescimento do produto, mas pelo contrário, seria um mecanismo de atraso do processo de acumulação do capital (SOUZA, 2007).

3.1 Teoria do Crescimento econômico Endógeno

Apenas recentemente aparece a discussão, no meio econômico, do papel das variáveis fiscais e dos gastos públicos no crescimento do produto *per capita*. Essa preocupação advém da Teoria do Crescimento Endógeno, que figura como alternativa aos modelos tradicionais baseados nos modelos de Solow. Essa teoria parte da idéia de que as ações estatais, gastos e tributação, podem influenciar a taxa de crescimento de longo prazo, uma vez que, determinados gastos podem entrar na cesta de consumo da iniciativa privada complementando-a, ou seja, pode tornar insumos para o ente privado e assim aumentar o retorno do capital (SOUZA, 2007).

Nas palavras de SOUZA:

“A revisão à teoria clássica consiste em considerar que o setor público, por meio das políticas públicas, poderia gerar efeitos externos, positivos e apropriáveis pelo setor privado, que poderiam alterar a trajetória da acumulação de capitais e do crescimento econômico do produto. Argumenta-se que investimentos públicos em capital físico e humano poderiam ampliar a produtividade do setor privado e alterar as taxas de crescimento ao longo do tempo. (SOUZA, 2007:26)

Ainda com a mesma autora:

“A relação entre gasto público, tributação e crescimento econômico pode ser abordada a partir de uma análise em que as variáveis de gastos e receitas públicas são desagregadas por categorias. Argumenta-se que diferentes composições de gastos e receitas governamentais possam produzir diferentes efeitos sobre as taxas de crescimento do produto, independente de considerações acerca do tamanho do Estado” (SOUZA, 2007:41)

Os autores precursores dessa teoria foram BARRO (1990) RAM (1986) e KNELLER ET AL. (1998)⁶, esses autores inovaram ao criar modelos econômicos que se apóiam na hipótese de que determinados gastos públicos podem ser insumos para o setor privado. Por exemplo, o investimento em bens considerados públicos ou semipúblicos podem gerar resultados positivos capazes de elevar o retorno privado, a taxa de poupança e a acumulação de capitais. Pois, pela natureza desses bens, eles, não seriam ofertados de maneira ótima pelo mercado. Portanto, o tamanho do Estado tem impacto na taxa de crescimento do produto. Assim, outra hipótese que sustenta essa teoria é que pelas características dos gastos públicos, esses podem ser considerados produtivos até determinado ponto ótimo, acima do qual não tem mais impactos positivos sobre as taxas de crescimento econômico, tornando assim improdutivo (CÂNDIDO, JR).

No modelo desenvolvido por BARRO (1990)⁷ os insumos produzidos pelo setor público não são considerados totalmente rivais e substitutos dos insumos do privado, como apontava os defensores da Teoria do Crescimento Econômico exógeno. Já que, como visto acima, há certos bens que não são divisíveis para cada usuário, como é o caso dos “bens públicos”. Portanto, ambos são incorporados à função de produção do produto da economia. Podemos afirmar que para um baixo nível de gastos públicos, o retorno do capital investido pelo ente privado é menor. Assim, é necessário manter uma combinação ótima entre os insumos privados e os insumos públicos. Certo é que diferentes combinações dos gastos públicos podem gerar taxas diferentes de crescimento da economia, sem, no entanto, alterar o tamanho do Estado.

⁶ SOUZA (2007)

⁷ NAKAHODO (2007)

Nesse modelo, o impacto da política fiscal se dá por duas vias:

I - Efeitos positivos dos gastos públicos sobre o produto.

II - Efeitos negativos do imposto sobre o produto, pois reduzem os recursos disponíveis para o setor privado

Os bens e serviços públicos que entram na função utilidade das famílias geram impacto negativo sobre o crescimento. Pois, ainda que forneçam alguma utilidade à família os impostos pagos para financiar esse tipo de bem pode gerar desincentivos ao setor privado para aumentar seus investimentos, já que diminuem o retorno do capital. Contudo, o efeito positivo dos gastos públicos na economia pode ser observado quando o Estado investe nas atividades menos atrativas para o setor público.

Outros autores também defendem a importância dos gastos públicos, para entender a diferença de crescimento observado entre vários países. Trabalhos teóricos e empíricos [RAM, 1986; BARRO, 1990; CASHIN, 1995; ASCAHUER, 1989, entre outros]⁸ concluem que os gastos públicos podem gerar um impacto positivo no produto da economia capaz de elevar o crescimento econômico, pois aumentam a produtividade do setor privado. São gastos que entram na função de produção do setor privado (CÂNDIDO, JR). Na literatura internacional ASCHAUER (1989) encontra evidência de um impacto positivo entre investimento público e crescimento econômico e a produtividade do setor privado dos Estados Unidos para o período de 1949 – 1985 (GIUBERT E ROCHA).

KNELLER, BLEANEY E GEMMEL (1999 e 2000), testaram o modelo de crescimento elaborado por BARRO, onde as despesas governamentais e a tributação exerciam efeitos diretos sobre o crescimento. A partir desse modelo esses autores agruparam as despesas públicas em gastos considerados produtivos: serviços públicos gerais, educação, saúde, defesa, habitação, transporte e habitação, e em gastos improdutivos, os previdenciários, assistência social, recreação e serviços econômicos. Para o período compreendido entre 1970 – 1995, eles concluíram que os gastos considerados produtivos contribuíram para o crescimento do produto, enquanto os demais geraram efeito contrário (GIUBERT E ROCHA).

Já DEVARAJAN, SWAROOP E ZOU (1996)⁹ não classificaram a priori quais os gastos eram considerados produtivos ou não. Esses autores basearam nos dados obtidos para

⁸(CÂNDIDO JR., 2001)

⁹ (ROCHA e GIUBERT,2005)

definir os gastos em produtivos ou improdutivos. Eles analisaram quais os componentes dos gastos poderiam ser considerados produtivos nos países industrializados. O que eles observaram é que certos gastos considerados produtivos poderiam, quando em excesso, tornar-se improdutivos. Assim, para os países desenvolvidos apenas os gastos correntes estariam ligados ao crescimento econômico e os gastos em capital já tinham seu potencial em impactar positivamente o crescimento anulado justamente pelo excesso de gastos nesses componentes.

Ainda, há outros autores como SRINIVASAN (1985), BUCHANAN (1980) E BHAGWATI (1982) que defendem a idéia de que os gastos governamentais não geram efeitos positivos no produto, pois são apenas resultantes de interesses de grupos organizados, ou seja, são improdutivos (rent-seeking) (CÂNDIDO JR.).

Contudo não há consenso quanto ao tamanho que o Estado deve assumir para garantir o crescimento econômico e com isso aumentar a riqueza do país. Não há, inclusive, muita preocupação de como a composição dos gastos públicos pode influenciar esse crescimento. Em outras palavras, se preocupa muito em restringir os gastos do Estado, ou mesmo ampliá-los, como forma de garantir o crescimento do produto, mas pouco se indaga quais itens mais contribuem para o crescimento econômico, e quais são menos rentáveis do ponto de vista apenas do crescimento do produto. Nessa incógnita surge a grande questão, quais os gastos públicos são mais produtivos e quais gastos são menos produtivos?

