

KARINA FERNANDA DA SILVA

**AS FINANÇAS PÚBLICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: UMA AVALIAÇÃO
DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 1995 A 2008**

**Belo Horizonte
Outubro de 2009**

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

KARINA FERNANDA DA SILVA

**AS FINANÇAS PÚBLICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: UMA AVALIAÇÃO
DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 1995 A 2008**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública – VI PROAP da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Administração Pública.

**Área de Concentração: Finanças Públicas
Orientador: Doutor Sílvio Ferreira Júnior**

**Belo Horizonte
Outubro de 2009**

KARINA FERNANDA DA SILVA

**AS FINANÇAS PÚBLICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: UMA AVALIAÇÃO
DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 1995 A 2008**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública – VI PROAP da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Administração Pública.

APROVADA: 30 de outubro de 2009.

João Carlos Vieira Kirdeikas

Sílvio Ferreira Júnior (Orientador)

RESUMO

Ao longo dos últimos anos, o Brasil sofreu várias mudanças políticas, econômicas e sociais que mudaram completamente o cenário do país. Essas mudanças fizeram com que modelos da Administração Pública voltados para o gerenciamento de entes federativos fossem revistos e novas condutas e até mudanças na legislação adotadas.

Nesse contexto, o controle do gasto, por exemplo, passou a ser encarado pelos administradores como essencial a sobrevivência do próprio Estado à nova ordem econômica. Minas Gerais, particularmente, apresentava déficits sucessivos, endividamento crescente e constante aliada a baixa capacidade institucional. Sendo assim, era preciso adotar um novo mecanismo amplo e forte o suficiente para renegociar essa dívida, mudar a dinâmica das contas públicas para superávits, tornar eficiente a execução orçamentária e inovar o modelo de gestão administrativa estadual. Como resultados dessa busca por um maior controle das despesas e uma reorganização da máquina administrativa, surgiram a Lei de Responsabilidade Fiscal e, especificamente na esfera do Estado de Minas Gerais, o programa “Choque de Gestão”.

O presente trabalho faz uma análise das execuções orçamentárias do Estado de Minas Gerais no período de 1995 a 2008 utilizando indicadores fiscais selecionados procurando verificar o comportamento delas frente às mudanças estruturais resultantes principalmente da Lei de Responsabilidade Fiscal e do “Choque de Gestão”.

Palavras-Chave: Gasto Público, Finanças Estaduais, Lei de Responsabilidade Fiscal, Choque de Gestão, Orçamento Público.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS.....	4
LISTA DE QUADROS.....	5
LISTA DE GRÁFICOS.....	5
1.INTRODUÇÃO.....	6
1.1- BREVE CONTEXTO, TEMA E PROBLEMA.....	6
1.2- OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS	8
1.3- JUSTIFICATIVA	9
2. AS REFORMAS GOVERNAMENTAIS NAS 3 ESFERAS.....	10
2.1- CONTEXTO DAS REFORMAS GOVERNAMENTAIS NAS 3 ESFERAS..	10
2.2- A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS PRINCIPAIS PARÂMETROS.....	13
3. AS REFORMAS GOVERNAMENTAIS DE MINAS GERAIS.....	21
3.1- PROGRAMA CHOQUE DE GESTÃO.....	21
3.2- ACORDO DE RESULTADOS.....	30
4. ORÇAMENTO PÚBLICO.....	33
4.1- O ORÇAMENTO E OS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	34
4.2- PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS.....	36
4.3 – CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA QUANTO À CATEGORIA ECONÔMICA.....	38
4.4 - CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA QUANTO À CATEGORIA ECONÔMICA.....	41
5. METODOLOGIA.....	44
6. RESULTADOS	48
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES.....	70
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	73
9. ANEXOS.....	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Poderes e Órgãos.....	17
Tabela 02 - Evolução real dos componentes da receita orçamentária anual do estado de MG – 1995 a 2008.....	50
Tabela 03 - Participação percentual dos componentes da receita orçamentária anual do estado de MG – 1995 a 2008.....	54
Tabela 04 - Evolução do resultado primário, da despesa com a dívida e das receitas de operações de crédito no estado de MG – 1995 a 2008.....	57
Tabela 05 - Evolução dos principais indicadores fiscais da LRF no estado de MG – 2001 a 2008.....	60
Tabela 06 - Evolução real dos componentes da despesa orçamentária anual do estado de MG – 1995 a 2008.....	65
..	
Tabela 07 - Participação percentual dos componentes da despesa orçamentária anual do estado de MG – 1995 a 2008.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Duplo Planejamento em 2003.....	24
Quadro 2: Duplo Planejamento em 2004.....	25
Quadro 3: Classificação das receitas segundo categoria econômica.....	39
Quadro 4: Classificação das despesas segundo categoria econômica.....	42

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução real dos componentes da receita orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008.....	52
Gráfico 2 - Evolução da participação percentual dos componentes da receita orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008.....	55
Gráfico 3 - Evolução real do Resultado primário, da despesa com a dívida e das receitas de operações de crédito no estado de Minas Gerais - 1995 a 2008.....	58
Gráfico 4 - Evolução dos principais indicadores fiscais da LRF no estado de Minas Gerais - 2000 a 2008.....	62
Gráfico 5 - Evolução real dos componentes da despesa orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008.....	66
Gráfico 6 - Evolução da participação percentual dos componentes da despesa orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008.....	69

1. INTRODUÇÃO

1.1- BREVE CONTEXTO, TEMA E PROBLEMA

Ao que se refere sobre finanças públicas, ou seja, ao conjunto complexo de ações e políticas que integram o processo de arrecadação e execução de despesas pelo Governo, o Estado tem ampliado sua atuação, crescentemente, desde o final da década de 40, por meio da multiplicação do número de estatais, seja operando nos vários setores da economia ou por meio da previsão indireta de bens e serviços, mediante contratação.

Contudo, até a década de 90, ainda era muito comum no país um descompasso entre as receitas e as despesas. Verificou-se que um dos motivos dessa discrepância ocorria porque diversos políticos no final de seus mandatos iniciavam obras de grande porte, procurando se reeleger. Essa situação acarretava um endividamento público, em virtude de déficits primários sucessivos, e inviabilizava uma boa administração nos mandatos seguintes.

Nesse contexto, o governo federal adotou, a partir de meados da década de 90, uma série de medidas que resultaram em forte controle das finanças políticas, Conforme afirma Ferreira Jr. (2005), essas alterações representaram transição das regras do pacto federativo e mudaram a correlação de forças entre as esferas de governo e foram implantadas sem que se discutissem seus efeitos sobre a eficiência da execução orçamentária e o nível de bem-estar social.

Para enfrentar os fatores de natureza estrutural que se encontram na raiz do desequilíbrio fiscal o Governo tem adotado um conjunto de iniciativas ao longo dos últimos anos. Entre as principais medidas destacam-se: as reformas constitucionais e legais da ordem econômica, que permitiram a implementação do importante processo de privatizações de empresas estatais; os acordos de ajuste fiscal com os Estados; o saneamento e privatização dos bancos estaduais; e o aprimoramento dos mecanismos de controle do endividamento de Estados, Municípios e estatais. (www.stn.fazenda.gov.br)

Seguindo essas ações pro-saneadoras promovidas pela esfera federal, o estado de Minas Gerais implementou, em 2003, o chamado “Choque de Gestão”. O Programa “Choque de Gestão” é um conjunto de métodos de planejamento, acompanhamento e avaliação do Governo de Minas Gerais. Foi implantado no momento em que dentro do contexto nacional exposto, Minas Gerais, em especial, apresentava dificuldade de controle de suas dívidas, baixa capacidade institucional e necessidade de mudanças no seu modelo de gestão administrativa.

O Choque de Gestão fez uma opção política original na realidade brasileira, pela aplicação generalizada do conceito de *accountability*, segundo o qual os agentes públicos prestam contas à população e produzem resultados em favor desta. (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023-PMDI).

Nesse contexto, vários instrumentos foram criados e o desempenho do Governo passou a ser medido pelos resultados mensurados por meio de indicadores finalísticos de qualidade e universalização dos serviços e pelo custo do Governo para a sociedade.

É importante ressaltar dois aspectos desse projeto: primeiro, que para garantir o funcionamento do mesmo, cursos de capacitação foram dados. Segundo, caso haja o descumprimento das metas pactuadas, o acordo poderá ficar suspenso até a sua repactuação e várias penalidades poderão ser aplicadas aos respectivos órgãos e dirigentes.

Sendo assim, este estudo tem como tema à execução orçamentária de Minas Gerais no período de 1995 a 2008 sob o enfoque fiscal e das ações governamentais (Lei de Responsabilidade Fiscal e o programa “Choque de Gestão”) e tratará da seguinte questão na área de Finanças Públicas:

Qual foi o comportamento da execução orçamentária de Minas Gerais no período de 1995 a 2008 frente às mudanças estruturais advindas da Lei de Responsabilidade Fiscal (ação do governo federal) e do “Choque de Gestão” (ação do governo estadual)?

1.2- OBJETIVOS GERAIS E ESPECÍFICOS

O objetivo geral desse estudo é: avaliar as execuções orçamentárias do estado de Minas Gerais no período de 1995 a 2008 utilizando indicadores fiscais selecionados e levando-se em conta as mudanças estruturais resultantes da LRF e da implantação do “Choque de Gestão”.

Os objetivos específicos são:

- Apresentar os conceitos e regras estabelecidas pelo Governo Central através da Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF;
- Apresentar os conceitos e regras estabelecidas pelo Governo Estadual com o “Choque de Gestão”;
- Apresentar os conceitos, princípios e classificação do orçamento público;
- Levantar e confrontar os dados numéricos dos exercícios de 1995 a 2008 do estado de Minas Gerais;
- Avaliar a evolução da execução orçamentária anual de Minas Gerais por meio de indicadores tradicionais de desempenho fiscal;
- Avaliar a evolução da execução orçamentária anual de Minas Gerais por meio de indicadores de desempenho fiscal contemplados na LRF;
- Identificar possíveis relações entre o desempenho medido pelos indicadores propostos neste estudo e a implantação da LRF e do “Choque de Gestão”;

1.3- JUSTIFICATIVA

Este estudo justifica-se por um conjunto de motivos e não por apenas um em especial. Primeiramente, tem-se uma motivação pessoal em aprofundar os conhecimentos nos temas relacionados. Em segundo, o acompanhamento dos gastos públicos como cidadão, que procura na máquina pública uma gestão mais transparente e eficiente. Em terceiro, tem-se a relevância do tema finanças públicas dentro das entidades federativas, ainda mais com o atual cenário econômico de crise mundial em que controlar gastos, melhorar sua qualidade e aprimorar receitas se faz condição para que o setor público tenha condições de cumprir suas funções para com a sociedade.

Quanto à originalidade do tema, é importante ressaltar que existem algumas publicações sobre o mesmo, mas refletem o estudo de outros períodos/exercícios financeiros e analisados sobre outros enfoques. Portanto, pode-se dizer que, no mínimo, esse estudo contribuirá com a atualização das informações e divulgação das mesmas. Isso, por si só, já justificaria a sua elaboração. Entretanto, pretende-se fazer uma leitura diferente dos dados ao tentar relacionar a LRF e o “Choque de Gestão” com os resultados encontrados, ampliando o estudo sobre o tema.

É importante ressaltar a importância de estudos como o que esse se compromete, no sentido em que os mesmos fornecem indicações mais precisas, detalhadas, abrangentes, transparentes e contínuas em relação ao desempenho das execuções orçamentárias estaduais.

Além disso, existe uma série de razões que demonstram a importância teórica e prática para a própria Administração Pública em se aprofundar nesse contexto. Tal fato pode ser comprovado ao se verificar a legislação, os mecanismos de controle do Governo como o da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e pode ser justificado pela importância e complexidade das Finanças Públicas. Transformar os dados públicos em informações capazes de indicar com clareza qual foi o comportamento do Estado antes e após a implantação de um conjunto de reformas é fundamental para que se planejem as políticas e ações posteriores e se avalie a necessidade e o nível das intervenções futuras. Outra questão é a avaliação dessas informações que permitem, em primeira análise,

avaliar parcialmente se a gestão das finanças públicas tem ocorrido de forma mais organizada e eficiente e, em última, apontar se a LRF e o “Choque de Gestão” têm atingido os objetivos pelos quais foram criados.

Outros fatores relevantes que justificam a escolha do tema são a possibilidade de concretizar o estudo dentro do prazo determinado pela instituição e a disponibilidade de material (fonte secundária) e dos dados (fonte primária) que serão usados no estudo. Quanto à fonte secundária há um número considerável de autores sobre o tema e a fonte primária caracteriza-se pela natureza pública, segura e confiável em que o princípio da ampla publicidade deve ser mantido, facilitando o acesso.

2. AS REFORMAS GOVERNAMENTAIS NAS 3 ESFERAS

2.1- CONTEXTO DAS REFORMAS GOVERNAMENTAIS NAS 3 ESFERAS

A década de 80 foi marcada por uma crise no Estado. Este cresceu demasiadamente, ficou gerenciado em cima de interesses estreitos, em detrimento do social e perdeu autonomia frente à globalização e às novas demandas e exigências da economia mundial.

[...], logo após a eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção de políticos e formuladores de políticas públicas em todo o mundo foi o ajuste estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado (BRESSER, 2003, p.21).

Nesse contexto, surge a reforma do Estado, particularmente, a reforma da Administração Pública. Segundo afirmou o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso: “Reformar o Estado não significa desmantelá-lo” (CARDOSO, 2003, p.15). Ele ainda vai além ao afirmar:

Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões e, muito menos, é claro, levar à diminuição da capacidade regulatória do Estado, ou ainda, à diminuição do seu poder de liderar o processo de mudanças, definindo o seu rumo (CARDOSO, 2003, p.15).

Para Przeworski “o objetivo da reforma do Estado é construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e impeçam de fazer o que não deve fazer” (PRZEWORSKI, 2003, p.52).

Embora não constasse dos temas da campanha eleitoral, a reforma do Estado foi marcada pelas transformações nas estruturas políticas, sociais e econômicas que reestruturaram as bases administrativas, fiscais e institucionais do país.

Tais transformações podem ser compreendidas dentro de fenômenos como redemocratização, descentralização, rearranjo institucional, globalização e outros. Mudar o Estado significa rever certas visões, conceitos e posturas do passado. É a mudança das perspectivas através da superação dos modelos burocráticos do passado de forma a incorporar novas técnicas gerenciais que introduzam novos valores na cultura organizacional da administração pública. Portanto, trata-se de mudanças profundas.

Nesse sentido, é importante salientar que o sucesso de um processo profundo como esse depende diretamente da interação: Estado e sociedade, os principais atores envolvidos. A reação imediata, segundo Bresser, foi bastante negativa: “Reagiram contra a mudança, contra as reformas que lhes pareciam ameaçadoras” (BRESSER, 2003, p. 22). Assim, foi necessário que houvesse um processo progressivo de convencimento das partes.

Esse processo, por sua vez, procurou fazer com que a reforma fosse vista como uma questão central e uma necessidade crucial já que não se tratava apenas de uma questão interna, mas também de uma exigência dos investidores estrangeiros e agências financeiras. Daí pode-se concluir que a reforma do Estado é um tema amplo que envolve aspectos políticos, econômicos e administrativos.

Assim, em agosto de 1995, foi remetida ao Congresso Nacional a emenda constitucional da reforma administrativa. Em seguida, houve a publicação pelo Presidente da República de um documento chamado: “O Plano diretor da reforma do aparelho do Estado” que tinha como proposta básica: “transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial” (BRESSER, 2003, p.22).

Como resultado surgiu às ações que, em ordem cronológica, dividem-se em quatro principais:

- Programa de Reorganização dos Bancos Estaduais – Proes. Criado em 1993, a partir da Lei n. 8.728/93, condicionou a revisão dos acordos de

rolagem das dívidas estaduais à privatização de empresas, bem como o saneamento dos bancos estaduais para posterior privatização;

- A promulgação do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (Parafe), consubstanciada no Voto CMN n.º 162, de 05/12/95, seguida da edição da Lei n.º 9.496 de 11/09/1997. Condicionou o refinanciamento das dívidas estaduais a assunção de compromissos fiscais com vistas ao equilíbrio orçamentário sustentado;
- Programas de apoio à modernização, à eficiência e a transparência na gestão das receitas e dos gastos públicos estaduais e municipais – o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe); o Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT) e o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Municípios Brasileiros (PNAFM). Tais programas forma criados paralelamente aos demais;
- Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Aprovada em 2000, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso cria princípios norteadores que fixam limites para o endividamento público e para a expansão dos gastos governamentais e institui procedimentos próprios no intuito de assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo.

Essas reformas caracterizam-se por uma orientação essencialmente econômica e fiscal, tendo como elemento central à crise do Estado, que culminaram na redefinição da intervenção estatal e do papel dos entes federativos.

Como parte da política econômica do governo federal, a criação de restrição orçamentária mais forte, pressupõe que o equilíbrio estrutural das contas públicas é condição necessária à redução dos prêmios de risco-soberano e das taxas de juros, o que permitiria a transição para um círculo virtuoso de baixa taxa de juros, financiamento do balanço de pagamentos, câmbio estável e crescimento sustentado (LOPREATO, 2002; LOPREATO, 2004).

Portanto, havia um pressuposto de que o ajuste fiscal seria por si só suficiente, pois sinalizaria credibilidade e atrairia investimentos funcionando como uma pré-condição para o desenvolvimento.

2.2- A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E SEUS PRINCIPAIS PARÂMETROS

Nesse cenário de “esgotamento das condições de financiamento do antigo padrão de industrialização” que resultou em uma crise fiscal e desordem nas finanças públicas, este estudo dará ênfase na aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Para Ferreira Júnior (2005), a urgência da aprovação da LRF deveu-se ao fim da imunidade do Brasil às crises externas, deflagradas com a crise russa em 1998.

Diante das dificuldades domésticas em reduzir o déficit em conta corrente e o déficit público – associado ao fato de que as receitas provenientes das privatizações já teriam atingido seu máximo e acabariam em poucos anos -, houve uma reversão significativa dos fluxos de financiamento externo, que implicaram em maxidesvalorização da taxa de câmbio e aumento expressivo do estoque da dívida pública contraída em dólares em janeiro de 1999 (LOPREATO, 2002, p. 99).

Diante desse quadro, o governo brasileiro foi obrigado a formalizar um novo acordo com o FMI – aprovado em dezembro de 1998 e reformulado em março de 1999 -, que passou a exigir adoção de forte restrição orçamentária e busca de superávits primários crescentes e sucessivos, como contraprestação dos empréstimos recebidos.

Nesse sentido, segundo Ferreira Júnior (2005), a LRF passou a compor o tripé de sustentação da política econômica: a) taxa de câmbio flutuante, com plena mobilidade de capitais; b) regime de metas de inflação, com autonomia do Banco Central para fixar a taxa de juros e c) regime de metas para os superávits primários.

Isso significa que o equilíbrio estrutural das contas públicas é condição necessária à redução dos prêmios de risco-soberano e das taxas de juros permitindo assim a transição de um círculo virtuoso de baixa taxa de juros, financiamento do balanço de pagamentos, câmbio estável e crescimento sustentado.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. (www.stn.fazenda.gov.br)

Já em seu primeiro artigo destaca que tem por objetivo estabelecer a gestão fiscal responsável e segundo a própria Lei, esse novo modelo de gestão

pressupõe a ação planejada e transparente, prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, possibilitando o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições por ela estabelecida.

Assim, a LRF obriga que as finanças sejam apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas respectivo para aprovação sob pena de responsabilização administrativa e civil do administrador público responsável (governador, prefeito e outros). Dessa forma, o administrador público ficou obrigado a elaborar corretamente um planejamento das receitas e principalmente dos gastos públicos e controlá-los de modo a impedir que o real não seja igual ao previsto.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, previstos nos arts. 52 e 54 da LRF, respectivamente, foram padronizados por meio das Portarias da STN nº 469, para a União, nº 470, para o Distrito Federal e os Estados, e nº 471, para os Municípios, datadas de 21 de setembro de 2000. Essas Portarias vigoraram até o dia 31 de dezembro de 2001, pois a partir de 2002 são publicadas anualmente as Portarias que aprovam as edições atualizadas do Manual de Elaboração do Anexo de Metas Fiscais e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Manual de Elaboração do Anexo de Riscos Fiscais e do Relatório de Gestão Fiscal. (www.stn.fazenda.gov.br)

A LRF tem por princípios e objetivos:

- Ação planejada e transparente;
- Prevenção de risco e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;
 - Cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas;
 - Obediência a limites e condições (renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar);
 - Combater o déficit limitando as despesas de pessoal, dificultando a geração de novas despesas, impondo ajustes de compensação para a renúncia de receitas e exigindo mais condições para repasses entre governos e destes para instituições privadas;
 - Reduzir o nível da dívida pública induzindo a obtenção de superávits primários, restringindo o processo de endividamento, nele incluído o dos

Restos a Pagar, requerendo limites máximos, de observância contínua para a dívida consolidada.

Sendo assim, pode-se dizer que, basicamente, a LRF apresenta as seguintes características:

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

Observe-se que os cinco itens acima levantados são de fundamental importância para aumentar o controle social do gasto público, traduzindo-se em maior transparência, democracia e, não menos importante, garantindo um melhor arranjo federativo.

Segundo Loureiro e Abrucio (2004), os mecanismos usados pela LRF estão atrelados a dois tipos de punição: um de cunho administrativo – impedimentos automáticos à execução orçamentária em casos de frustração das estimativas de arrecadação – e outro de natureza político-jurídica – estabelecimento de penas civis e criminais, incluindo a retirada de direitos políticos, no caso de não cumprimento da Lei. Portanto, o rigor quanto às regras e às punições é uma importante característica da LRF e um fator que não pode ser negligenciado em uma avaliação dos impactos da LRF em todos os seus campos de atuação.

Dessa forma, a LRF buscou inovar a Administração Pública à medida que passou a responsabilidade da gestão dos bens públicos para o próprio

administrador. Criou condições para a implantação de uma nova cultura gerencial na gestão dos recursos públicos e incentivar o exercício pleno da cidadania, especialmente no que se refere à participação do contribuinte no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos públicos e de avaliação dos seus resultados. Assim, é considerada por muitas pessoas como um novo marco para a administração pública do país.

Neste sentido, a gestão pública necessita do acompanhamento dos ganhos reais pós-implantação da LRF, tanto para uma análise do ponto de vista de tomada de decisões, planejamento estratégico e políticas públicas quanto do ponto de vista do cidadão.

Conforme afirmam Silveira e Jordão (2002), um dos mais importantes dispositivos da LRF é o seu artigo 19, que dispõe sobre os limites fixados para as despesas totais de pessoal.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – www.stn.fazenda.gov.br)

É importante ressaltar que se entende despesa total de pessoal como o somatório dos gastos de cada ente da Federação com seus servidores ativos, os inativos e os pensionistas.

As indenizações pagas a servidores demitidos, ou relativas a incentivos à demissão voluntária não são consideradas como despesa de pessoal, para fins de apuração de tais limites.

Segundo explica Nascimento e Debus (2002), a fixação dos limites com gastos de pessoal ocorre a partir de valores percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL) que é a Receita Corrente deduzida: na União, as transferências constitucionais ou legais, as contribuições ao INSS e ao PIS/PASEP; nos Estados, as parcelas constitucionais entregues aos Municípios; na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira do INSS. Também são computados no cálculo da RCL os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Kandir e do FUNDEF.

Sendo assim, a LRF determina os limites de cada ente e para cada período de apuração, conforme tabela abaixo:

Tabela 1: Poderes e Órgãos

Poderes e Órgãos	Esferas		
	Federal	Estadual	Municipal
Legislativo c/ TC	2,5%	3,0%	6,0%
Judiciário	6,0%	6,0%	-
Executivo	40,9%	49,0%	54,0%
Min. Público	0,6%	2,0%	-
Total	50,0%	60,0%	60,0%

Fonte: Informe-se BNDES nº 44

Também é importante ressaltar que, para fins da LRF, o Distrito Federal é equiparado a Estado e não possuem condições privilegiadas sobre estes por não

possuir Poder Judiciário e nem Ministério Público custeados por recursos próprios já que são de responsabilidade da União.

No que se refere ao controle nos gastos públicos, a LRF prevê sanções para eventuais excessos cometidos nas despesas com pessoal em cada Poder ou no Ministério Público. Caso as mesmas ultrapassem o limite prudencial (95% do limite legal) ficarão vedados, salvo ressalvas indicadas, de:

- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação da remuneração a qualquer título;
- Criação de cargo, emprego ou função;
- Provimento de cargo público e a admissão ou contratação de pessoal a qualquer título;
- Contratação de hora-extra (art.22).

Na eventualidade de a despesa com pessoal exceder o próprio limite legal, conforme tabela 1, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre.

Para isto poderão ser adotadas as seguintes políticas:

- Redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- A exoneração de servidores não-estáveis;
- Se necessário, a exoneração também de servidores estáveis nos termos do § 4º do art. 169 da Constituição Federal de 1988.

Recentemente duas outras políticas tiveram sua aplicação suspensa através de liminar do Supremo Tribunal Federal. São elas:

- A redução dos valores atribuídos aos cargos em comissão;
- A redução temporária de jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária, conforme art. 23, caput e §§1º e 2º.

Caso não seja alcançada, no prazo legal, a redução do excesso com despesas de pessoal, o ente público não poderá receber transferências voluntárias de recursos, obter garantia de outro ou contratar operação de crédito, conforme art. 23, § 3º.

Outro ponto que merece destaque refere-se ao endividamento público. Conforme Nascimento e Debus (2002), o endividamento é um dos instrumentos fiscais seculares de ampliação de gastos, podendo ser utilizado, inclusive, como

mecanismo anticíclico. A União, alguns estados, alguns municípios e algumas capitais certamente podem utilizar esse instrumento, quando necessitarem de aumentar o gasto público para evitar estagnação e recessão. No entanto, conforme Nascimento e Debus (2002), a LRF, ao determinar mecanismos excessivamente rígidos e não negociáveis, pode conduzir a quedas nos investimentos públicos, no curto prazo.

No que se refere ao endividamento e às contratações de operações de crédito dos Estados e dos Municípios, as Resoluções de n.º 40 e 43 do Senado Federal, de dezembro de 2001, permitiram estabelecer os limites e os conceitos relevantes. Em atendimento ao disposto no artigo 30, inciso I da LRF, a Resolução do Senado Federal n.º 43 definiu os termos relacionados à dívida pública às operações de crédito, dentre outros.

Ainda é importante notar que se considera Dívida Pública Consolidada o montante total apurado, sem duplicidade:

- das obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados;
- das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses ou que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento;
- dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos.

Conforme afirma Ferreira Jr. (2007), a dívida pública consolidada não inclui as obrigações entre cada ente público e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes. Já a dívida pública mobiliária é representada por títulos emitidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Quanto ao limite estabelecido para a dívida, o parágrafo 2.º do art. 30 da LRF permite que este seja apresentada em termos de Dívida Consolidada Líquida, que corresponde à dívida pública consolidada deduzida as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, considerando-se, ainda, as obrigações a pagar que deverão ser deduzidas das disponibilidades financeiras.

Conforme exposto por Ferreira Jr. (2007), os limites globais para a dívida consolidada líquida dos três níveis de governo serão verificados a partir de

percentual da RCL, representando o nível máximo admitido para cada um deles, sendo a verificação do seu atendimento realizada ao final de cada quadrimestre (art. 30, §3.º e 4.º), ou semestre, no caso dos municípios com menos de 50 mil habitantes. O parágrafo 6.º do artigo 30 da LRF prevê a alteração dos limites, em caso de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, de forma a mantê-los adequados às novas condições.

Conforme Nascimento e Debus (2002), a LRF não determina os limites de endividamento, nem a trajetória, ou mesmo o prazo máximo para que os entes atinjam os limites, cabendo essas definições ao Senado Federal. De acordo com a Resolução do Senado Federal n.º 40/2001, até 15 anos após a sanção dessa Resolução (portanto, até o ano de 2016) os entes públicos estarão sujeitos às seguintes normas:

- O limite máximo de endividamento para os Estados corresponderá a duas vezes a sua RCL anual;
- Para os municípios, este limite máximo corresponderá a 1,2 vezes a RCL anual.

Durante este período, os entes que apresentavam excesso de endividamento em 2001 devem reduzi-lo a uma proporção de 1/15 avos por ano. Quanto aos entes que apresentavam endividamento abaixo do limite permitido, estes poderão elevá-lo até aquele teto. Entretanto, verificada a ultrapassagem do limite ao final de um quadrimestre, a este deverá retornar nos três quadrimestres seguintes, sendo que 25% do excesso devem ser eliminados no primeiro quadrimestre.

Para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste aos limites, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da LRF.

Ainda, o artigo 30 da LRF determina que a proposta para limites de endividamento para a dívida consolidada e mobiliária, será acompanhada de metodologia de cálculo do Resultado Primário e Nominal.

Por definição, Ferreira Jr. (2007), afirma que o Resultado Primário corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras (Lei 9.496/97), conforme definidas a seguir:

- Receita: receita orçamentária arrecadada, deduzidas às operações de crédito, as receitas de privatização, as receitas decorrentes de anulação de restos a pagar e as

receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras. Não serão consideradas as receitas provenientes de transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar-se a ocorrência de dupla contagem.

- Despesa: despesa total, deduzidas aquelas com amortização e encargos da dívida interna e externa, com aquisição de títulos de capital já integralizado, bem como a anulação dos restos a pagar inscritos no exercício anterior. Não serão consideradas as despesas com transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar-se a dupla contagem. A despesa deverá incluir o valor dos precatórios orçados e não pagos no exercício, mesmo que ainda não liquidado, em rubrica específica.

Conforme Nascimento e Debus (2002), a análise do Resultado Primário é um indicador de auto-suficiência dos entes públicos e demonstra o quanto o ente público (União, Estados e Municípios) dependerá de recursos de terceiros para a cobertura das suas despesas (no caso do déficit primário).