Certo é a importância do gasto do setor público para toda a sociedade, pois a população espera que os impostos, sejam bem empregados pelos governantes, e que esses recursos sejam bem utilizados e assim, o Estado, possa cumprir com sua finalidade.

A atuação do Estado pode gerar mudanças substanciais no seio da sociedade, diminuir as desigualdades, garantir a segurança e o bem estar. Entre outras diversas atribuições possíveis para a atuação do Estado encontra-se também a promoção do crescimento econômico. Contudo, a sociedade não deseja o desperdício de gastos públicos, e também não suporta a carga tributária a ela imposta, assim, faz-se necessário maior preocupação dos governantes em aprimorar sua atuação econômica com os recursos disponíveis. Por isso, é importante uma boa composição dos gastos públicos para que o Estado possa alcançar suas atribuições primordiais.

3.1 Evidências empíricas para o Brasil:

Alguns estudos empíricos avaliaram a relação entre a política fiscal e o crescimento econômico do Brasil. Contudo, o foco, em geral desses estudos, concentrou-se exclusivamente no impacto dos gastos correntes e com capital ou simplesmente nos gastos em investimento sobre o crescimento. Foram poucos e recentes os estudos que avaliaram os efeitos diferenciados da composição dos gastos sobre o crescimento econômico. Contudo, esse capítulo dará mais ênfase a esses últimos, pois são de mais valia a esse trabalho.

O trabalho realizado por FERREIRA (1996) mostra que o impacto dos investimentos em infra-estrutura (telecomunicações, energia elétrica, portos, setor marítimo e ferrovias) é positivo quando analisados no longo prazo. Outro trabalho, realizado por FERREIRA e MALLIAGRES (1998), considerando também o setor rodoviário como elemento de infra-estrutura chegou aos mesmos resultados positivo para a relação investimento e crescimento econômico. (GIUBERT e ROCHA, 2005)

Quando analisado o gasto público de modo agregado (correntes e investimento) a avaliação empírica realizada por CÂNDIDO Jr. - para o período de 1947- 1995- mostra que o impacto dos gastos nesse caso é positivo. Contudo, quando utilizado o conceito mais restrito de gasto público (consumo mais transferência, sem investimento), a relação entre gasto-produto aparece como negativa. O autor verifica que, ainda que haja uma relação positiva entre gasto público e crescimento econômico, a produtividade do setor público é apenas 60% da observado no setor privado. (CÂNDIDO JR, 2001)

Ao estimar o impacto de curto e longo prazo da política fiscal sobre o crescimento econômico do Brasil, HERRERA e BLANCO (2004) apontaram que: no longo prazo, a elasticidade-renda dos estoques de capital público é maior do que a do setor privado. Contrariando os resultados alcançados por CÂNDIDO Jr (2001). Contudo, quando observado o curto prazo, os resultados se invertem, ou seja, o capital privado torna-se mais produtivos que o público. (GIUBERT e ROCHA, 2005)

MAZZONI (2005), analisando o impacto da política fiscal sobre o produto da economia, separa os gastos públicos de acordo com sua natureza, ou seja, gastos com investimento e gastos correntes, contudo, ela ainda inclui, em sua análise, o investimento privado. Para ela, os impactos das despesas públicas podem ser observados no crescimento do produto e, de modo indireto, sobre o investimento privado. No período compreendido ente 1970-2003 a autora concluiu que havia uma relação de longo prazo negativa entre o consumo do governo e crescimento econômico. O mesmo efeito não é observado quando analisado o investimento público e crescimento econômico, já que para essas variáveis é encontrada uma relação positiva entre elas. Para o

investimento privado o trabalho revela que ele é cerca de 2,6 vezes mais rentável que o esperado para o investimento público. A autora pondera ainda que não há relação de longo prazo entre investimento público e privado, ou seja, aquilo que a teoria do crescimento econômico endógeno sustenta em relação a complementaridade e o que a teoria do crescimento econômico exógeno alega em relação a substituição não é observado para esse período. (GIUBERT e ROCHA, 2005)

O trabalho elaborado por ROCHA e GIUBERT, Composição do gasto público e crescimento econômico dos Estados: Uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros, ano de 2006. Começa a preencher a lacuna empírica que havia quanto à ausência de trabalhos que relacionam crescimento do produto e composição do gasto público.

O principal objetivo do trabalho realizado por elas era determinar quais os componentes do gasto público influenciaram o crescimento econômico dos Estados brasileiros no período de 1986-2003. Para tanto, os gastos públicos foram divididos segundo sua categoria econômica: Gastos Correntes - excedo juros da dívida, que não são de responsabilidade do governo estadual - e Gastos de Capital. Posteriormente os gastos públicos são divididos conforme sua categoria funcional: Gastos com Transporte e comunicação - representando medida para a infra-estrutura - educação, saúde e defesa. É importante notar, que como esperado intuitivamente e respaldado pela teoria, a razão do gasto e crescimento devem ter um efeito não-linear, ou seja, a despesa em determinada função apresenta retornos marginais decrescente.

Assim, salienta ROCHA e GIUBERT:

“Os gastos produtivos podem estar positivamente associados com o crescimento quando suas parcelas no orçamento são pequenas, no entanto, esta relação torna-se negativa quando a parcela se torna grande. Isto porque à medida que a parcela aumenta, observam-se retornos decrescentes de escala e, eventualmente, a relação entre as duas variáveis se torna negativa” (ROCHA e GIUBERT, 2007:475)

A conclusão a que chegaram as autoras é que os gastos com capital têm impacto positivo sobre o crescimento econômico, porém, por não gerarem efeitos lineares há um limite máximo ótimo desses gastos que é próximo de 39%. Enquanto os gastos correntes, também não-lineares, são aparentemente produtivos até o limite de 61 % das despesas orçamentárias.

“(...) o gasto corrente está associado a um maior crescimento econômico, mas, no caso dos Estados brasileiros, existe um limite para este efeito. De acordo com os parâmetros estimados, este limite seria de aproximadamente 61%.” (ROCHA e GIUBERT, 2007:477)

*“Também para esta variável (**gasto com capital**), o modelo estimado capta uma relação não-linear com o crescimento per capita. O coeficiente associado à parcela*

*do gasto com capital é positivo, esta variável ao quadrado possui coeficiente negativo, e ambos são estatisticamente significantes. O limite para este gasto é de aproximadamente 36%.” (ROCHA e GIUBERT, 2007:477) **Grifo do autor***

Para as outras demais funções (Transporte e Comunicação, Saúde, Educação e Segurança) os gastos despendidos nelas também apresentam efeitos não-lineares, os mesmos observados acima. Todas as funções representadas geraram um impacto positivo no crescimento econômico, contudo, algumas limitadas a certos parâmetros. Para os gastos com educação os limites ressaltados no trabalho elaborado pelas autoras foram de 22%. Já as despesas com transporte e comunicação são consideradas improdutivas apenas quando ultrapassam o limite máximo de 26% da despesa total do governo.

(...) existe um limite máximo ótimo para a parcela da despesa pública que deve ser destinada ao gasto com educação. De acordo com os parâmetros estimados, este limite seria de aproximadamente 22%. (ROCHA e GIUBERT, 2007:480)

“Embora com evidência mais fraca, os gastos com transporte e comunicação também apresentam um efeito não-linear, uma vez que esta variável aparece com sinal positivo e significativa a 1%, e o termo quadrático com sinal negativo, mas significativa somente a 10%. Este gasto passa a ser improdutivo quando ele representa uma parcela superior a 26% da despesa total do governo.” (ROCHA e GIUBERT, 2007:480)

O trabalho realizado por NAKAHODO, *Composição dos Gastos Públicos e Tributação versus Crescimento Econômico no Brasil (2007)*, contribui ainda mais com o preenchimento da lacuna apresentada acima.

O principal objetivo do trabalho desse autor é analisar a relação linear e a não-linear entre os componentes dos gastos públicos e o crescimento econômico. Esse autor problematiza as mesmas questões já levantadas por GIUBERT E ROCHA. E, de modo semelhante, utiliza como base metodológica a adotada por DEVARAJAN, SWAROOP E ZOU. Contudo, ainda que tenham chegado a resultados parecidos aos encontrados pelas autoras citadas acima, os limites ótimos percentuais que maximizam os gastos foram divergentes.

Para NAKAHODO, o ponto máximo para os gastos correntes foi de 68% a 69 %, valor um pouco superior que o levantado pelas duas autoras acima que deram início a esse tipo de análise no Brasil. Já para os gastos com capital, o ponto máximo é da ordem de 30% a 32%, valor um pouco inferior que o demonstrado anteriormente.

Nas palavras de NAKAHODO:

“Para os gastos correntes, o ponto máximo calculado a partir da especificação não-linear foi de 68% a 69%, o que representa a parcela de gastos correntes que maximiza o crescimento d PBI real per capita. (...) Por outro lado, para os gastos

em capital, ponto máximo encontra-se na faixa de 30% a 32%.” (NAKAHODO, 2007:71)

Quanto às demais funções os dados que apresentaram resultados estatisticamente significantes, com pontos de máximo foram: educação (20% a 22%), transporte e comunicação (20, 5%), agricultura (8%), e previdência social (10%). Para especificar mais ainda a sua análise NAKAHODO divide os Estados, baseando em seus respectivos PIB, em três grupos. O Estado de Minas Gerais encontra-se no grupo considerado de PIB alto. Para esse grupo o autor conclui que:

“Para o grupo de estados de PIB alto, os gastos em educação, saúde, segurança, transporte e comunicação, habitação, desenvolvimento regional, agricultura e indústria, comércio e serviços afetam positivamente o crescimento econômico.” (NAKAHODO, 2007:77)

Por fim, o trabalho realizado por SOUZA, Política Fiscal e Crescimento Econômico: Evidência para o caso brasileiro, ano de 2007, complementa a lista de estudos que analisam a relação entre política fiscal e crescimento econômico. A autora apóia-se no modelo teórico de crescimento proposto por BARRO (1990). A propositura elaborada pela autora era examinar se as evidências para o caso brasileiro alinham às predições dos modelos de crescimento endógenos apresentados acima. Para tanto, baseado na teoria, a autora dividiu os gastos públicos por função, determinando quais gastos seriam produtivos ou improdutivos. A autora ao final do seu trabalho conclui para os gastos classificados como produtivos:

“Há, portanto, a sugestão que os gastos produtivos estão positivamente relacionados às taxas de crescimento do produto no Brasil nos últimos anos. Os resultados são significantes, persistem às alterações de especificação e confirmam as predições da teoria.” (SOUZA, página 116, 2007)

Já para os gastos considerados improdutivos a autora constatou que eles não tinham efeito algum sobre o crescimento do produto, e também não encontrou evidências para afirmar se eles podem ser responsáveis por uma taxa menor de crescimento do produto.

4 METODOLOGIA:

Pretende-se analisar a composição dos gastos públicos do Estado de Minas Gerais no período 2002 – 2008. Para tanto, essa análise será baseada nas definições teóricas de gastos produtivos e improdutivos e nos trabalhos empíricos que relacionam crescimento econômico e composição dos gastos dos Estados brasileiros. Ambas as predições estão ancoradas na “teoria do crescimento endógeno”, assunto já explanado acima.

Foram escolhidos apenas dois trabalhos, já apontados no capítulo anterior, para amparar essa análise. O primeiro trabalho escolhido foi o realizado por NAKAHODO, *Composição dos Gastos Públicos e Tributação versus Crescimento Econômico no Brasil*, (2007). O mérito desse trabalho foi o de não determinar, a princípio, quais os gastos improdutivos para o crescimento do produto. Ele optou por analisar os dados antes de classificá-los. Somente depois dos resultados obtidos os gastos funcionais foram taxados em relação ao impacto no produto para cada função selecionada. Assim, as contribuições desse trabalho para a análise proposta são os resultados obtidos quanto aos pontos ótimos de gasto público em determinadas funções. Como demonstrado no quadro abaixo:

Quadro 4.1: Classificação funcional e pontos ótimos determinados pela experiência empírica

Classificação Funcional	Pontos Ótimos
Gastos correntes	Entre 68% e 69%
Gasto de capital	Entre 30% e 32%
Gasto em agricultura	8%
Gasto em educação	Entre 20% e 22%
Gasto em previdência	10,00%
Gasto com transporte e comunicação	20,50%
Gasto com segurança	Limite de 26 %

Fonte: NAKAHODO, 2007 e GIUBERT e SOUZA, 2005

Para continuar a análise, será determinada qual a participação de cada um dos gastos acima nos gastos totais entre 2002 – 2008, considerando-se apenas os gastos do orçamento fiscal.

O segundo trabalho é o realizado por SOUZA (*Política Fiscal e Crescimento Econômico: Evidência para o caso brasileiro, ano de 2007*). O mérito da autora foi o de definir, *a priori*, qual a produtividade de cada gasto. Ela define, de acordo com a classificação

funcional, quais os gastos são considerados produtivos e quais são considerados improdutivos, baseando nos estudos teóricos e empíricos que ela dispõe. Essa classificação pode contribuir para a ampliação do escopo do estudo por incorporar a produtividade em outros gastos funcionais, mas se demonstra frágil por não salientar que qualquer gasto pode ser produtivo até determinado limite.

O quadro referência adaptado do estudo desenvolvido por SOUZA, para esse trabalho, é o representado abaixo:

Quadro 4.2: Classificação Teórica e Funcional orçamentária

Classificação Teórica	Classificação Funcional
Gastos Produtivos	Defesa e Segurança Educação Habitação e Urbanismo Energia Comunicação Transporte Previdência Social Agricultura
Gastos Improdutivos	Previdência Social Assistência social Trabalho Cultura Cidadania Agricultura Gestão Ambiental Lazer Indústria, comércio e serviços

Fonte: SOUZA, página 106, 2007

Nota: (a) Alteração em relação à classificação da produtividade da função energia de improdutiva para produtiva.

O quadro exposto é uma adaptação dos dois trabalhos (SOUZA E NAKAHODO). Isso porque, para as funções que temos a informação sobre o ponto limite entre produtividade e improdutividade, será considerado improdutivo apenas o montante que exceder esse limite, pois não podemos dizer que todo e qualquer gasto é improdutivo; sabendo qual o ponto que o torna improdutivo, deverá ser considerado produtivo até esse ponto. Por isso, como sabemos o ponto limítrofe da previdência social e da agricultura não podemos taxá-la como exclusivamente eficiente ou não.