3. AS REFORMAS GOVERNAMENTAIS DE MINAS GERAIS

3.1- PROGRAMA CHOQUE DE GESTÃO

Diferentemente da Reforma do Estado abordado anteriormente, o “Choque de Gestão” foi apresentado como compromisso de governo de Minas desde a campanha eleitoral de Aécio Neves.

“O Choque de Gestão é um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (VILHENA, 2006, p. 21). Tinha como objetivo reverter o quadro deixado pela Administração anterior e equacionar a situação fiscal do estado. Composto por medidas emergenciais e estruturantes, a administração do Governo Aécio Neves apresentava os propósitos do novo programa como: “dar ao Estado modernidade, agilidade e eficiência, adequando-o aos novos tempos e, ao mesmo tempo, garantir transparência aos atos e ações do governo” (www.planejamento.mg.gov.br).

Portanto, o Programa “Choque de Gestão” é um conjunto de métodos de planejamento, acompanhamento e avaliação do Governo de Minas Gerais. Foi

implantado em 2003 em um momento em que dentro do contexto nacional exposto anteriormente, Minas Gerais em especial apresentava constantes déficits financeiros, baixa capacidade institucional e necessidade de mudanças no seu modelo de gestão administrativa.

Havia 24 milhões no caixa e cerca de R\$ 1,3 bilhões a pagar, a arrecadação de ICMS no dia 10 de janeiro, no valor de R\$ 75 milhões havia sido antecipada em dezembro de 2002 e, portanto, não ingressaria nos cofres estaduais naquele mês, e ainda, a Secretaria do Tesouro Nacional, em 27 de dezembro de 2002, aplicaria a penalidade equivalente a R\$36 milhões ao Estado de Minas Gerais pelo não cumprimento de metas do acordo assinado, situação esta que agravaria ainda mais a situação financeira estadual, a dívida flutuante estava acumulada em R\$ 5 bilhões, incluído o R\$ 1,3 bilhão acima citado (Minas Gerais, 2007, p. 35-36).

No âmbito do “Choque de Gestão”, medidas emergenciais foram tomadas, fundamentalmente de caráter estruturador e operacional, que visaram à redução imediata de custos e a efetivação de um novo desenho institucional mais moderno e dinâmico. Portanto, o “Choque de Gestão” não dispensou o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas também enfatizou o aumento do bem-estar de forma integrada à responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência que se baseiam em transformações estruturais.

Assim, o “Choque de Gestão” não seria mais uma concepção de “reforma administrativa” ou de ‘reforma de Estado’. Segundo Vilhena (2006), há no “Choque de Gestão” uma singularidade e originalidade tanto no contexto nacional quanto internacional.

O Choque de Gestão fez uma opção política original na realidade brasileira, pela aplicação generalizada do conceito de accountability, segundo o qual os agentes públicos prestam contas à população e produzem resultados em favor desta (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023-PMDI).

Do ponto de vista nacional, haveria duas principais distinções. Primeiramente, constitui adequação institucional voltada para o desenvolvimento. Segundo, foi concebido a partir de uma perspectiva integradora de políticas sendo mais que um instrumento governamental com preocupações estrita aos meios ou centralidade dos fins.

Nessa perspectiva, “foi preciso mudanças na forma de fazer o planejamento governamental (“o que fazer”), no funcionamento do aparato governamental e de seus respectivos arranjos institucionais (“o como fazer”) e na

gestão dos recursos, em especial na gestão de pessoas (“o com quem fazer”)
(VILHENA, 2006, p. 33).

Assim, o primeiro passo foi à definição da estratégia (PMDI e PPAG e orçamentos) e à alocação e garantia de recursos (orçamentos anuais e gestão orçamentária).

Nesse sentido, as seguintes ações/medidas foram tomadas:

- Incorporação do Duplo Planejamento;
- O planejamento estratégico de longo prazo;
- A integração do planejamento-orçamento.

Adotado em 2003, o Duplo Planejamento trata-se de um plano estratégico baseado em abordagem dual, isto é, que considera a necessidade de interação das agendas de curto e longo prazo para orientar todo o processo. Assim, tem-se estratégias de curto prazo para o primeiro ano e, simultaneamente, um planejamento estratégico de médio e longo prazo (PPAG 2004-2007 e PMDI).

A formulação estratégica dual do Estado sustentou-se, portanto, em dois pilares: o equilíbrio fiscal, estratégia do presente, e uma agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro, que justificasse também para a sociedade os ajustes iniciais de redução, racionalização de despesas, redução de estruturas e expansão das receitas tributárias.

Para a “institucionalização do Duplo Planejamento são necessários no mínimo quatro requisitos: definição clara das responsabilidades dos líderes; equilíbrio adequado entre estruturas e processos organizacionais; reconhecimento da dualidade nos sistemas de planejamento; e mecanismos de controle reformulados” (VILHENA, 2006, p.46).

A implantação do Duplo Planejamento exigiu que fossem remodelados e revigorados os instrumentos existentes, além da criação de um novo, o GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado. Este novo instrumento constitui-se de um conjunto de projetos estratégicos do Governo denominados estruturadores.

Quadro 1
Duplo Planejamento em 2003

Curto Prazo	Médio e Longo Prazo
Estratégias:	Estratégias:
Equilíbrio fiscal e reforma administrativa	Desenho do futuro e início do GERAES
Instrumentos de gestão:	Instrumentos de gestão:
Planejamento estratégico de curto prazo:	
<ul style="list-style-type: none"> - Definição de prioridades; - Orçamento realista; - Decreto de programação orçamentária e financeira; - Redução de despesas; - Melhoria de gestão de processos e contingenciamento de determinados gastos; - Reforma Administrativa; - Redução de cargos, funções e unidades; - Elevação da Receita Tributária; - Gerenciamento Matricial de Receitas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Planejamento de longo prazo – PMDI; - Integração Planejamento e Orçamento; - Integração Planejamento, Orçamento e Finanças; - Modelo de Decreto de Programação Orçamentária e Financeira para 2004; - Revisão do funcionamento da JPOF; - Definição da Carteira de Projetos Estruturadores – GERAES; - Início PE Modernização da Receita e PE Choque de Gestão (Marco legal).

Fonte: VILHENA, 2006, p. 53.

Quadro 2
Duplo Planejamento em 2004

Curto Prazo	Médio e Longo Prazo
Estratégias: Equilíbrio fiscal e elevação do investimento estratégico	Estratégias: Implementar estratégia de longo prazo e avançar na reforma do Estado
Instrumentos de gestão: <ul style="list-style-type: none"> - Integração Planejamento, Orçamento e Finanças; - Novo Decreto de programação orçamentária e financeira; - Funcionamento da JPOF orientado pelo foco estratégico – GERAES; - Gerenciamento intensivo do GERAES; - Aprimoramento do <i>Status Report</i>; - Elevação da receita; - Novas ações de modernização da receita estadual; - Implantação do SIAD. 	Instrumentos de gestão: <ul style="list-style-type: none"> - Revisão do PPAG; - Integração como LOA 2005; - Novo instrumento de gestão estratégica do GERAES: Painel de Controle; - Implantação dos primeiros Acordos de Resultados; - Início do primeiro período de avaliação de desempenho individual dos servidores.

Fonte: VILHENA, 2006, p. 53.

É interessante ressaltar que o marco legal e a mudança de foco da Administração Pública Estadual para a busca de resultados e eficiência com transparência ocorreram através do Duplo planejamento. Para isso, foi preciso o alinhamento da visão de futuro, objetivos e prioridades representados pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI e pelo Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG.

O passo seguinte do programa foi à adoção de uma metodologia de gerenciamento de projetos que, entre outros objetivos, permitisse:

- Estabelecer planos de projeto, atribuindo metas e responsáveis a cada atividade dos projetos;

- Disseminar entre todos os envolvidos a informação sobre as metas estabelecidas, as responsabilidades e prazos;
- Acompanhar sistematicamente o desempenho dos projetos em relação ao planejado, gerando informação em todos os níveis – operacional, tático e estratégico – para melhorar a coordenação e servir de insumo à tomada de decisão; e
- Gerar informação para o estabelecimento de mecanismos de incentivo para as organizações internalizarem a estratégia principal do Governo e para a criação de uma base de dados que atenuem o risco de imprecisão de metas.

Paralelamente, o Estado procurou:

- A gestão dos investimentos estratégicos;
- Alinhar as Organizações aos resultados de desenvolvimento através do “Acordo de Resultados” que será visto no capítulo seguinte;
- Ampliar a atuação da sociedade civil organizada através do reordenamento de funções entre as esferas clássicas do Estado e do mercado. Ou seja, rever o modelo de parceria entre o Estado e a sociedade civil organizada de maneira que o mesmo fosse pautado na contratualização de resultados com entes de cooperação;
- Implantação de um programa de Parcerias Público-Privadas – PPP que, em conjunto com a reengenharia dos contratos administrativos disciplinada na Lei, permitiu um aprimoramento do modelo contratual existente. O PPP mineiro foi instituído pela Lei Estadual nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003, e resultou de um esforço conjunto do Poder Executivo e da Assembléia Legislativa do Estado, contando com a participação de segmentos expressivos da sociedade civil organizada;
- Avaliação de Desempenho Individual – ADI;
- Reestruturação das carreiras;
- Realinhamento das competências;
- Gestão de Pagamentos e Benefícios;
- Definição de uma nova política de suprimentos – compras governamentais;
- Implantação do programa de governo eletrônico (e-gov);

- Auditoria de gestão;
- Equilíbrio das contas;
- Gestão das receitas;
- Gestão dos gastos.

Nesse contexto, deve-se ressaltar o expressivo destaque dado à questão da avaliação do desempenho institucional e o respectivo alinhamento dos órgãos e entidades com a agenda estratégica de governo, conforme será visto adiante em Acordo de Resultados.

Além disso, paralelamente houve a implantação de um processo permanente, contínuo e crescente de racionalização e modernização de processos. Nesse contexto, estão à criação do Centro Administrativo do Governo de Minas Gerais, as Avaliações de Desempenho individual e institucional e os prêmios, a Governança Eletrônica e seus programas, entre outros.

É importante ressaltar ainda dentro desse contexto, que houve uma redução das Secretarias de Estado de 21 para 15 através da fusão de secretarias que possuíam interseções em suas atribuições. Especificamente, neste processo, ocorreram a fusão das funções de Planejamento e Coordenação Geral com as de Recursos Humanos e Administração, dando origem a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e a um novo modelo que foi replicado nos diversos órgãos do Estado, consubstanciado na formação de uma base comum na estrutura meio, capaz de integrar planejamento, gestão e finanças à mesma unidade administrativa.

O programa “Choque de Gestão” buscou desde o início de sua implantação aumentar a disponibilidade de recursos através da redução em suas despesas e do crescimento da receita. Para isso, foi reestruturado o processo de compras visando comprar com menores custos; racionalizado e reduzido o gasto com pessoal através, por exemplo, da extinção de cerca de 20% de cargos comissionados, com educação e saúde; reduzido às despesas contratuais com locação, fornecimento de água, luz e telefone; aumentado à arrecadação através do aumento de vários impostos como o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) e o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores).

Enfim, pode-se dizer que as ações implementadas durante o “Choque de Gestão” buscaram revisar o modelo de gestão dos recursos humanos, dos

processos e rotinas administrativas, e consolidar as parcerias com o terceiro setor e o setor privados nas prestações do serviço público.

Conforme argumenta Andrade (2009), para atingir os resultados pretendidos, além das políticas de gestão do caixa:

O governo trabalhou com duas variáveis-chaves que compõem a administração financeira do Estado: as receitas e as despesas, já que, pelo lado do crédito público, não seria possível realizar nenhuma nova contratação de dívida, visto que o limite, tanto para a dívida pública como para a despesa de pessoal, encontrava-se acima dos permitidos pela LRF (ANDRADE, 2009, p.78).

Além disso, é importante ressaltar que as críticas às ineficiências do sistema burocrático de governo passado contribuíram para a instauração dessa nova lógica administrativa pautada em critérios advindos do setor privado, em que a análise do desempenho de pessoas e instituições torna-se peça fundamental do processo.

De certa forma, pode-se dizer que, valendo-se de argumentos que atraem o interesse público pelos seus apelos democráticos, esse tipo de Estado exerce sua função com a adesão de grandes setores da população. A emergência e o desenvolvimento do Estado avaliador são justificados e legitimados como uma importante maneira de tornar transparente para o público a forma como as instituições atuam e utilizam os recursos públicos (SANTOS, 2004: 1151-1152).

Assim, a nova administração deu início a um amplo processo de gestão das receitas e despesas estaduais. Pelo lado das receitas compreenderam ações que foram desde a busca de alternativas para viabilizar o incremento da atividade econômica do estado à simplificação da legislação tributária e da arrecadação e ao combate à sonegação fiscal. Pelo lado das despesas, as ações citadas anteriormente nesse capítulo que compreenderam a Reforma Administrativa do Poder Executivo do Estado (redução de 30% no número das secretarias e extinção de 1326 cargos comissionados), redução de 15,5% na despesa com custeio e contingenciamento das despesas de capital através da redução nos investimentos e inversões.

Nesse contexto, além do artigo 9 da LRF citado no capítulo anterior, vale ressaltar o artigo 11 da mesma Lei que considera como requisito essencial da responsabilidade, na gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência institucional do ente.

É importante frisar que a aplicação efetiva desse artigo é resultado, em boa parte, das medidas tributárias centralizadoras implementadas pelo Governo Federal e discutidas no capítulo anterior.

Contudo, não se pode esquecer que alguns pontos foram favoráveis à administração Aécio Neves em relação à administração Itamar Fraco. Conforme argumenta Andrade (2009), quando Aécio Neves assumiu, iniciou seu governo sem o ônus do 13º salário atrasado e havia a expectativa da entrada de recursos em caixa da ordem de R\$ 223 milhões a serem pagos pela União em 2003 referentes ao acerto feito pelo estado com o Governo Federal de assumir a manutenção e recuperação das estradas federais. Além disso, havia a expectativa de ingresso das receitas com a arrecadação do IPVA da cerca de R\$ 350 milhões. Portanto, sob essa ótica, havia melhores condições para administrar o fluxo de caixa nos primeiros meses do ano do que o governo passado teve.

Assim, o programa “Choque de Gestão” foi proposto em duas etapas que praticamente coincidiram com os mandatos eletivos de governador. No primeiro momento, de 2002 ao final de 2005, medidas emergenciais foram tomadas e objetivaram amenizar a situação de curto prazo e gerar as condições necessárias à obtenção e sustentabilidade do equilíbrio fiscal. No segundo, de 2006 até os dias atuais, já se percebe os resultados do primeiro momento e adota-se medidas estruturantes procurando retomar a capacidade do Estado no desempenho das funções de indutor do desenvolvimento econômico e social.

Portanto, a estratégia do Estado envolvia dois pontos principais: alinhar a realidade e inovação. Assim, sua formulação incorporou diversas inovações e iniciativas de aperfeiçoamento da gestão pública e privada e o objetivo que sintetiza essa estratégia do Governo para Resultados pode ser reduzida à participação do poder público mineiro no PIB e melhora dos resultados para a sociedade.