Ainda tomamos a liberdade de alterar a classificação dada aos gastos despendidos na função energia, isso porque, como nos mostra FERRERA e MALLIAGROS (1998) e

CÂNDIDO JR. (2001), os gastos em energia tem um grande impacto sobre o crescimento do produto. Ao se referir ao trabalho de FERREIRA e MALLIAGROS, ROCHA e GIUBERT aponta que: “Os autores concluem que o setor de energia elétrica apresentou as maiores elasticidades, sendo seguido pelos setores de transporte e telecomunicações” (ROCHA e GIUBERT, 2007:468)

Assim, observo que houve um equívoco por parte de SOUZA em classificar os gastos em energia como improdutivos. Contudo, ainda que isso tenha ocorrido, o restante da classificação realizada pela autora não deve ser descartada, por isso, iremos recorrer a ela para sustentar a análise da composição dos gastos públicos no Estado de Minas Gerais.

Portanto, baseado nesse quadro acima, levantaremos os dados para cada uma dessas funções para agrupá-los em gasto produtivo e gasto improdutivo, para, aí sim, verificar qual o tipo de gasto o governo do Estado está priorizando nos últimos anos, qual a participação desses nos gastos totais e por fim, quais funções representam os maiores gastos e pesam mais no resultado final da produtividade do gasto público.

Para realizar essa análise, optamos por levantar os gastos funcionais pertinentes ao Executivo constantes do orçamento fiscal. Isso porque, todas as funções, objeto de estudo nesse trabalho, são de responsabilidade do Poder Executivo.

Diante desses quadros apresentados, será possível - além de acompanhar a evolução dos gastos funcional do Estado de Minas Gerais - inferir sobre a qualidade desses gastos, e orientar futuras alterações na composição do gasto público mineiro com intuito de aprimorar o ajuste fiscal e promover o crescimento econômico do Estado.

4.1 Os dados:

Fincado o marco que sustentará a análise, resta então definir os parâmetros a serem utilizados para finalizar este trabalho. Primeiramente os dados levantados serão referentes ao período entre 2002 a 2008. Esses dados estão contidos no orçamento fiscal do Estado e foram obtidos através do armazém de dados do SIAF. Os dados em relação ao Produto Interno Bruto mineiro foram coletados nos boletins informativos Centro de Estatística e Informação da Fundação João Pinheiro.

Foram coletados os dados referentes aos gastos públicos organizados por grupo de despesa (gastos correntes e gastos de capital), a soma das despesas realizadas nessas duas categorias de despesas revela será considerada todo o gasto realizado pelo Estado.

Por meio desse mesmo instrumento armazenamento de dados foram obtidos os gastos realizados para as seguintes funções: I - educação, II – transporte, III - comunicação, IV - agricultura, V – segurança, VI - previdência social, VII – cultura, VIII – trabalho, IX – transporte, X – cidadania, XI – lazer e desportos, XII – habitação e urbanismo, XIII – indústria, XIV – comércio e serviços, XV – gestão ambiental, XVI – assistência social, XVII – energia.

Para não enfraquecer o rigor de classificação dos gastos funcionais, foram filtrados os gastos com servidores inativos e posteriormente classificados conforme a função que foi empregada. Isso porque, antes da reforma da previdência mineira os gastos com servidores da educação eram classificados como gasto funcional em educação, e não como gasto previdenciário, o mesmo ocorre ainda hoje com os gastos com inativos militares, que são classificados como gasto com segurança pública. Os gastos com inativos foram subtraídos dos gastos em todas as funções e classificados como gasto previdenciário. Desse modo, pretende-se preservar a classificação funcional de cada gasto.

5 ANÁLISE DOS DADOS:

Esse capítulo tem como objetivo analisar, conforme previsto na metodologia, os dados obtidos em relação às despesas públicas mineiras. Além disso, é apresentado as primeiras conclusões do trabalho.

5.1 Participação do Estado na Economia

Os dados para os anos compreendidos entre 2002 a 2007 mostram um crescimento vertiginoso das despesas consolidadas realizadas nesse período. A variação entre esses dois anos foi de 65,7 %. Porém, o crescimento do PIB do Estado nesse mesmo foi da ordem de 85%. Ver tabela abaixo. Como não há dados disponíveis, é impossível prolongar a análise até o ano de 2008.

Tabela 5.1: Participação dos gastos públicos no PIB
Nominal

Ano	PIB	Gasto total	R\$1000
			Gasto Total/ PIB
2002	127.781.907	18.281.909	14,31%
2003	148.823.000	19.070.672	12,81%
2004	177.325.000	20.354.656	11,48%
2005	192.639.000	23.648.474	12,28%
2006	214.814.000	27.102.281	12,62%
2007	236.902.000	30.306.872	12,79%
2008	(...)	36.755.344	(...)

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Coordenação de Contas Nacionais. Disponível em <www.fjp.mg.gov.br> Acessado em 10 de Abril de 2009.

Nota: (a) Sinal convencional utilizado: (...) dado numérico não disponível.

Esses dados apontam para uma diminuição da participação do Estado na economia mineira. Ainda que os gastos públicos tenham crescido, o desempenho da economia mineira

foi suficiente para minorar esse crescimento. Resta saber se os méritos são diretamente atrelados à administração Estadual, ou ao forte desempenho econômico que passou o Estado.

Pesa ao governo mineiro os méritos de impor um forte ajuste de suas contas, como discutido no capítulo Ajuste Fiscal dos Entes Subnacionais, que pode ter contribuído pela diminuição do tamanho do Estado na economia, já que o déficit das contas públicas foi sanado, ou seja, governo gasta aquilo que arrecada. Mesmo que ele gaste tudo que dispõem, o fato de não ter déficit diminui a participação do Estado na economia. Sendo esse um dos objetivos estratégicos traçados no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – (PMDI) : estabilizar e iniciar a redução das despesas orçamentárias como proporção do PIB estadual, passo que antecede uma política sustentável de redução da carga tributária.¹⁰

Por outro lado, o cenário econômico nesse período foi favorável para o crescimento do Produto Interno Bruto mineiro, fato que contribui para amenizar o crescimento da despesa total.

5.2 Despesas de gastos correntes e de capital:

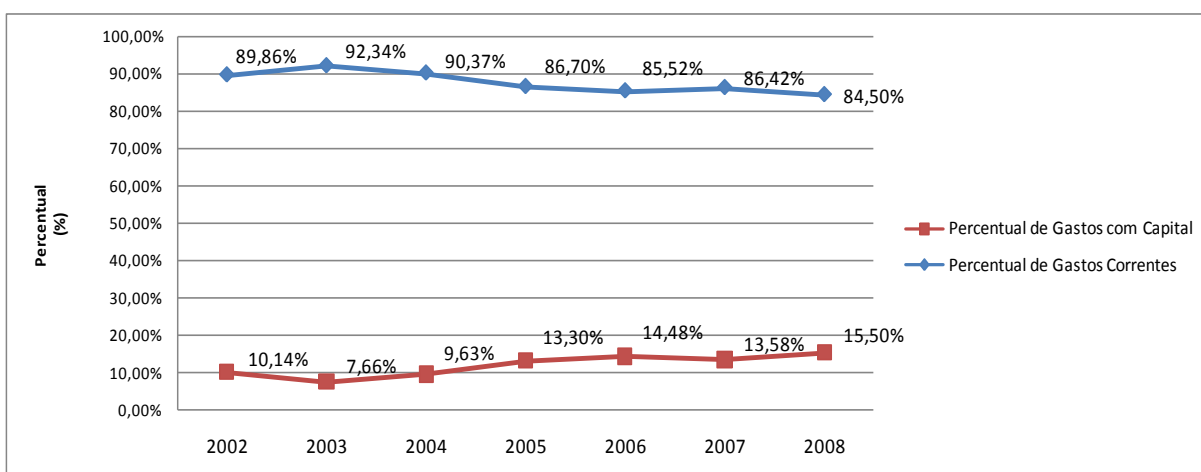
As despesas contidas no orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais podem ser agregadas conforme sua natureza econômica. Pode ser classificado como despesa corrente, ou seja, aquelas destinadas à produção de bens e serviços correntes. Determinam a participação do setor público no consumo da sociedade. Podem ser classificadas, também, como despesas de capital, ou seja, contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e de produtos. (GIACOMONI, 2005).

O gráfico abaixo ilustra a variação desses dois grupos de despesas nos anos que nossa análise se desenvolve. Notamos que as despesas de gastos correntes, que já alcançou mais de 92% de todos os gastos do Estado, recuaram para patamares menores, porém ainda muito elevado. Os gastos com capital acompanham essa mudança da composição do gasto, sua participação no gasto total subiu para mais de 15%. Nota-se que o ano que os gastos com capital foi menos expressivo justamente em 2003. Nessa data, a governo de Minas Gerais optou por um forte ajuste de suas contas. Contudo, optou, inclusive, por cortes nos investimento o que pode ter gerado impactos nesse grupo de despesa. Quando comparamos esses dados com os objetivos pretendidos pelo governo de Minas Gerais, expostos no PMDI,

¹⁰ PMDI

vemos que a composição das contas públicas mineiras caminha para o cumprimento desses objetivos, que é aumentar, até 2011, a participação das despesas de capital na despesa orçamentária para 17%.¹¹ Com essa composição de gasto público que aumenta a participação dos investimentos, o governo estadual pretende impulsionar a competitividade da economia mineira.

Gráfico 5.1: Composição dos gastos públicos de acordo com seu grupo de despesa



Fonte: Armazém de dados do SIAF, elaboração do autor. Dados disponíveis em <www.armazem.mg.gov.br> acessado em 5 de maio de 2009.

Quando confrontado os resultado do gráfico com nosso marco definido na metodologia, observamos que a composição dos gastos públicos do Estado de Minas Gerais está aquém do ótimo definido empiricamente. A distribuição ótima dos gastos públicos limita os gastos correntes entre 68% e 69%. As despesas nesse grupo estão 15% acima do limite ótimo definido para ele. Para os gastos com capital o ponto que otimiza os seus benefícios para promover o maior crescimento do PIB seria em torno de 30% e 32%, contudo, esse grupo de despesa está muito abaixo desse ponto.

Assim, para promover maior impacto das despesas públicas no crescimento do Estado, o governo de Minas Gerais deve alterar a composição do gasto estadual, privilegiar os gastos com capital em detrimento dos gastos correntes. Do mesmo modo, para promover o ajuste fiscal baseado no corte de despesas públicas, os gastos com capital devem ser blindados para não sofrer reduções.

¹¹ PMDI

NAKAHODO reforça as assertivas apontadas acima ao constatar que:

“Quanto aos gastos por categoria, verifica-se que o aumento da parcela de gastos correntes reduz o crescimento da economia, enquanto que, por outro lado, o efeito da parcela com gasto com capital eleva o crescimento” (NAKAHODO, 2007:113)

Porém, as despesas divididas por sua categoria econômica pouco contribuem para a análise da qualidade do gasto público. Isso porque, os resultados esperados não fogem muito das discussões que abordam gasto corrente e com capital. Muito já foi dito em relação à produtividade de cada uma dessas suas despesas. É quase unânime na literatura que gastos correntes são menos produtivos que os gastos com capital. Por isso, é necessário aprofundar a discussão para determinar a produtividade para despesas menos agregadas. Por isso, o próximo passo da análise será abordar as contas públicas pelos gastos funcionais. Rompendo assim, a mesmice apontada em muitos trabalhos que estudam o tema.

5.2 Despesas por funções: limites ótimos

Primeiramente vamos apontar os gastos públicos divididos em apenas seis funções: I – Agricultura, II – Educação, III – previdência IV – Transporte e comunicação V – Segurança. Transporte e comunicação serão agrupados, pois assim, representam uma proxy para investimento. Foram escolhidas apenas essas funções, porque somente a elas a literatura determina pontos ótimos que maximiza o crescimento econômico dos Estados.

Tabela 5.2: Participação dos gastos funcionais no gasto total

Ano	Transporte e Comunicação	Educação	Segurança	Previdência	Agricultura
2002	4,30%	13,55%	8,53%	16,01%	0,61%
2003	3,28%	13,38%	8,52%	14,99%	0,80%
2004	4,33%	13,75%	9,42%	15,19%	0,66%
2005	4,54%	13,42%	10,20%	13,52%	1,01%
2006	4,66%	13,38%	10,62%	13,44%	1,03%
2007	4,63%	13,42%	10,45%	13,12%	1,03%
2008	5,27%	13,29%	10,43%	11,95%	1,30%

Fonte: Armazém de dados SIAF, elaboração do autor. Dados disponíveis em <www.armazem.mg.gov.br> acessado em 5 de maio de 2009.

Desse modo, temos que recursos despendidos em transporte e comunicação, educação e em agricultura estão abaixo dos ótimos determinado pela literatura. As despesas com segurança estão abaixo do limite que a torna improdutiva, valor esse de 26% das

despesas totais realizadas. Os gastos com previdência encontram-se bem acima de seu limite de produtividade, mas vem diminuindo seu percentual de participação nos gastos totais.

Diante dessa situação podemos afirmar que aumentar os recursos investidos em segurança pode contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico. À medida que, quanto maior o montante investido nessa função maior serão as garantias ao direito à propriedade, o que, entre outras diversas conseqüências, diminui os riscos dos investimentos privados. Isso não significa dizer que as despesas atuais com segurança são pouco produtivas, já que o limite de 26%, determinado pela literatura, revela o ponto no qual o gasto passa de produtivo para improdutivo.

Enquanto os gastos com segurança mantêm uma tendência de aumento na participação nas despesas totais, os recursos investidos em educação praticamente não se alteram. O ponto ótimo de participação dos gastos em educação é de 20% a 22%. Esse valor não foi observado em nenhum dos anos da série, a média de participação dos gastos funcionais em educação é de 13,45% e no último ano da série o valor observado encontra-se abaixo da média de todos os anos. Nota-se que esse contexto pode influenciar negativamente para o crescimento futuro do produto mineiro, isso porque, os gastos em educação, mesmo sendo em sua maioria corrente, contribuem para o desenvolvimento do Estado à medida que promove o incremento do capital social.