3.2 ACORDO DE RESULTADOS

Dentro do objetivo visto anteriormente de conferir ao Estado maior eficiência e efetividade na execução de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento econômico social sustentável, um dos instrumentos usado como “peça principal” foi o “Acordo de Resultados”.

Instituído pela Lei 17600/08 e pelo Decreto 44873/08 assinados pelo então Governador do Estado de Minas Gerais, Aécio Neves, o Acordo de Resultados constitui em um documento em que os órgãos participantes pactuam metas a serem atingidas em acordo com o Estado através da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e se têm dois relatórios: um de execução e outro de avaliação que são utilizados como indicadores que demonstram se as metas pactuadas anteriormente estão sendo cumpridas a contento ou não. Assim, tem-se:

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:

I - Acordo de Resultados o instrumento de contratualização de resultados celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão. (Lei 17600/08)

E,

Art. 1º - O Acordo de Resultados de que trata a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, é um instrumento de contratualização de resultados celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão, tendo como objetivo estabelecer metas, alinhadas ao planejamento estratégico do Governo, e medir o desempenho de cada órgão e entidade da Administração Pública Estadual. (Decreto 44873/08)

Segundo o Decreto 44873/08, o Acordo de Resultados pode ser visto como um instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais em linha com os objetivos expressos na agenda do Governo.

Dessa forma, os objetivos do Acordo de Resultados são:

- Viabilizar a estratégia de governo por meio da disseminação da contratualização de resultados e sua respectiva avaliação;
- Alinhar o planejamento e as ações do acordado com o planejamento estratégico do Governo, com as políticas públicas instituídas e os demais programas governamentais;

- Melhorar a qualidade e eficiência dos serviços prestados à sociedade;
- Melhorar a qualidade do gasto público;
- Dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa estadual;
- Estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos.

Segundo o art. 2º do Decreto 44873/08, o Acordo de Resultados será formalizado em duas etapas:

- 1ª Etapa:

I - na Primeira Etapa é pactuada a estratégia do Governo definida no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, desdobrada no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, com foco nos grandes resultados a serem perseguidos por cada sistema operacional (Decreto 44873/08).

Portanto, a primeira etapa é uma pactuação da estratégia, ou seja, abrange grandes resultados a serem perseguidos pela organização. A sua função é ser elemento orientador das ações estratégicas do órgão específico e do detalhamento do planejamento ao longo do ano, além de dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa estadual.

Segundo o art. 3º do Decreto 44873/08 pode ser celebrada entre:

I - o Governador de Estado como acordante;

II - os dirigentes dos órgãos ou entidades que componham cada sistema operacional, como acordados;

III - os dirigentes da Secretaria de Estado da Fazenda – SEF e da SEPLAG, como intervenientes; e

IV - outros intervenientes ou colaboradores, quando for o caso.

O Acordo de 1ª etapa é composto por: Resultados Finalísticos (30%), Projetos Estruturadores (30%), Agenda Setorial (30%), Racionalização do Gasto (10%), conforme exposto abaixo:

É importante frisar ainda que a primeira etapa constitui pré-condição para o recebimento do prêmio proporcional ao desempenho de cada equipe pactuados no Acordo de 2ª Etapa.

- 2ª Etapa:

II - na Segunda Etapa é pactuado o desdobramento da estratégia de Governo em um conjunto de ações e indicadores representativos do papel de cada uma das equipes de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública no alcance da estratégia de Governo (Decreto 44873/08).

Assim, a 2ª etapa do Acordo de Resultados estabelece um compromisso específico para cada grupo de servidores, alinhado ao PMDI: promove o envolvimento das pessoas à estratégia governamental consolidando o choque de gestão setorial. Ou seja, um conjunto de indicadores e metas por equipe resultantes do processo de alinhamento estratégico, estabelecidas para nortear e alinhar o trabalho de cada equipe aos instrumentos de planejamento do governo.

É o detalhamento das ações dos indicadores por equipe de trabalho em cada órgão, contendo o conjunto de indicadores e metas por equipe, resultantes do processo de alinhamento estratégico, estabelecidas para nortear e alinhar o trabalho de cada equipe aos instrumentos de planejamento do governo. Tem como função o alinhamento estratégico com elevada participação e mobilização interna dos servidores (Site da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável www.semad.mg.gov.br).

Segundo o art. 6º do Decreto 44873/08 será celebrada entre:

I - quando se tratar do conjunto de ações e indicadores por equipes de trabalho de Secretarias de Estado e órgãos autônomos:

a) o dirigente da Secretaria de Estado ou do órgão autônomo, como acordante; e

b) os dirigentes das unidades administrativas da Secretaria ou do órgão autônomo, como acordados.

II - quando se tratar do conjunto de ações e indicadores por equipes de trabalho de entidades:

a) o dirigente da entidade, como acordante; e

b) os dirigentes das unidades administrativas das entidades ou responsáveis pelas equipes como acordados.

É importante salientar que as duas etapas representam um processo uno de estabelecimento de objetivos e metas para cada órgão e entidade da administração pública, sendo a assinatura da Primeira Etapa condição para a celebração da Segunda Etapa.

4. ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo Pereira (2003), para alguns autores, o orçamento público surgiu no Brasil ainda no período colonial. Com a vinda do Rei D. João VI para o país iniciou-se um processo de organização de suas finanças.

Para outros, o orçamento se materializa com a abertura dos portos, uma vez que, trouxe a necessidade de maior disciplinamento na cobrança dos tributos aduaneiros e, em 1808, foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade.

Contudo, ainda há aqueles que defendem que seu surgimento se deu na Constituição Imperial de 1824 quando se teria as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte de instituições imperiais. Contudo, esse dispositivo estabelecido por essa Lei Magna em seu artigo 172 era muito avançado para época e teve dificuldades de ser implementado nos primeiros anos.

Essas dificuldades fizeram com que alguns considerem a Lei de 14 de dezembro de 1827 como a primeira lei de orçamento no Brasil. Entretanto, também ocorreram inúmeros problemas nessa Lei como conflitos com normas legais oriundas do período colonial e deficiências nos mecanismos arrecadadores em relação às províncias. Dessa forma, outros autores consideraram que esses fatores frustraram essa lei sendo, portanto, o primeiro orçamento brasileiro aquele aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830 que fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 01 de julho de 1831 a 30 de junho de 1832.

Assim como a definição do surgimento, seu conceito também tem sofrido significativas mudanças ao longo do tempo. Contudo, essas mudanças são em decorrência da evolução de suas funções, hoje marcadamente diversas daquelas que o distinguiam no passado.

Esse estudo, contudo, restringe-se ao conceito de orçamento usado atualmente, ou seja, o orçamento moderno ou orçamento-programa.

Sendo assim, pode-se afirmar que o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período, e em por menor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços

públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Portanto, o orçamento público moderno evoluiu-se para aliar-se ao planejamento surgindo o orçamento-programa. Em outras palavras, sua função principal de controle político foi substituída para instrumento administrativo de controle gerencial, isto é, uma técnica que consiste ligar os sistemas de planejamento e finanças a expressão quantitativa financeira e física dos programas de trabalho do Governo. Assim, é mais que uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. Apresenta-se como uma técnica capaz de permitir a reavaliação periódica das ações do governo.

Dessa forma, o orçamento público trata-se de um processo dinâmico e flexível que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e os programas de trabalho. Nesse sentido, o processo periódico de elaboração e execução orçamentária deve ser entendido, seguindo a idéia de Pereira (2003, p. 131), como um processo contínuo de negociação entre o governo e a sociedade, em que estão presentes os conflitos sociais.

4.1- PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

Segundo Pereira (2003), o orçamento público surgiu para servir como instrumento de controle das atividades financeiras do governo. Entretanto, para a eficácia desse controle, fez-se necessário que a Constituição a vincula-se a determinados princípios enunciados abaixo.

- Unidade: princípio segundo o qual toda a programação do orçamento fiscal, da seguridade fiscal e de investimentos das estatais devem estar em um único diploma legal de modo a evidenciar a completa situação fiscal para o período. Ou seja, o orçamento deve ser único (uno); cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento e o objetivo é impedir orçamentos paralelos que reduziriam transparência e aumentaria arbitrariedades nas ações do executivo. É importante ressaltar que alguns autores trazem o princípio da totalidade como uma reconceituação do princípio da unidade. Essa visão possibilita a coexistência de múltiplos orçamentos, mas que devem estar consolidadas de forma a permitir ao

governo de cada esfera administrativa a visão total e abrangente das finanças públicas.

- **Universalidade:** por esse princípio, o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Permite ao legislativo o conhecimento exato de todas as despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar, de forma apropriada, a cobrança de tributos estritamente necessária para atendê-las. Contribui para tornar o orçamento um instrumento de administração pública de programação, execução e controle das ações governamentais. Da mesma forma que o princípio do orçamento uno, visa impedir orçamentos paralelos que reduziria transparência e aumentaria arbitrariedades nas ações do executivo.

- **Periodicidade/Anualidade:** as previsões de receita e despesas devem referir-se sempre a um período limitado de tempo. O objetivo é impedir confusões, imprevisibilidades e arbitrariedades que poderiam advir de alterações discricionárias do ciclo orçamentário (anual) de um exercício para outro.

- **Especificação:** esse princípio preconiza a vedação das autorizações globais, ou seja, as despesas devem ser classificadas com um nível de desagregação tal que facilite a sua análise. O objetivo é transparência e controle. Apoiar o trabalho fiscalizador do executivo.

- **Equilíbrio:** por esse princípio entende-se que, em cada exercício financeiro, o montante da despesa fixada não deve ultrapassar a receita prevista para o período. O objetivo é evitar endividamentos excessivos ou desnecessários.

- **Exclusividade:** o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos.

- **Publicidade:** define esse princípio que o conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) por meio dos veículos oficiais de comunicação/divulgação, para conhecimento público e para a eficácia de sua validade como é exigido para todos os atos oficiais do governo.

4.2- PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS

O orçamento público caracteriza-se por apresentar três funções essenciais, quais sejam: planejamento, gerência e controle.

O orçamento público é um instrumento programático que mostra a forma como os recursos serão mobilizados para se atingir objetivos fixados – detalha ações, define responsáveis pela execução, organiza a localização espacial dos empreendimentos e fixa as metas a serem atingidas, bem como os custos decorrentes. Deve-se entender, contudo, que, apesar de inserido num planejamento de longo prazo, o orçamento é um instrumento de programação no curto prazo. Ele prevê, para um determinado período, os valores em moeda corrente, que devem entrar e sair dos cofres públicos, especificando suas principais fontes de financiamento e as categorias de despesas mais relevantes (CAIXETA, 2000).

O orçamento é um instrumento de gerência, na medida em que, através dos elementos de apoio que fornece, pode facilitar a gestão dos recursos públicos, assim como o controle e a avaliação do desempenho da administração.

Enquanto instrumento de controle da sociedade sobre a administração pública, há de se ter clareza que o Poder Legislativo, após aprovar o orçamento deve proceder-se ao acompanhamento de sua implementação pelo Poder Executivo, exigindo-se demonstração completa e minuciosa de cada tributo e de cada gasto programado, com especificação dos fins e limites, para que os recursos públicos sejam gastos de acordo com os interesses da sociedade (CAIXETA, 2000; BARACHO, 2003).

É também através do orçamento que se pode avaliar a situação financeira do governo, fazendo-se um cotejo entre suas receitas e despesas. O orçamento continuamente deficitário exige que o governo reordene sua estrutura de gastos e altere seus mecanismos de financiamento (BARACHO, 2003).

O orçamento público, a partir de suas três funções essenciais, apresenta-se como técnica capaz de permitir a reavaliação periódica dos fins e objetivos do governo. Esse processo de negociação, em que estão presentes os conflitos sociais, é fundamental para a consolidação da democracia, desde que a elaboração do orçamento se revista de transparência diante da sociedade.

Os instrumentos de planejamento e orçamento mineiros, previstos em normas federais e estaduais, são:

- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI);
- Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG);
- Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO)
- Lei Orçamentária Anual (LOA):
- Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF)

O PMDI define a estratégia de longo prazo do governo e é o único instrumento de planejamento acrônico, na sua previsão, e sem vigência pré-determinada.

O PPAG é o desdobramento do PMDI para quatro anos, ou seja, é um orçamento plurianual que descreve os programas e ações que o governo implementará com as previsões financeiras e de realização física.

A LDO tem por principal função o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no Plano Plurianual. Portanto, é papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro. Funciona como elo entre o Plano Plurianual e os Orçamentos Anuais, compatibilizando as diretrizes do plano à estimativa das disponibilidades financeiras para determinado exercício.

A LOA, popularmente conhecida por Orçamento da União, é o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da administração pública. Funciona como conjunto de freios e contrapesos entre os três Poderes constituídos, pois estima a receita e fixa a despesa para o período de um ano.

A JPOF é uma junta composta por representantes do planejamento e fazenda e tem como atribuição propor os limites e a alocação de recursos para os orçamentos anuais e deliberar sobre alterações destes limites durante a execução do orçamento.

Na condição de instrumental de planejamento, gerência e controle, o orçamento utiliza distintos critérios de classificação das suas receitas e despesas. Tais critérios visam propiciar às administrações públicas e à sociedade condições para exercer controle sobre os seus níveis e sobre a execução das decisões

tomadas a respeito de seu destino, bem como para viabilizar as atividades de planejamento, de avaliação de seus impactos na economia como um todo e do controle das contas públicas. Cada critério objetiva a atender a um objetivo próprio, conforme será visto a seguir.

4.3 – CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA QUANTO À CATEGORIA ECONÔMICA

No que se referem às receitas orçamentárias públicas, estas podem ser classificadas sob três óticas principais (GIACOMONI, 2003; REZENDE, 2001):

- a) da captação dos recursos;
- b) da origem dos recursos;
- c) quanto à natureza e categoria econômica.

Esse estudo aborda apenas a categoria econômica e, no que se refere à natureza econômica, as receitas são classificadas em *Receitas Correntes* e *Receitas de Capital*. Entretanto, de acordo com a Lei n.º 4.320/64, dentro desta classificação, há uma subdivisão em cada categoria por meio da utilização do critério de classificação por fontes, qual seja¹:

¹ As descrições e definições completas podem ser encontradas em Kohama (2000), Cruz (2002) e Giacomoni (2003).