Quanto aos gastos relativos a transporte e comunicação, que figuram como *proxy* de investimento, eles estão bem abaixo do já citado ponto ótimo. Ainda que tenham aumentado a sua participação, as despesas nessa função apresentam uma média no período inferior a 5%, muito aquém dos 20,5% estabelecido pela literatura. Contudo, ressalvo que, como *proxy* para investimento, deveriam ser observados as despesas funcionais pertinentes à transporte e à energia. Isso porque, esses bens e serviços são pouco atraentes para o setor privado, ou seja, são investimentos tipicamente relegados ao ente público, ora porque são bens públicos, ora porque os riscos e o montante investido são muito altos. Se considerado a função energia para medir o impacto do investimento público no crescimento do produto veremos que, além de ser uma despesa que promove o crescimento econômico, os patamares percentuais dessa função não seria tão baixo como observado para transporte e comunicação. Assim, seria possível inferir que a composição dos gastos públicos mineiros não é desfavorável como esse quadro aponta. Mas para isso, deveriam ser considerados os gastos na função energia constantes no orçamento de investimento, pois é nesse instrumento que está previsto os maiores gastos nessa função.

Os gastos com agricultura apresentam certa peculiaridade. Ainda que ele possa ser considerado improdutivo, como vimos no quadro que classificam os gastos funcionais em produtivos e improdutivos, quando o observado em virtude de seu ponto ótimo, podemos afirmar que esse é produtivo. O limite de 8% para a participação dos gastos nessa função é o ponto no qual esse gasto se torna improdutivo, ou seja, quando sua participação está abaixo desse ponto não podemos afirmar que despesas em agricultura não gerariam impacto positivo no crescimento do produto.

O aspecto negativo dessa análise encontra-se principalmente nos gastos com previdência. Se considerarmos os primeiros anos da série verifica-se que os gastos nessa função encontravam-se muito acima do seu ponto ótimo, muito discutido acima, ou seja, eram gastos potencialmente improdutivos. Contudo, no decorrer dos últimos anos as despesas com previdência foram perdendo espaço no gasto total, o que, sem dúvida é o bom sinal. Em 2008 as despesas com essa função encontravam-se próximo do ponto que maximiza a sua produtividade econômica.

A situação apontada acima permite diagnosticar que todos os gastos destacados estão situados na parte considerada produtiva, a exceção é os gastos com previdência. Ainda notamos que há espaço para reorganização da composição das despesas públicas privilegiando principalmente a educação e os gastos em infra-estrutura (transporte e comunicação). Em outras palavras, seria dizer que o governo de Minas Gerais deve enfatizar os gastos em capital físico e humano. Por outro lado, as despesas com previdência devem ter sua participação no gasto total reduzida, pois nos patamares que se encontra não está contribuído para a promoção do crescimento do produto mineiro.

Não é certo concluir, de todo já dito, que a composição ideal dos gastos públicos é aquela situada no ponto ótimo para cada uma das funções apresentadas acima. Isso porque, esses pontos revelam um parâmetro de produtividade de cada gasto funcional, é útil apenas para orientar a alocação e corte de recursos, e não um objetivo a ser seguido.

5.3 Despesa agregada por função: gastos improdutivos e produtivos

Analisando os dados classificados em produtivos e improdutivos, como descrito na metodologia, verificamos que a participação dos gastos produtivos vem aumentando ao longo da série. Esses passaram de 37,07% para 42,07%, variação de 5,0%. Por outro lado, os gastos improdutivos foram reduzidos em 4,85% na participação dos gastos totais, passando de 11,99% para 7,14%. Esses dados apontam para uma alteração da composição dos gastos

públicos, que basicamente consiste reduzir gasto improdutivo e investir o valor economizado em gasto produtivo. Vale ressaltar que a soma dos gastos improdutivos e os produtivos não perfaz o montante de 100% de todas as despesas, isso porque nessa análise não estão incorporadas todas as funções governamentais, gastos funcionais como saúde, encargos especiais, e administração não foram classificados, por isso, estão fora do trabalho. Vide tabela 5.3

Tabela 5.3: Gastos Produtivos divididos por função

FUNÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
SEGURANÇA PÚBLICA	1.559.060.582	1.624.903.224	1.917.282.584	2.410.964.932	2.878.848.864	3.166.279.860	3.832.971.962
EDUCAÇÃO	2.476.958.000	2.552.076.000	2.799.149.000	3.174.024.000	3.625.265.000	4.067.732.000	4.885.353.000
ENERGIA	1.433.349	1.208.462	971	1.601.564	5.114.797	2.897.440	-
AGRICULTURA	111.066.146	152.394.578	134.405.970	239.946.899	278.389.632	311.884.017	479.377.219
PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.828.190.900	1.907.067.200	2.035.465.600	2.364.847.400	2.710.228.100	3.030.687.200	3.675.534.400
TRANSPORTE	767.008.341	609.528.721	874.166.515	1.061.848.785	1.257.563.303	1.370.462.055	1.826.395.525
COMUNICAÇÃO	17.667.913	16.608.901	7.117.575	11.232.930	4.712.349	31.314.606	112.404.226
URBANISMO	-	-	85.074.315	113.208.863	125.033.122	31.401.225	57.578.332
HABITAÇÃO	14.905.546	13.563.325	8.170.195	111.195.611	103.742.763	98.164.274	593.274.426
GASTO PRODUTIVO	6.776.290.777	6.877.350.411	7.860.832.725	9.488.870.984	10.988.897.930	12.110.822.677	15.462.889.090
GASTO TOTAL	18.281.909.000	19.070.672.000	20.354.656.000	23.648.474.000	27.102.281.000	30.306.872.000	36.755.344.000
PARTICIPAÇÃO	37,07%	36,06%	38,62%	40,12%	40,55%	39,96%	42,07%

Fonte: Armazém de dados do SIAF, elaboração do autor. Dados disponíveis em <www.armazem.mg.gov.br> acessado em 5 de maio de 2009.

As funções que apresentaram maior impacto nos gastos produtivos são segurança pública, previdência social, educação e transporte, as demais funções não exercem grandes influencias sobre esses gastos, pois o montante de valor investido nelas é baixo.

A ampliação dos gastos produtivos no Estado de Minas Gerais ocorreu, principalmente, pelo aumento da participação dos gastos em segurança pública (aumento de 22,29%), transporte (aumento de 18,44%), habitação (aumento de 19,79%) e agricultura (aumento de 114,68%). Ainda que esses dois últimos tenham gastos poucos expressivos, a variação observada foi tamanha que gerou impactos na participação dos gastos produtivos. Os gastos funcionais em educação foram os únicos que tiveram sua participação diminuída (redução de 1,90%), o que significa, 58,808 milhões de reais a menos, quando comparado

com o ano de 2002. Nota-se, que não há evidências para afirmar que o governo de Minas Gerais corta gastos produtivos para manter o equilíbrio de suas contas.

A partir desses dados, podemos inferir que o governo de Minas Gerais poderia optar por aumentar os investimentos nas funções de educação, segurança e transporte, e garantir assim maior crescimento do produto mineiro ao longo dos anos, pois esses gastos encontram-se no ponto onde qualquer aumento de recursos gera um impacto positivo no produto da economia.

Ao analisar os gastos classificados como improdutivos vemos que esses reduziram no período analisado. O fator que poderia explicar essa redução é a diminuição da participação dos gastos com previdência nos gastos totais do Estado. Os gastos com essa função foram reduzidos em 67,48%, o que significa uma diminuição de mais de 1, 490 bilhões de reais. Outras funções, como assistência social e gestão ambiental tiveram sua participação nos gastos totais ampliadas. Já os gastos com indústria e direito de cidadania tiveram sua participação reduzida. Ver tabela abaixo:

Tabela 5.4: Gastos Improdutivos divididos por função

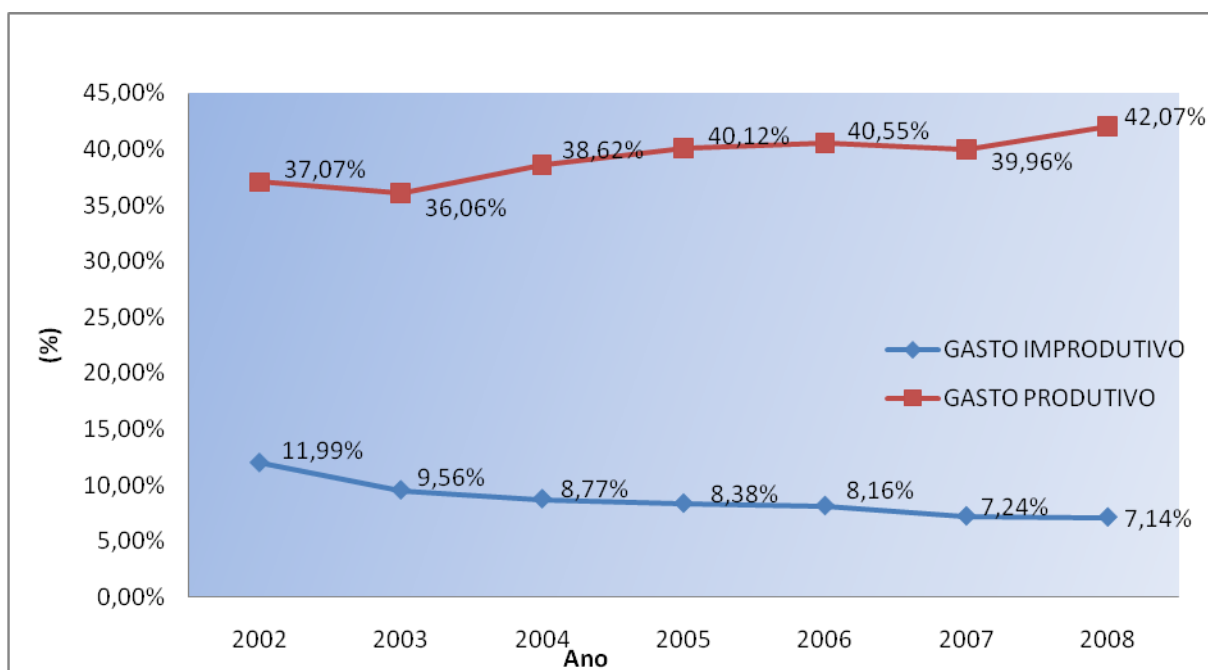
FUNÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ASSISTÊNCIA SOCIAL	43.055.462	43.876.527	43.564.685	55.096.931	69.779.805	95.644.470	153.529.602
PREVIDÊNCIA SOCIAL	1.098.556.941	952.388.819	1.055.868.471	833.494.481	933.013.532	945.489.341	718.194.103
DIREITOS DA CIDADANIA	187.086.855	174.303.647	2.916.525	8.074.969	7.758.545	7.754.157	16.981.517
GESTÃO AMBIENTAL	82.911.213	85.462.704	104.408.864	146.718.060	189.256.540	240.202.979	332.715.932
INDÚSTRIA	516.735.918	330.091.701	270.208.633	519.495.830	538.126.924	604.104.687	488.656.989
COMÉRCIO E SERVIÇOS	139.761.166	126.625.707	130.898.533	116.018.813	105.083.310	121.523.876	276.646.586
DESPORTO E LAZER	20.994.225	12.418.391	19.089.290	19.911.622	37.975.305	25.571.460	61.352.643
TRABALHO	20.608.531	13.416.118	11.604.903	16.385.002	17.534.420	24.569.774	28.418.445
GESTÃO AMBIENTAL	82.911.213	85.462.704	104.408.864	146.718.060	189.256.540	240.202.979	332.715.932
GASTO IMPRODUTIVO	2.192.621.524	1.824.046.318	1.785.657.238	1.980.808.106	2.210.639.860	2.193.068.863	2.624.031.178
GASTO TOTAL	18.281.909.000	19.070.672.000	20.354.656.000	23.648.474.000	27.102.281.000	30.306.872.000	36.755.344.000
PARTICIPAÇÃO	11,99%	9,56%	8,77%	8,38%	8,16%	7,24%	7,14%

Fonte: Armazém de dados do SIAF, elaboração do autor. Dados disponíveis em <www.armazem.mg.gov.br> acessado em 5 de maio de 2009. Acessado em 5 de maio de 2008.

Compromete o estudo o fato de não obtermos todos os pontos ótimos que maximizam a promoção do desenvolvimento econômico do Estado. Com exceção da previdência social, a ausência desse instrumento nos faz supor que todos os gastos funcionais descrito na tabela acima, sejam considerados improdutivos. Mesmo que a literatura encontre sustentação para considerá-los improdutivos, ainda assim deve-se ter cautela nas conclusões. Pois, é de se esperar que todo e qualquer gasto seja produtivo até certo limite, por menor que possa ser. Certo é que para melhorar a qualidade dos gastos públicos no Estado deve-se conter a expansão das despesas com previdência social, já que essa tem peso maior que as demais. Além disso, não pode descuidar do crescente aumento em certas funções, que, embora não represente um peso significativo no orçamento, pode não estar contribuindo para o desempenho positivo da economia.

Uma visão macro do desenrolar dos tipos de gastos que compõem as despesas públicas mineiras é apresentada no gráfico abaixo, esse permite perceber a evolução dos dois tipos de gastos:

Gráfico 5.2: Variação dos gastos improdutivos e produtivos



Fonte: Armazém de dados do SIAF, elaboração do autor. Dados disponíveis em <www.armazem.mg.gov.br> acessado em 5 de maio de 2009

O gráfico aponta aquilo já explanado, ou seja, as despesas consideradas produtivos, no Estado, têm maior participação nos gastos totais que as classificadas como improdutivos.

Essas últimas despesas se encontram, em 2008, abaixo da média histórica apresentada para a série, que é de 8,74. Por outro lado, os gastos produtivos, no mesmo ano, estão um pouco acima de sua média, que é de 39,21%, o que pode sinalizar uma melhoria na composição do gasto público mineiro. Quando olhamos os dados para o ano de 2003, data que foi implantado o ajuste das contas públicas mineiras, vemos que o nível de gasto produtivo chegou ao seu patamar mais baixo, porém, o corte não restringiu a esse tipo de gasto, afetando, também, os gastos improdutivos.

6 CONCLUSÃO

O ajuste fiscal, instituído pelo governo mineiro em 2003 contribuiu para o equilíbrio entre receita e despesa do Estado. Porém, uma vez alcançado esse objetivo, o governo do Estado não tem qualquer incentivo para enxugar ainda mais suas contas e criar um superávit primário, isso porque, não há serventia essa reserva de recursos, já que as dívidas do Estado negociadas com a União não são um ônus pesado para o Estado, assim, não há incentivos sequer para saldar dívidas. Desse modo, o governo do Estado tem incentivos para gastar tudo aquilo que arrecada, nesse caso, o ajuste das contas públicas serve apenas para garantir que o valor gasto não ultrapasse o valor arrecadado. Contudo, se abordado apenas nessa perspectiva, o ajuste fiscal, torna-se um fim em si mesmo. Por isso, o conceito de ajuste deve ser ampliado para além desse equilíbrio (receita e despesa), englobando o modo como os recursos são dispostos em cada gasto governamental. Somente desse modo é possível atribuir ao ajuste das contas públicas a capacidade de prover as atribuições econômicas atreladas ao Estado.