Quadro 3: Classificação das receitas segundo categoria econômica

1. Receitas Correntes
 - 1.1. Receita tributária
 - 1.1.1. Impostos
 - 1.1.2. Taxas
 - 1.1.3. Contribuições de Melhoria
 - 1.2. Receitas de Contribuições
 - 1.3. Receita Patrimonial
 - 1.4. Receita Agropecuária
 - 1.5. Receita Industrial
 - 1.6. Receita de Serviços
 - 1.7. Transferências Correntes
 - 1.8. Outras Receitas Correntes
2. Receita de Capital
 - 2.1. Operações de crédito
 - 2.2. Alienação de Bens
 - 2.3. Amortização de Empréstimos
 - 2.4. Transferências de Capital
 - 2.5. Outras Receitas de Capital

Fonte: GIACOMONI, 2003; REZENDE, 2001

Alguns desses itens de receitas possuem denominações menos óbvias e carecem de melhor detalhamento conceitual. As “*Transferências Correntes*” são recursos recebidos de entidades de direito público ou privado, e que serão aplicados no atendimento às despesas correntes. As “*Transferências de Capital*” são fontes de recursos provenientes de entidades de direito público ou privado, destinadas a atenderem às despesas classificáveis em despesa de capital. Ambas podem ocorrer no âmbito inter-governamental e intra-governamental, assim como provenientes de pessoas de direito público de instituições privadas, do exterior e de pessoas (KOHAMA, 2000).

O principal item de receita de transferência é os recursos de origem tributária. Como exemplos, tem-se a cota-parte do ICMS que um ente governamental (município) recebe de outro (estado), ou o Fundo de participação dos

Estados transferido pela União, ou o Fundo de Participação dos Municípios, transferido pela União e pelos estados. O que determina a classificação da receita é, em primeiro lugar, a origem do recurso, isto é, a receita é transferida e não própria; em segundo lugar, sua destinação: é uma transferência corrente se os recursos forem aplicados em despesas correntes, ou é uma transferência de capital, se os recursos forem aplicados em despesas de capital. A finalidade das contas de transferências é impedir que haja dupla contagem dos mesmos recursos quando da consolidação das demonstrações contábeis da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (GIACOMONI, 2003).

As “*Operações de Crédito*” são fontes das receitas de capital, cuja arrecadação é proveniente da realização de recursos financeiros advindos da constituição de dívidas, por meio de empréstimos e financiamentos, que podem ser de origem interna ou externa. Sendo assim, as operações de crédito realizadas em um exercício são decorrentes do excesso de despesa sobre a receita (déficit orçamentário) e implica em aumento da dívida pública naquele exercício. Estes empréstimos, entretanto, não poderão exceder o montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com a finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta (KOHAMA, 2000).

A “*Alienação de Bens*”, por sua vez, são fontes das receitas de capital, captadas pela venda de bens patrimoniais móveis ou imóveis. De acordo com Kohama (2000), a alienação de bens da administração pública deve ser subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e autorizado pelo legislativo, que verifica os aspectos necessários ao seu cumprimento e execução, como forma de, juridicamente, possibilitar ao Poder Executivo realizá-lo no mesmo exercício.

As “*Amortizações de Empréstimos*” é uma fonte das receitas de capital, por meio da qual se classificam todos os valores relativos a recebimento de empréstimos concedidos a outras entidades de direito público e privado.

4.4 - CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA QUANTO À CATEGORIA ECONÔMICA

No que se refere à ótica da *natureza* do dispêndio, esta segue um critério de classificação de acordo com as principais categorias econômicas, dando indicações sobre os efeitos do gasto público na geração e na distribuição da renda, através dos investimentos públicos e de seu consumo, sendo, portanto importante informação para as contas nacionais.

A análise das despesas por categoria econômica segue os mesmos padrões das receitas vistas anteriormente. Conforme Ferreira Jr. (2007) argumenta, essa análise é importante por três motivos: a) com a possibilidade de classificação de acordo com o seu grau de rigidez, é possível determinar a vulnerabilidade das finanças em estudo e os estrangulamentos existentes; b) identificar, a partir do peso relativo de cada componente no seu total, os que exigem e são passíveis de ajustamento, especialmente numa situação de desequilíbrios fiscais e financeiros; e c) permite ter maior clareza sobre os que podem ser usados como variáveis de ajuste sem que seja afetado o funcionamento normal da máquina pública.

Quadro 4: Classificação das despesas segundo categoria econômica

1. Despesas Correntes
 - 1.1. Despesas de Custeio
 - 1.1.1. Pessoal Civil e Militar
 - 1.1.2. Material de Consumo
 - 1.1.3. Serviços de Terceiros
 - 1.1.4. Encargos Diversos
 - 1.2. Transferências Correntes
 - 1.2.1. Transferências Intra-governamentais
 - 1.2.2. Transferências Inter-governamentais
 - 1.2.3. Transferências a Instituições Privadas
 - 1.2.4. Transferências ao Exterior
 - 1.2.5. Transferências a Pessoas
 - 1.2.6. Juros e Encargos das Dívidas Públicas Interna e Externa
 - 1.2.8. Outras Transferências Correntes
2. Despesas de Capital
 - 2.1. Investimentos
 - 2.2. Inversões Financeiras
 - 2.3. Transferências de Capital
 - 2.3.1. Amortização da Dívida Pública
 - 2.3.2. Auxílios para Obras Públicas
 - 2.3.3. Auxílios para equipamentos e instalações
 - 2.3.4. Auxílios para Inversões Financeiras
 - 2.3.5. Outras Contribuições

Fonte: GIACOMONI, 2003; REZENDE, 2001

No caso brasileiro, a apresentação dos gastos por categorias econômicas é feita nos balanços gerais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com a estrutura estabelecida pela Lei n.º 4.320, de 1964 (CRUZ, 2002). Com base nesta lei, os gastos governamentais são divididos em duas categorias e cinco subcategorias econômicas, como segue² (KOHAMA, 2000):

² A classificação por elementos complementa a classificação por categorias econômicas, ao apresentar em nível mais desagregado, os componentes responsáveis pelas despesas. Estes podem ainda ser desagregados em sub-

De modo geral, as “*Despesas Correntes*” representam os gastos de natureza operacional, sem os quais a máquina administrativa e de serviços públicos não funcionaria. Por sua vez, as “*despesas de capital*” representam os gastos com investimentos realizados pelo governo e constituem-se tanto em obras e instalações quanto em integração de capital de empresas públicas (CRUZ, 2002).

Os gastos de “*Custeio*” são aqueles destinados a garantir o funcionamento da máquina pública e a oferta de serviços públicos. É através deles que se mede a participação do governo no consumo global da economia. As “*Transferências correntes*” classificam-se como gastos aos quais não há correspondência na contraprestação direta em bens e serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades jurídicas de direito público ou privado. A grande parte desses gastos se destina às transferências constitucionais e voluntárias, intra e inter-governamentais (KOHAMA, 2000).

As despesas com “*Investimentos*” encontram-se, por sua vez, vinculadas à realização de obras pela administração pública, incluindo as que são destinadas à aquisição de imóveis para sua realização, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. Representa a contribuição do governo à formação bruta de capital fixo da economia. Já as “*Inversões Financeiras*” referem-se tanto à aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização como à aquisição de títulos representativos de capital de empresas já constituídas ou à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem aos objetivos comerciais e financeiros.

Nota-se que a distinção entre as despesas com *Investimentos* e as classificadas como *Inversões Financeiras* deve-se, simplesmente, aos seus efeitos multiplicadores diferenciados sobre a economia. As primeiras representam a criação de riqueza nova, com significativos efeitos multiplicadores para a economia e a renda nacional; as segundas, por dizerem respeito às riquezas existentes, não geram efeitos positivos para a renda, implicando apenas a transferência de propriedades entre os agentes econômicos (CRUZ, 2002).

elementos, embora essa discriminação não seja uma exigência obrigatória da Lei n.º 4.320/64 (GIACOMONI, 2003).

No que se refere às “*Transferências de Capital*”, à semelhança do que foi observado para as *Transferências Correntes*, são dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços.

Na consolidação das contas governamentais, considerando as distintas esferas de governo, todas essas subcategorias se reduzem às *Despesas de Custeio, Investimentos e Inversões*, que são as informações que interessam mais de perto para o cálculo das contas nacionais (GIACOMONI, 2003).

5. METODOLOGIA

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, a verificação do cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas controladas, direta ou indiretamente (art. 32). A mesma Lei determina a criação de registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externas e da relação, atualizada mensalmente, dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidadas e mobiliárias (art. 32, § 4º e art. 31, § 4º), de forma a garantir acesso público às informações relativas a encargos e saldos atualizados.

Diante disso, este estudo usará os dados e informações divulgadas dos balanços e relatórios fiscais encaminhados ao Tesouro Nacional pelos entes da Federação, por intermédio da Caixa Econômica Federal, em cumprimento às disposições da LRF e das Resoluções do Senado Federal nºs 40 e 43, de 2001. Portanto, os dados originais estão disponíveis no site da Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.gov.br).

Os dados extraídos desses balanços e relatórios (fonte primária) serão tabulados utilizando indicadores de desempenho fiscal específicos da própria LRF e a bibliografia (fonte secundária). Em seguida, as informações obtidas serão demonstradas ano a ano permitindo um acompanhamento claro da evolução da execução orçamentária do Estado sob a ótica fiscal.

Portanto, quanto aos meios que serão utilizados na realização deste estudo, trata-se de uma investigação que conjuga pesquisa bibliográfica e documental via internet. Ou seja, os dados que serão utilizados serão expressos em valores monetários referentes às execuções orçamentárias de Minas Gerais no período de 1995 a 2008. Portanto, são totalmente mensuráveis e serão coletados de fontes como o banco central, Secretaria do Tesouro Nacional e outros, ou seja, fontes seguras, confiáveis e de ampla divulgação em jornais, outras publicações e sites. Esses dados serão depurados, interpretados e analisados entre si e com a pesquisa bibliografia (fonte secundária).

Nesse sentido, vale lembrar que foram utilizados como dados os orçamentos executados pelo estado de Minas Gerais e que, por sua vez, freqüentemente diferem do planejado devido à dimensão e a complexidade do cenário econômico-político em que se encontra inserida as finanças públicas.

É bibliográfica porque para a sua fundamentação teórico-metodológica foi realizada uma investigação por meio da análise de livros, periódicos, artigos, jornais, dissertações e teses sobre assuntos ligados ao objeto de estudo. Documental porque se baseou em publicações, resoluções e outros documentos como relatórios pertinentes à legislação vigente.

Do ponto de vista metodológico, ainda é importante ressaltar que os valores monetários coletados foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de dezembro de 2008, utilizando o seguinte critério adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

$$\text{Deflator ano } t = \text{IGP} - \text{DI dez. 2008} / \text{IGP} - \text{DI médio ano } t$$

A tabela com todos os deflatores de 1995 a 2008 encontra-se no anexo I desse estudo.

No que se refere aos indicadores de desempenho fiscal, foram utilizados duas categorias, levando em conta o grau de desagregação possível das informações orçamentárias disponíveis.

A primeira categoria consiste em indicadores tradicionais de desempenho fiscal que permitem a análise da evolução histórica do desempenho ao longo do

período estudado, ou seja, de 1995 a 2008. Segundo Ferreira Jr. (2007), nessa categoria tem-se:

- a) Taxa de arrecadação própria = (soma das receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços)/receita total;
- b) Grau de dependência de empréstimos = receita de operações de crédito internas e externas/receita total;
- c) Taxa de despesa com a dívida = (despesas com encargos e juros das dívidas interna e externa e com amortizações das dívidas interna e externa)/receita total;
- d) Taxa de despesa com pessoal = Despesas com pessoal e encargos/receita total;
- e) Taxa de déficit primário = (receitas não-financeiras menos despesas não-financeiras)/receita total.

Sendo assim, pode-se dizer que a primeira categoria de indicadores de desempenho fiscal expressa relações entre os diversos itens de despesas, ou de receitas, e a receita orçamentária total.

Contudo, embora se tenha 5 tipos de indicadores nessa categoria, utilizou-se nesse estudo apenas a Taxa de despesa com pessoal visando manter o foco no tema/problema a ser analisado.

A segunda categoria de indicadores de desempenho fiscal que só é possível de ser calculada para os orçamentos executados após a implementação da LRF, que tornou obrigatória as três esferas de governo a publicação pormenorizada dos principais itens que servem de construção dos seus indicadores. Assim, a segunda categoria de indicadores permitiu analisar a gestão fiscal entre os anos de 2001 e 2008, quais sejam:

- a) Despesa líquida com pessoal/receita corrente líquida (RCL);
- b) (despesas com encargos e juros das dívidas interna e externa e com amortizações das dívidas interna e externa)/RCL;
- c) Dívida relativa = dívida consolidada líquida/RCL;
- d) Operações de crédito internas e externas/RCL.

Considerando que o foco do estudo é no desempenho fiscal não foi utilizado para a análise dos dados nenhum indicador de desempenho social e alocativo das execuções orçamentárias. Além disso, tal análise demandaria um esforço adicional e tempo que inviabilizariam a conclusão deste estudo em tempo hábil.

Segundo Ferreira Jr. (2007), do ponto de vista da captação, as receitas podem ser consideradas próprias ou de transferências. As primeiras são as receitas arrecadadas pelas próprias entidades encarregadas de sua aplicação. Como exemplo, pode-se citar o ICMS que é uma receita própria dos estados. As receitas de transferências são provenientes do repasse de recursos captados por outras instituições, por exemplo, o Fundo de Participação dos estados (FPE). Ainda vale frisar que o principal item de receita de transferência é os recursos de origem tributária.

Já as “Operações de Crédito” são fontes das receitas de capital, cuja arrecadação é proveniente da realização de recursos financeiros advindos da constituição de dívidas, por meio de empréstimos e financiamentos, que podem ser de origem interna ou externa. Sendo assim, as operações de crédito realizadas em um exercício são decorrentes do excesso de despesa sobre a receita (déficit orçamentário) e implica em aumento da dívida pública naquele exercício.

Segundo Nascimento e Debus (2002), na esfera estadual, a Receita Corrente Líquida refere-se à receita corrente total (administrações direta e indireta), extraídas as transferências constitucionais, a contribuição de servidores para o custeio de sistema de previdência e assistência, as compensações referentes à Lei n.º 9.796/99 (a chamada Lei Haully). Adicionalmente, são computados os valores pagos e recebidos em função da Lei Complementar n.º 87 (Lei Kandir), assim como os valores pagos e recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Os valores pagos e recebidos devem ser entendidos como saldos da Lei Kandir e saldos do FUNDEF. Desta forma, se o saldo for negativo (valores pagos superiores aos valores recebidos), este resultado diminuirá o valor final da RCL.

6. RESULTADOS

A cada quadrimestre do ano, todo estado deve registrar as despesas com pessoal, juntamente com outros elementos de receitas e despesas, compondo o Relatório de Gestão Fiscal, encaminhado ao Ministério da Fazenda.

A Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, a verificação do cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas controladas, direta ou indiretamente (art. 32). A mesma Lei determina a criação de registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externas e da relação, atualizada mensalmente, dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidadas e mobiliárias (art. 32, § 4º e art. 31, § 4º), de forma a garantir acesso público às informações relativas a encargos e saldos atualizados. Contudo, é importante ressaltar que a STN não tem a atribuição legal de auditar as contas dos entes federativos que compõem a sua base de dados.

Nesse momento do estudo foi analisada a situação fiscal do estado de Minas Gerais, antes e após a edição da LRF. É importante ressaltar que esse estudo não tem pretensões de realizar uma análise econômica completa. Foca no comportamento do estado de Minas Gerais perante LRF e o Choque de Gestão. Contudo, essa análise só é possível diante da evolução das contas públicas do estado a partir do exercício de 1995 até 2008, buscando identificar os possíveis efeitos da LRF e do choque de gestão sobre a gestão pública estadual nos últimos anos.