A determinação da composição dos gastos públicos é de tamanha importância que é destinado à própria Constituição da República de 1988 a imposição de quantidade mínima de recursos aplicados em determinadas funções, como saúde e educação. Por vezes, a determinação da composição dos gastos públicos é meramente política ou fruto de pressões da sociedade civil. Contudo, os governantes devem compreender que suas decisões estão diretamente ligadas às atribuições econômicas do Estado e afetam substancialmente a sociedade. Todavia, essas decisões podem ser balizadas por um parâmetro econômico técnico que contribui para guiar as melhores opções quanto à alocação de recursos. Esse foi o objeto principal desse trabalho.

Vale ressaltar nesse momento conclusivo que há outros vários meios de avaliar a qualidade do gasto público e atingir o mesmo objetivo no qual pretendíamos. Pode, por exemplo, analisar o custo benefício de cada serviço prestado ou bem ofertado, ou ainda, pode-se tentar determinar quanto a sociedade está disposta a pagar para determinada prestação realizada pelo Estado. Porém, esses tipos de análise são de difícil mensuração. Pondera-se que uma análise da qualidade do gasto público baseada exclusivamente em sua produtividade econômica ignora diversos outros fatores atrelados aquele gasto, principalmente os de cunho social.

Dito isso, podemos afirmar, à luz da Teoria do Crescimento Endógeno, que os gastos públicos do Estado de Minas Gerais são predominantemente compostos por gastos considerados produtivos, ou seja, aqueles que impactam positivamente no crescimento

econômico do produto no longo prazo. Isso mostra que o ajuste da composição dos gastos públicos realizado pelo governo em mineiro entre os anos de 2002-2008 pode contribuir para taxas maiores de crescimento do PIB mineiro no longo prazo.

Quando analisado os gastos funcionais, vemos que o único gasto cuja participação nas despesas está acima do nível ótimo, ou seja, está em sua porção improdutiva são os gastos com previdência social. Os demais gastos funcionais, nos quais sabemos o limite de produtividade, se encontram em sua porção produtiva.

É importante destacar a dificuldade de cortar ou realocar despesa, pois a maioria dos gastos são rígidos, ou seja, não são muito suscetíveis a alterações, por exemplo, despesa com pessoal e gastos com previdência. Contudo, ainda que essas despesas não sejam facilmente maleáveis a participação desses gastos pode diminuir ao longo do tempo através de políticas que freiam seu crescimento, pois a tendência dos gastos totais é sempre crescer.

REFERÊNCIA:

AFONSO, José Roberto. **Gestão de Choque: um ajuste que está desajustando**. Jul de 2006. Trabalho apresentado no 3º Fórum de Economia da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Disponível em: <www.bnds.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/060731-forumfgv-gest%a3ochoque.pdf> Acessado em 30 de Novembro de 2008

ALMEIDA, Anna Ozoria de. **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual**. Nov. 1996. (IPEA. Texto para discussão n. 448). Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em 29 de novembro de 2008.

ALONSO, Marcos. Custos no Serviço Público. Revista do Serviço Público – Ano 50, Número 1. Brasília: ENAP, 1999. Disponível em <www.enap.gov.br> Acessado em 15 de março de 2008

CÂNDIDO Jr. (2001). Os **gastos públicos** no Brasil são produtivos? *IPEA, Texto para Discussão* no. 781 Disponível em: <www.ipea.gov.br> Acessado em 15 de Fevereiro de 2009

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo, Ed. Atlas S.A., 2005.

GIAMBIAGI, Fábio, ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática**. Ed. Campus. Rio de Janeiro: Campus, 2000

INFORMATIVO CEI – **PIB de Minas Gerais - Municipal** – 2002 a 2006, Belo Horizonte, Dezembro de 2008. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br> Acessado em 10 de Abril de 2009

INFORMATIVO CEI – **Produto Interno Bruto de Minas Gerais** – 2007 Resultados Preliminares, Belo Horizonte, Fevereiro de 2009. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br> Acessado em 10 de Abril de 2009

MAZONI, M.G. (2005) **Gastos públicos e crescimento econômico no Brasil: análise dos impactos dos gastos com custeio e investimento**. Dissertação de Mestrado, FEA/USP. Disponível em: <www.fea.usp.br> acessado em 30 de novembro de 2008

MENDES, Marcos (2006) **Gasto Público Menor e Mais Eficiente como Condição Necessária ao Crescimento Acelerado da Economia Brasileira**. XVIII FÓRUM NACIONAL. INAE - Instituto Nacional de Altos Estudos. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://forumnacional.org.br>> Acessado em 15 de Nov. 2008

NAKAHODO, Maurício (2007) **Composição dos Gastos Públicos versus Crescimento econômico no Brasil: uma análise linear e não linear através de dados em painel e séries temporais**. Disponível em <www.lume.ufrs.br>Acessado em 15 de dezembro de 2008

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; RIANI, Flávio. **Limitações e conseqüências do ajuste fiscal do Estado de Minas Gerais no Governo Aécio Neves**. Anais do XI Seminário sobre a Economia Mineira, 2004.

PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO, 2007-2023. Disponível em <www.planejamento.mg.gov.br> acessado em 10 de maio de 2009.

PIANCATELLI, Marcelo e PEREIRA, Francisco (1996). **Gasto publico Federal. Analise da despesa nao-financeira.** Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Faculdade de Ciências Econômicas. Disponível em < www.ipea.gov.br > Acessado em Fevereiro de 2009

REIS, Andre A (2006). **Avaliação das Contas do Governo do Estado de MG de 1995 a 2005. Uma Busca por iniciativas de ajuste fiscal.** Dissertação (mestrado) – Fundação João pinheiro.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas.** São Paulo, Ed. Atlas S.A., 1980.

REZENDE, Fernando. **A Reforma Fiscal e a Retomada do Crescimento.** Texto apresentado no Congresso da Indústria da FIESP, São Paulo, mai. 2006. Disponível em <www.fiesp.com.br> Acessado em 30 de março de 2009

RIGOLON, Francisco José Zagari e GIAMBIAGI, Fabio.(1999). **O AJUSTE FISCAL DE MÉDIO PRAZO: O QUE VAI ACONTECER QUANDO AS RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS ACABAREM?**

RINANI, Flávio. **Economia do Setor: Uma abordagem Introdutória.** São Paulo, Ed. Atlas S.A., 2005

ROCHA, F.; GIUBERT, A.C. **Composição dos Gastos Públicos e Crescimento Econômico: Um estudo em painel para os estados brasileiros, 2005.** Disponível em <www.apec.org.br/encontro2005/artigos/A05049.pdf > Acessado em Novembro de 2008

SOUZA, G. **Política fiscal e Crescimento Econômico: evidências para o caso brasileiro.** 2007. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2007. Disponível em <www.teses.usp.br/teses/disponivel > Acessado em Abril de 2009.