Nesse sentido, vale ressaltar uma dificuldade inicial encontrada na própria complexidade dos balanços anuais e nos relatórios fiscais quadrimestrais, embora haja um esforço do Ministério da Fazenda em descomplicar e consolidar esses instrumentos legais ao impor modelos de análise mais simples, rápida e clara para profissionais da área, ou não permitindo inclusive que os mesmos sejam capazes de realizar comparações entre os entes federativos. Dessa forma, a informação tende a torna mais democratizada e transparente.

Ainda nesse contexto é importante destacar algumas considerações nacionais. Primeiro vale lembrar quais foram os anos de eleições estaduais no

período estudado: 1998, 2002 e 2006. Do ponto de vista do que foi proposto nesse estudo, essa informação é relevante para verificar se a LRF conseguiu combater os populistas administradores públicos nos anos eleitorais e que culminavam em problemas financeiros para os gestores futuros. O período 1995 a 2000 foi marcado, fundamentalmente, pela estabilidade da moeda e pela perda de benefícios inflacionários.

Com a incapacidade de se beneficiar com a inflação, devido à corrosão do valor real das despesas *vis-à-vis* à estabilidade das receitas reais, a situação financeira das contas públicas ficou mais evidente, obrigando a um ajuste pelo lado dos gastos, uma vez que o ganho de receitas com a queda da inflação e o crescimento do imediato pós-Plano Real não foram suficientes para superar esse efeito. (JAYME JR., REIS, ROMERO, 2007)

Apesar de não aprofundarmos nas mudanças no cenário econômico nacional, é importante salientar, ainda, aquelas relacionadas à extinção dos bancos estaduais. Esse fato também produziu efeitos sobre a capacidade de gasto estadual. As desvalorizações cambiais e o aumento na taxa de juros no período também contribuíram para o aumento dos encargos das dívidas dos estados.

Outra consideração importante foi à assinatura, em 1998, do acordo de renegociação das dívidas estaduais. Com essa renegociação, os estados ficaram comprometidos a direcionar uma parcela de suas receitas para o pagamento de suas dívidas, que, em razão do referido acordo, foram assumidas pela União.

Iniciaremos o estudo verificando a evolução da receita orçamentária real para o estado de Minas Gerais, ao longo do período de 1995 a 2008. Sendo assim, tem-se:

Tabela 2 - Evolução real dos componentes da receita orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Arrecadação Própria *	16.593.435	17.636.624	17.040.877	16.747.768	17.004.423	18.002.461	22.037.642
Rec. Transferências **	5.265.500	5.086.430	5.048.709	5.091.649	5.075.140	5.822.340	5.790.425
Rec. Financeiras Próprias***	1.708.291	2.446.656	4.202.675	6.347.085	2.480.671	6.644.629	3.088.423
Rec. Operações de Crédito****	4.086.418	5.468.598	9.168.627	16.404.976	232.408	321.721	107.914
Receita Total*****	27.653.644	30.638.307	35.460.888	44.591.479	24.792.642	30.791.152	31.024.405
DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Arrecadação Própria	22.178.451	20.692.202	22.755.424	25.268.366	28.100.460	30.717.649	32.516.874
Rec. Transferências	6.096.873	4.217.542	5.868.760	6.359.777	7.212.346	7.767.694	9.065.286
Rec. Financeiras Próprias	2.236.183	1.748.995	1.896.262	2.000.849	2.016.624	1.875.572	2.862.428
Rec. Operações de Crédito	122.055	25.977	13.663	77.852	304.138	224.597	572.171
Receita Total	30.633.563	26.684.716	30.534.109	33.706.844	37.633.569	40.585.512	45.016.760

Fonte: Dados da pesquisa

* Arrecadação própria corresponde à receita total menos o total das transferências somado ao total das operações de crédito.

** Rec. Transferências correspondem às parcelas de renda geradas fora do ente considerado.

*** Rec. Financeiras Próprias incluem as receitas de amortizações de empréstimos concedidas, as receitas de alienação de bens e outras receitas não fiscais.

**** Rec. Operações de Crédito as operações de crédito são empréstimos e financiamentos tomados pelo ente governamental.

***** Receita total corresponde ao somatório das receitas próprias, receitas de transferências e receitas de operações de crédito.

A tabela 2 apresenta uma caracterização dos principais itens de receita estaduais no período 1995-08. Em primeiro lugar, é possível observar que a arrecadação própria, de 1995 a 2000, apresentou um comportamento estável com leves ascensões (1995, 1996 e 1999) e quedas (1997 e 1998). Em 2001, tem-se um crescimento expressivo desse item, passando dos R\$ 18 bilhões de 2000 para R\$ 22 bilhões. Esse patamar foi, com inexpressivas variações, apresentado até 2004. Ressalta que nesse período, apenas em 2003, o Estado apresentou uma leve queda em sua arrecadação própria. A partir de 2004 temos a arrecadação do Estado em constantes crescimentos expressivos, chegando em 2008, a atingir os 32 bilhões.

Percebe-se, na tabela 2, que as receitas de transferências apresentaram valores estáveis, na faixa dos R\$ 5 bilhões, de 1995 a 2001. Em 2002, tem-se um

leve aumento seguido de uma leve queda no ano seguinte, 2003. Em 2004 os valores voltam a casa dos R\$ 5 bilhões e então começa a crescer mais expressivamente nos anos seguintes atingindo em 2008 o seu maior valor, R\$ 9 bilhões.

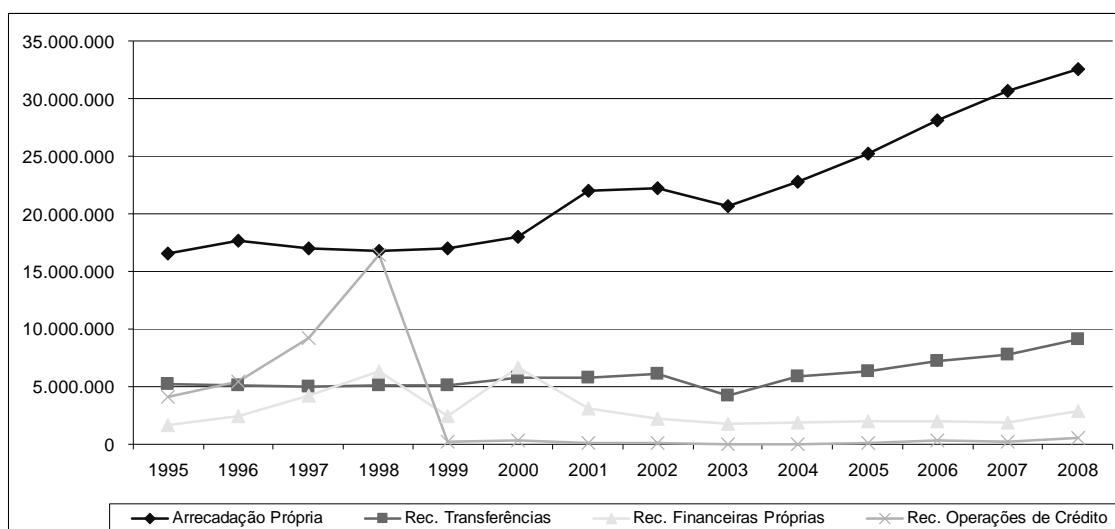
Através da tabela 2, percebe-se ainda que as receitas financeiras próprias apresentaram uma trajetória de crescimento até 1998 em que atingiu o patamar de R\$ 6 bilhões. Ferreira Jr. (2007) analisou esse processo de crescimento e afirma que ele ocorreu em razão do encerramento do ciclo de rolagem da dívida que foram substituídas pela renegociação das dívidas estaduais com o Tesouro Nacional. Com exceção de 2000 que apresentou valores ainda maiores que os de 1998, nota-se que esse item vem apresentando uma constante queda mantendo aproximadamente na casa dos 2 bilhões.

Ainda conforme a tabela 2 observa-se que a receita de operações de crédito apresentou crescimentos altamente expressivos em 1997 e 1998, sendo esse último ano um marco, pois o maior valor apresentado pelo Estado em todo o período estudado. Ou seja, foi o momento em que o Estado atingiu a marca histórica dos R\$ 16 bilhões. Uma possível explicação para esse expressivo aumento de empréstimos e financiamentos pelo Estado pode estar no fato do ano de 1998 ter sido um ano de eleições estaduais e anterior a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). Em 1999, os valores caem expressivamente atingindo os R\$ 232 milhões. Ferreira Jr. (2007) afirma que a significativa queda das receitas advinda das operações de crédito apresentada em 1999 pode ser explicada como um reflexo da moratória da dívida interna decretada pelo Governador Itamar Franco, no início de seu mandato, em 1999. De 1999 a 2002, há variações, mas os valores não ultrapassam os R\$ 321 milhões (2000) e nem ficam inferiores a R\$ 107 milhões (2001). Em 2003 e 2004, tem-se uma queda expressiva sendo o ano de 2004 o momento em que o Estado atingiu o menor valor desse item, R\$ 13 milhões. Em 2005 e 2006, os valores voltam a subir expressivamente. O ponto marcante é em 2006 quando o Estado volta a apresentar valores próximos aos verificados em 2000. Em 2007 tem-se uma queda, mas já em 2008 há uma retomada expressiva no crescimento das receitas operações de crédito. Contudo, ainda sim, os valores ficam muito abaixo dos apresentados até 1998. Portanto, a partir de 1999, a receita de operações de crédito caiu expressivamente e, embora haja algumas oscilações, manteve-se bem mais baixa até o momento. Além disso, também se pode dizer que

o pico atingido no ano de eleições estaduais de 1998 não se repetiu nos demais anos eleitorais (2002 e 2006). Nesse contexto, a implantação da LRF em 2000 explica, em parte, porque tal fato histórico não se repetiu novamente.

Conforme a tabela 2, com exceção dos anos de 1998 e 1999, observa-se uma relativa estabilidade na receita total no período de 1995 a 2005. O ano de 1998 é marcado por um crescimento expressivo da receita total chegando aos R\$ 44 bilhões e, o ano de 1999, uma queda expressiva passando para ao R\$ 24 bilhões. É importante frisar que nesse momento, 1999, o Estado apresentou sua menor receita total de todo o período estudado. Essa queda pode ser explicada pela queda nas Rec. operações de crédito e nas Rec. financeiras próprias do Estado analisadas anteriormente. A partir de 2005, observa-se um crescimento expressivo desse item atingindo em 2008 o maior valor registrado em todo o período estudado, R\$ 45 bilhões. Segundo Jayme, Reis e Romero (2007), o aumento da receita total foi sustentado, principalmente, pelas receitas correntes, em especial pelas receitas tributárias que, na sua quase-totalidade, são constituídas pelas receitas advindas da arrecadação do ICMS.

Gráfico 1 - Evolução real dos componentes da receita orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008



Fonte: Elaboração própria

O gráfico 1 mostra a evolução conjunta dos itens analisados anteriormente. Assim, é possível ver de forma clara o comportamento individual e

conjunto dos itens de receita considerados, mostrando como influenciaram diretamente na receita total do Estado.

Pelo gráfico 1, observa-se que a arrecadação própria apresentava um comportamento estável até 2000. A partir daí apresentou um crescimento expressivo que se manteve no ano de 2002 e caiu em 2003 quando então iniciou uma trajetória de grandes crescimentos, mantendo-se até o ano de 2008.

Conforme o gráfico 1 verifica-se que a receita de operações de crédito apresentava crescimentos expressivos de 1995 até meados de 1998, onde atingiu seu ponto máximo. A partir daí, decaiu bruscamente a patamares mínimos e permaneceu assim por todo o período, isto é, até 2008.

O gráfico 1 também mostra que as receitas de transferência tiveram um comportamento estável até 2004 e, a partir daí, vêm apresentando crescimentos significativos.

Já as receitas financeiras próprias, oscilaram até 2001 e, a partir daí, vêm apresentando um comportamento mais estável, conforme gráfico 1.

Resumidamente, pode-se dizer através do gráfico 1 que, com exceção da receita de operações de crédito, os demais itens apresentaram um comportamento ascendente com destaque para o ano de 2003 em que iniciaram um crescimento mais expressivo e o mantiveram até os dias atuais.

**Tabela 3 - Participação percentual dos componentes da receita
orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008**

%	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Arrecadação Própria*	60,00	57,56	48,06	37,56	68,59	58,47	71,03
Rec. Transferências**	19,04	16,60	14,24	11,42	20,47	18,91	18,66
Rec. Financeiras Próprias***	6,18	7,99	11,85	14,23	10,01	21,58	9,95
Rec. Operações de Crédito****	14,78	17,85	25,86	36,79	0,94	1,04	0,35
Receita Total	100	100	100	100	100	100	100
%	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Arrecadação Própria	72,40	77,54	74,52	74,97	74,67	75,69	72,23
Rec. Transferências	19,90	15,81	19,22	18,87	19,16	19,14	20,14
Rec. Financeiras Próprias	7,30	6,55	6,21	5,94	5,36	4,62	6,36
Rec. Operações de Crédito	0,40	0,10	0,04	0,23	0,81	0,55	1,27
Receita Total	100	100	100	100	100	100	100

OBS: Taxas em relação à receita orçamentária total anual.

Fonte: Dados da pesquisa

* Taxa de arrecadação: corresponde a arrecadação própria dividida pela receita total e, em seguida, multiplicada por 100.

** Taxa rec. transferências correspondem as rec. transferências divididas pela receita total e, em seguida, multiplicada por 100.

*** Taxa rec. financeiras próprias correspondem as rec. financeiras próprias divididas pela receita total e, em seguida, multiplicada por 100.

**** Taxa operações de crédito corresponde às operações de crédito divididas pela receita total e, em seguida, multiplicada por 100.

Antes de analisar a evolução dos componentes da receita através da tabela 3, deve-se salientar que a evolução da taxa de arrecadação própria só possui a qualidade de ser um indicador da evolução do esforço fiscal, em seu sentido estrito, se o aumento deste for consequência do aumento real no valor da receita própria. Isso porque o indicador poderia aumentar, também, como consequência de uma redução no seu denominador, ou seja, no valor da receita orçamentária total, superestimando o esforço de arrecadação da unidade em análise.

Além disso, é importante destacar que a arrecadação própria do Estado refere-se à diferença entre a receita orçamentária total e as receitas provenientes de transferências e de operações de crédito, sendo um indicador de autonomia das receitas.

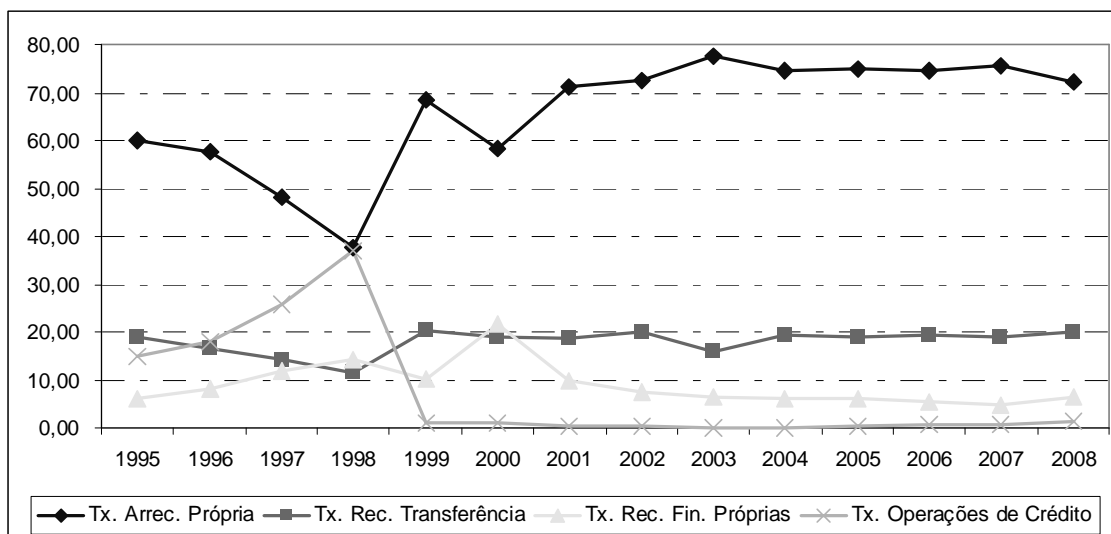
A tabela 3 contempla a participação percentual dos componentes da receita orçamentária anual do Estado no período de 1995 a 2008, ou seja, a participação percentual de cada componente em relação à receita total.

Através da tabela 3, é possível afirmar que o Estado apresentou um crescimento nas suas taxas de arrecadação própria, uma vez que os percentuais de arrecadação foram maiores, em geral, a partir do segundo ano de implementação da LRF, quando estas se tornaram estáveis. Ainda é possível verificar claramente que a arrecadação própria é o componente com maior participação sob a receita total, tendo sua maior participação, em 2003, quando atingiu 77,54% da receita total. Sua menor participação foi em 1998 quando atingiu apenas 37,56% da receita total.

A mesma evolução já não se observa na receita de operações de crédito. Através da tabela 3, é possível ver claramente que, a partir de 1999, ela cai significativamente atingindo valores inexpressivos. Em 1998, a participação da receita de operações de crédito era de 36,79% e, em 1999, foi reduzida para 0,94%, e manteve valores inexpressivos até 2008.

Ainda conforme a tabela 3, nota-se que as receitas de transferência mantiveram uma participação estável. E que a participação percentual das receitas financeiras próprias oscilaram bastante até 2001 e, a partir de 2002, mantiveram-se estáveis.

Gráfico 2 – Participação percentual dos componentes da receita orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008



Fonte: Elaboração própria

O gráfico 2 ilustra a tabela 3 ao demonstrar a participação percentual dos componentes da receita orçamentária analisados anteriormente, no período de 1995 a 2008.

Através do gráfico 2, é possível ver claramente que até 2000, houve um período de grande oscilação em todos os percentuais de receita. A partir daí, observa-se um comportamento mais estável.

Em particular, destaca-se o ano de 1998 quando se verificou a maior queda da taxa de arrecadação e o maior índice da taxa de operações de crédito. Em seguida, ambos apresentam um comportamento reverso, ou seja, depois de atingir seu maior índice de participação, 40%, a taxa de operações de crédito cai drasticamente chegando já em meados de 1999 a valores inexpressivos. Em contrapartida, a taxa de arrecadação própria que atingiu seu menor índice em 1998, uma taxa média de 40%, apresentou um crescimento quase tão expressivo quanto à queda da taxa de operações de crédito passando a uma taxa média de 70%. Em outras palavras, pode-se dizer que, ao contrário da taxa de arrecadação, a taxa referente à despesa com a dívida vem diminuindo ao longo dos anos, principalmente depois da LRF, ou seja, de 2001, indicando uma maior possibilidade do Estado em fazer mais investimentos.

Tabela 4 - Evolução do Resultado primário, da despesa com a dívida e das receitas de operações de crédito no estado de Minas Gerais - 1995 a 2008

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Resultado Primário*	(4.555.046)	(739.135)	48.521	(10.610.194)	2.633.809	553.105	(84.897)
Total Despesas c/ Dívida**	5.461.785	4.748.304	9.536.416	7.952.505	3.201.251	3.771.205	3.275.840
Rec. Operações de Crédito	4.086.418	5.468.598	9.168.627	16.404.976	232.408	321.721	107.914
Tx. Resultado primário***	(16,47)	(2,41)	0,14	(23,79)	10,62	1,80	(0,27)
Tx desp. Dívida***	19,75	15,50	26,89	17,83	12,91	12,25	10,56
Taxa Operações de Crédito***	14,78	17,85	25,86	36,79	0,94	1,04	0,35
DISCRIMINAÇÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Resultado Primário	(1.749.184)	1.600.762	2.071.302	1.986.398	1.993.440	2.379.233	2.458.981
Total Despesas c/ Dívida	2.627.652	2.295.196	2.338.389	2.513.360	2.904.076	2.977.174	3.161.494
Rec. Operações de Crédito	122.055	25.977	13.663	77.852	304.138	224.597	572.171
Tx. Resultado primário	(5,71)	6,00	6,78	5,89	5,30	5,86	5,46
Tx desp. Dívida	8,58	8,60	7,66	7,46	7,72	7,34	7,02
Taxa Operações de Crédito	0,40	0,10	0,04	0,23	0,81	0,55	1,27

OBS: Taxas em relação à receita orçamentária total anual.

Fonte: Dados da pesquisa

* Resultado primário corresponde à diferença entre o total das receitas fiscais e o total das despesas, excluídas as despesas referentes à conta de juros e serviços da dívida.

** Total das despesas com a dívida é apurada somando-se as despesas com juros e encargos e as despesas com amortizações.

*** As taxas estão expressas em razão da receita total.

A tabela 4 apresenta a evolução do resultado primário, da despesa com a dívida e das receitas de operações de crédito no estado de Minas Gerais no período de 1995 a 2008.

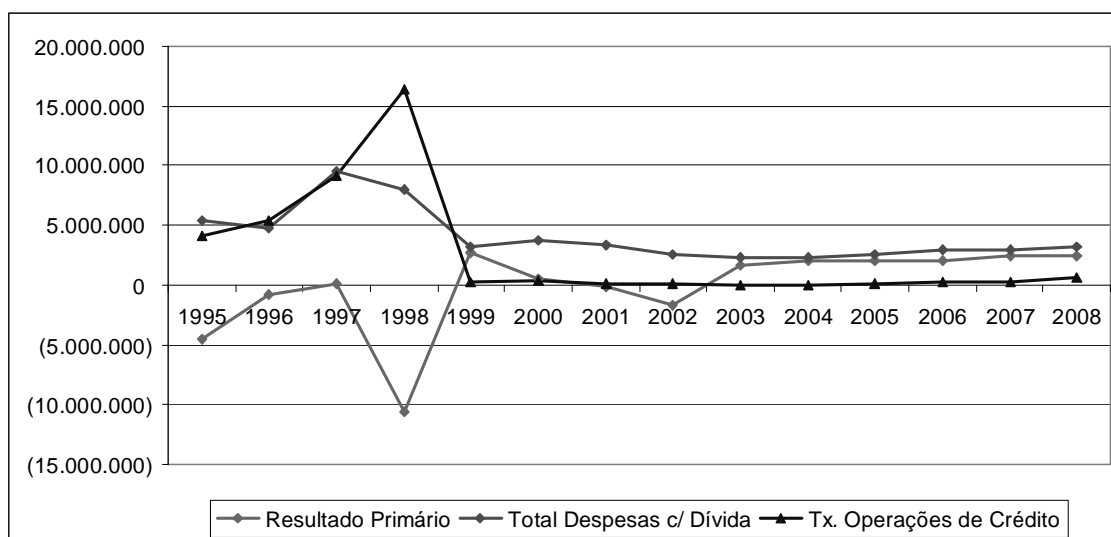
Através da tabela 4, observa-se que o Estado apresentou déficits primários em 5 anos do período estudado. Desses 5 anos (1995, 1996, 1998, 2001 e 2002), observa-se que eles ocorrerão em sua maior parte na década de 90. A partir de 2002, o Estado apresenta apenas superávits primários e com valores estáveis. É importante destacar ainda o momento em que houve a primeira reversão do déficit primário: o ano de 2003. Conforme exposto, o Estado apresentava vários resultados primários negativos, merecendo destaque o déficit de 1998 e 2002, anos eleitorais em que tal comportamento era historicamente conhecido e até esperado. O ano eleitoral de 1998, por exemplo, apresentou um déficit primário de mais de R\$ 10 bilhões. Em 2003, primeiro ano do novo governo, portanto, tradicionalmente

caracterizado por ajuste nas contas públicas, já foi possível reverter o resultado primário e mantê-lo em ascensão.

Com a tabela 4, observa-se em 1997 o maior índice do item total das despesas com as dívidas, R\$ 9 bilhões. Em 1999, há uma queda expressiva desse item, passando dos R\$ 7 bilhões (1998) para os R\$ 3 bilhões. A partir daí, o Estado consegue manter os resultados nesse patamar, ou seja, estáveis até 2008.

Conforme demonstrado anteriormente e na tabela 4, destaca-se na receita com operações de crédito o momento de 1998 e 1999. Em 1998, tem-se o maior valor já registrado para esse item. Um acentuado crescimento que ultrapassou R\$ 16 bilhões e uma taxa de operações de crédito de 36,79%. Em 1999, ocorre uma queda brusca e o item apresenta apenas R\$ 232 milhões e uma taxa de 0,94%. Conforme Jayme, Reis e Romero (2007) afirmam, esse momento vivenciado pelo Estado foi efeito da renegociação da dívida.

Gráfico 3 – Evolução real do Resultado primário, da despesa com a dívida e das receitas de operações de crédito no estado de Minas Gerais - 1995 a 2008



Fonte: Elaboração própria

O gráfico 3 ilustra a tabela 4 ao demonstrar a evolução do resultado primário, da despesa com a dívida e das receitas de operações de crédito de 1995 a 2008.

Através do gráfico 3, é possível notar claramente os comportamentos descritos anteriormente para os três itens.

Observa-se nitidamente através do gráfico 3, uma queda no resultado primário ou aumento no déficit primário em anos eleitorais: 1998 e 2002. A partir de 2003, percebe-se um comportamento mais estável marcado por superávits sutilmente crescentes.

A partir de 1999, o total com as despesas com as dívidas se estabilizou a patamares desejáveis, ou seja, bem mais baixo que nos anos anteriores o que significa que o Estado se endividou menos.

A taxa de operações de crédito caiu bruscamente a partir do final de 1998 atingindo resultados pouco expressivos e os mantendo assim durante todo o período analisado evidenciando a extinção da cultura de rolagem da dívida, ou seja, de tomar emprestado (operações de crédito) para pagar empréstimos.

A tabela 5 apresentada a seguir, demonstra a evolução dos principais indicadores fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no estado de Minas Gerais. Como essa Lei foi instituída em 2000, só é possível analisar seus principais indicadores a partir de 2001. Por isso, a tabela 5 aborda apenas o período de 2001 a 2008.

Além disso, é importante ressaltar que os indicadores de desempenho fiscal da nova Lei são expressos em relação a RCL. Assim, convém verificar, primeiramente, a evolução da receita corrente líquida do Estado, após a LRF, conforme pode ser verificado na tabela 5 abaixo.

Tabela 5 - Evolução dos principais indicadores fiscais da LRF no estado de Minas Gerais - 2001 a 2008

DISCRIMINAÇÃO	2001	2002	2003	2004
Despesa Líquida c/ Pessoal (DLP)	14.169.813	13.467.266	7.674.756	10.457.569
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	52.877.585	57.353.397	49.248.583	48.553.258
Receita Corrente Líquida (RCL)	22.553.808	21.836.385	20.283.404	21.637.669
DLP/RCL	62,83	61,67	53,65	48,33
DCL/RCL	2,34	2,63	2,43	2,24
Operações de Crédito/RCL	0,48	0,56	0,13	0,06
Despesa c/ Dívida / RCL	10,25	8,59	8,34	8,22
DISCRIMINAÇÃO	2005	2006	2007	2008
Despesa Líquida c/ Pessoal (DLP)	10.397.566	11.836.459	12.629.775	13.764.853
Dívida Consolidada Líquida (DCL)	48.562.331	50.215.785	51.134.748	53.035.740
Receita Corrente Líquida (RCL)	23.910.481	26.550.462	27.234.734	30.079.078
DLP/RCL	43,49	44,58	46,37	45,76
DCL/RCL	2,03	1,89	1,88	1,76
Operações de Crédito/RCL	0,33	1,15	0,82	1,90
Despesa c/ Dívida / RCL	8,41	8,68	8,97	8,70
Limites da LRF:				
DLP / RCL = 49,5%				
DCL / RCL = 2,0				
OC / RCL = 16%				
DD / RCL = 11,5%				

Fonte: Dados da pesquisa

1 Despesa total com pessoal é apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

A tabela 5 descreve o comportamento dos principais indicadores fiscais da LRF para o Estado.

Através dela, percebe-se que o Estado apresentou aumentos expressivos em suas receitas líquidas anuais (RCL) só a partir de 2005. Ao avaliar todo o período, notam-se apenas dois momentos de decréscimo: 2002 e 2003. Portanto, pode-se dizer que, de maneira geral, a receita corrente líquida apresentou um comportamento tendente ao crescimento. Uma vez que, O que, por si só, é muito positivo já que a receita corrente líquida é o denominador dos indicadores fiscais da LRF.

Conforme a tabela 5, a dívida consolidada líquida (DCL) se tornou estável a partir de 2003, com um crescimento lento ao longo dos anos.

Observou-se ainda um comportamento semelhante para as despesas líquidas com pessoal, DLP, conforme gráfico 5.

Contudo, é importante lembrar os conceitos abordados anteriormente, previstos na LRF e explicados por autores como Debus e Nascimento, referentes à apuração da Receita Corrente Líquida e a Despesa Líquida com Pessoal. Ou seja, na Receita Corrente Líquida (RCL) são deduzidas, nos Estados, as parcelas constitucionais entregues aos Municípios; a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira do INSS.

O comportamento da RCL, DCL e DLP, conforme descrito acima, explicam o comportamento dos indicadores expressos em razão da Receita Corrente Líquida – RCL, indicadores da LRF e demonstrado na tabela 5. Ou seja, especificamente a partir de 2003, após ajustamentos nos primeiros anos da LRF, a RCL cresce mais expressivamente que a dívida consolidada líquida (DCL) e as despesas líquidas com pessoal (DLP). Assim, foi possível atender os limites da LRF mesmo com o crescimento das dívidas e despesa com pessoal, DCL e DLP, respectivamente.

O fato é que, decorridos dois anos da publicação da LRF, isto é, até 2002, a situação dos principais indicadores fiscais contemplados na própria LRF e usados como parâmetros de austeridade fiscal da administração pública, apresentava-se com uma situação desfavorável no Estado. Mostrando uma fragilidade das finanças de Minas Gerais frente às novas exigências do governo federal que impôs maior compromisso com a responsabilidade fiscal, conforme apresentado anteriormente.

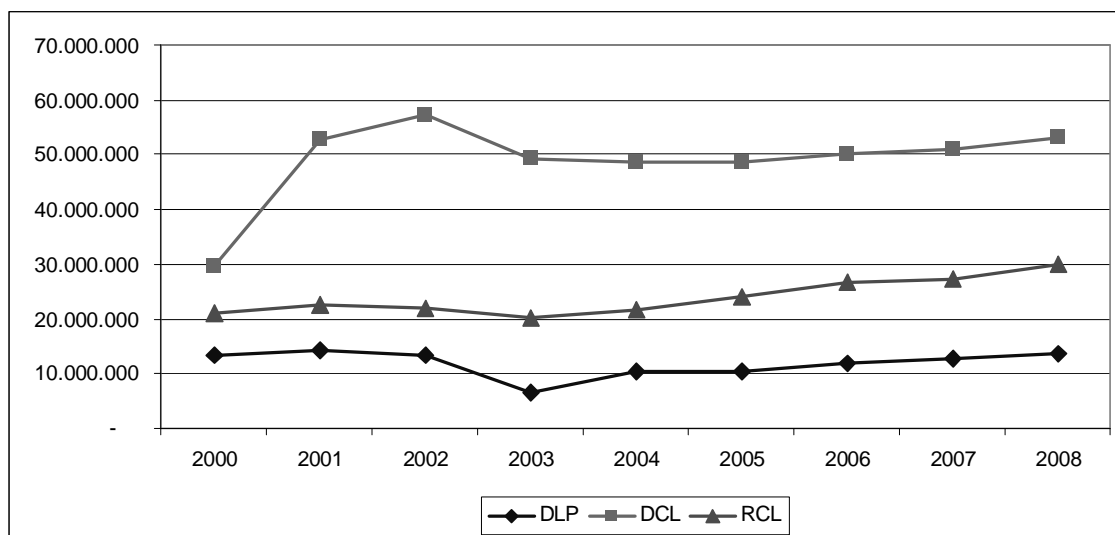
Em 2004, os resultados já são melhores, mas ainda se apresentam muito próximos aos limites impostos na LRF. A partir de 2005, os resultados são mais favoráveis e se tornam mais estáveis.

Portanto, embora se note claramente uma dificuldade do Estado em aplicar a LRF em seus primeiros anos de vigência, não se pode negar que os resultados obtidos a partir de 2005 não tenham qualquer relação com a mesma e com as ações do governo do estado. Ao analisar os limites da LRF e demais comportamentos, observa-se uma melhora real de todos os indicadores a partir de 2003. Esses foram os primeiros resultados tangíveis e divulgados que garantiram o enquadramento das contas públicas estaduais aos princípios instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A obtenção desses resultados no período de 2003 e 2004, bem como as expectativas promissoras que geraram quanto ao desempenho dos exercícios futuros, criou um ambiente favorável do governo do Estado junto à União e ao mercado externo. A confirmação de que o Estado havia se enquadrado nos limites da LRF (...) abriram as portas para que o governo do Estado recebesse autorização para contratar recursos externos de organismos como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Mundial (BID), além dos recursos internos que passaram a ser contratados no exercício de 2005 (ANDRADE, 2009, p. 85).

Assim, a partir de então, tem-se um grande avanço nos indicadores da LRF. A análise dos anos seguintes sinaliza que o Estado conseguiu garantir sustentabilidade fiscal. Portanto, considerando que a LRF foi implantada em 2000, os resultados levam a crer que o estado de Minas Gerais apresentou um comportamento esperado e de destaque advindo da implantação de várias ações e medidas sendo uma delas a LRF.

Gráfico 4 - Evolução dos principais indicadores fiscais da LRF no estado de Minas Gerais - 2000 a 2008



Fonte: Elaboração própria

O gráfico 4 ilustra a evolução dos principais indicadores fiscais da LRF no estado de Minas Gerais no período de 2000 a 2008. Conforme exposto anteriormente, apesar desses resultados iniciais não serem positivos, ou seja, estarem fora dos limites estabelecidos pela LRF, não se pode dizer que não houve

esforços por parte do Governo de Minas para reduzir e/ou manter seus indicadores dentro da Lei.

Pelo gráfico 4, é possível ver que a DCL cresce expressivamente no período de 2000 a 2002, quando atingiu sua máxima. A partir de 2003, reduz expressivamente e se mantém em patamares estáveis até o final do período estudado, 2008.

O ano de 2003 também marca claramente através do gráfico 4, a DLP e a RCL. Em 2003, o governo promoveu uma forte redução sobre as despesas com pessoal. De 2003 a 2007, estas despesas apresentaram um aumento devido, por exemplo, a novas contratações e alguns ajustes salariais que foram postergados em 2003. De qualquer forma, é importante mencionar que o nível das despesas de pessoal em 2006 é bastante similar ao observado em 2002, o que indica que uma parte importante do ajuste foi o controle desta categoria de despesa. Esse controle permitiu ao estado reduzir de forma drástica o indicador da razão entre a despesa com pessoal e a receita corrente líquida estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de 66% em 2002 para 59% em 2007, passando a se enquadrar no requisito da LRF correspondente a despesas com pessoal.

Já a RCL cai levemente em 2003 e, a partir daí, começa a crescer mais expressivamente que os demais itens analisados (DLP e DCL).

Dessa forma, pode-se considerar que o governo de Minas conseguiu iniciar o processo de ajuste de suas contas, verificando em 2006 o cumprimento de todos os requisitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo Ferreira Jr. (2005), o bom desempenho tributário dos estados brasileiros como um todo foi, em parte, reflexo da criação do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe) e a LRF.

O Pnafe permitiu modernizar e melhorar o sistema estadual de arrecadação tributária e a Lei de Responsabilidade Fiscal permitiu reforçar o esforço de arrecadação, uma vez que ela utiliza parâmetros de disciplina fiscal que fixa tetos para os vários tipos de gastos, e para as receitas de operações de crédito, expressos em relação à receita corrente líquida (RCL), cujo montante está altamente correlacionado com o nível de arrecadação própria. Sendo assim, um aumento na arrecadação própria permite maior folga nas decisões de gastos, ao mesmo tempo em que evita infração dos parâmetros da LRF.

Também é importante observar que os resultados positivos observados com as despesas com pessoal não devem ser atribuídos somente ao esforço do Governo Central, mas também ao empenho do Governo estadual. Além disso, faz-se necessário uma análise mais detalhada e abordando novos critérios que incluam, por exemplo, as transferências.

Sendo assim, essa melhora no desempenho também pode ser considerada fruto do resultado de um conjunto de medidas contidas no programa estadual “Choque de Gestão”. Em primeiro lugar porque implementou uma reforma administrativa em 2003, com a extinção de secretarias e gestão de empregos. Em segundo lugar, porque fez uma série de medidas dirigidas, com o propósito de melhorar o controle dos pagamentos com pessoal como: a redução dos pagamentos irregulares; a extinção dos pagamentos adicionais de horas extras através da criação do “banco de horas”; a criação de um novo sistema de dados o (SISAP – Sistema de Administração de Pessoal do Estado de Minas Gerais) e a centralização do processo de pagamento na Secretaria de Planejamento (SEPLAG).

Contudo, para uma interpretação mais consistente da evolução destes indicadores analisados anteriormente, convém verificar a evolução da despesa orçamentária real para o estado de Minas Gerais, ao longo do período de 1995 a 2008. Levando em conta a secção da despesa orçamentária total entre: a) despesas correntes; b) despesa com investimentos e inversões e c) as despesas com serviços da dívida (juros e encargos mais amortizações), conforme exposição da Tabela 6, abaixo:

Tabela 6 - Evolução real dos componentes da despesa orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008

R\$ mil	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Desp. Correntes*	24.830.987	23.386.126	23.067.419	22.643.186	20.477.369	25.686.043	27.787.429
Desp. c/ Juros e encargos	1.721.380	1.426.509	1.609.561	1.216.555	2.078.927	1.762.361	2.312.448
Investimentos e Inversões**	2.292.089	1.042.139	2.026.741	12.420.990	688.742	2.182.680	2.597.949
Desp. c/ amortizações	3.740.405	3.321.795	7.926.855	6.735.950	1.122.324	2.008.844	963.392
Total	32.584.861	29.176.569	34.630.576	43.016.681	24.367.362	31.639.928	33.661.218
R\$ mil	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Desp. Correntes*	27.051.934	23.246.113	23.839.596	25.075.140	27.867.436	29.966.138	31.946.083
Desp. c/ Juros e encargos	1.876.043	1.691.166	1.778.023	2.010.152	2.304.181	2.444.192	2.616.800
Investimentos e Inversões**	2.476.253	1.466.493	1.979.282	3.344.248	4.117.242	4.176.184	5.316.088
Desp. c/ amortizações	751.609	604.029	560.367	503.208	599.894	532.982	544.694
Total	32.155.839	27.007.802	28.157.268	30.932.748	34.888.754	37.119.495	40.423.665

* exclusive juros e encargos da dívida

** exclusive despesas com amortizações

Fonte: Elaboração própria

A tabela 6 demonstra a evolução real dos componentes da despesa de Minas Gerais no período 1995 a 2008.

A partir da tabela 6, é possível observar que as despesas correntes apresentaram, em todo o período estudado, duas grandes oscilações em seu comportamento. A primeira, de 1999 para 2000, em que apresentou um aumento expressivo, passando dos R\$ 20 bilhões, em 1999, para mais de R\$ 25 bilhões. A segunda, de 2002 para 2003 em que, ao contrário da primeira grande oscilação, apresentou uma queda expressiva. Passou dos R\$ 27 bilhões, em 2002, para pouco mais de R\$ 23 bilhões em 2003. A partir de 2003, vem apresentando um comportamento sempre ascendente com aumentos significativos, constantes e estáveis.

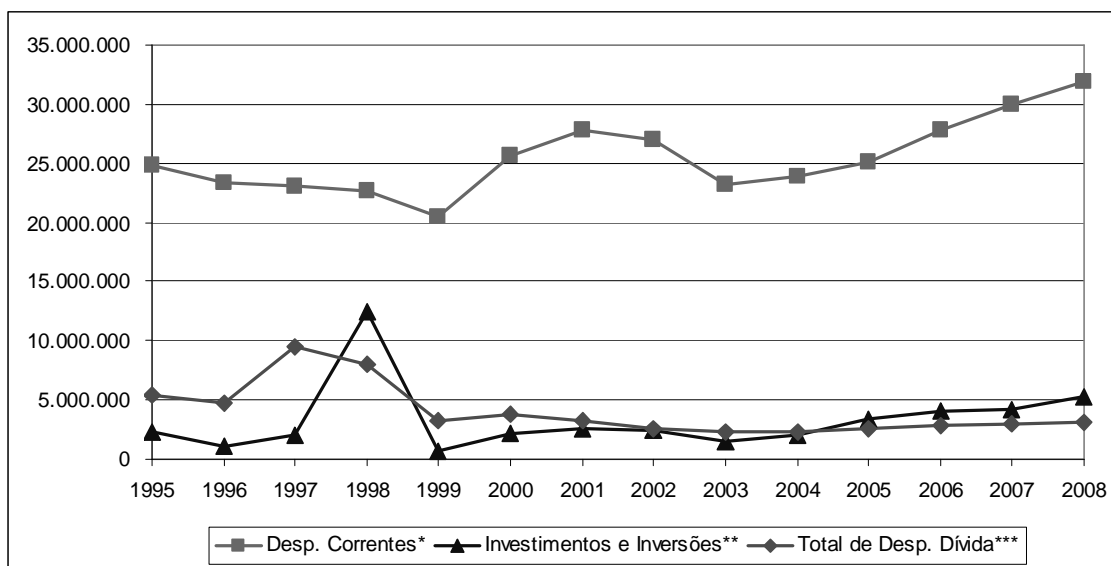
Através da tabela 6 verifica-se que os investimentos e inversões apresentaram um momento de grande oscilação no período de 1997 a 1999. Em 1997, os investimentos e inversões começam a crescer significativamente atingindo seu patamar extremo em 1998 que foi de mais de R\$ 10 bilhões. Seguido a esse maior índice já apresentado por esse item em todo o período estudado, tem-se uma queda em proporções ainda maiores que o crescimento, atingindo em 1999 valores inexpressivos, cerca de R\$ 688 milhões. Nesse contexto analisado, é fundamental

relembrar que 1998, ano do maior índice já registrado, foi um ano de eleições estaduais e, portanto, um ano em que esse comportamento crescente expressivamente nos investimentos e inversões acontecia e repetia-se historicamente. O fato positivo é que não se observou mais esse comportamento nos anos com eleições estaduais seguintes, isto é, 2002 e 2006. Nesse sentido, há de se dar créditos a LRF que, ao impor um maior controle dos gastos públicos e ao dar maior rigor nas punições, permitiu a mudança de uma “cultura” eleitoreira e populista.

Ainda com base na tabela 6 no item investimentos e inversões também é possível observar que o seu retorno ao crescimento se deu a partir de 2005, ou seja, justamente a partir do 2º mandato do Governo Aécio Neves coincidindo com as propostas de seu governo colocadas no “Choque de Gestão”. Conforme visto anteriormente, o início de seu governo se caracteriza pelo saneamento das contas públicas e isso implicaria, em parte, a redução inicial nos investimentos e inversões. Colocado às contas em dia, tem-se a segunda fase do programa “choque de Gestão” que, por sua vez, coincidiu com o segundo mandato desse governo, em que se retornariam os gastos com investimentos e inversões.

Ainda é importante observar nesse contexto que os gastos para manter a máquina pública, ou seja, as despesas correntes sempre mantiveram patamares acima dos R\$ 20 bilhões.

Gráfico 5 - Evolução real dos componentes da despesa orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008



Fonte: Elaboração própria

O gráfico 5 ilustra a evolução real dos componentes da despesa do Estado no período de 1995 a 2008.

Através do gráfico 5, ficam evidentes os comportamentos descritos anteriormente. Ou seja, até 1999 têm-se grandes oscilações para nas despesas correntes e nos investimentos e inversões. É importante ressaltar que nesse período, os investimentos e inversões apresentaram uma oscilação bem mais expressiva marcada por picos de crescimento e quedas com valores inexpressivos. Passado esse período, ambos tiveram um comportamento geométrico semelhante a uma parábola, ou seja, apresentaram inicialmente um aumento que atinge seu ponto máximo em 2001 e, em seguida, apresentam um declínio que tem seu ponto mínimo em 2003. A partir daí, apresentam um comportamento mais constante e ascendente.

Ao se remeter à análise histórica do país, percebe-se claramente que esses comportamentos coincidem com as fases: antes governo Aécio Neves e pós-governo Aécio Neves.

Sendo assim, tem-se a 1ª fase iniciando em 2002, ano em que o governador Aécio Neves foi eleito para seu primeiro mandato. E a 2ª fase em 2006 que coincide com o 2º mandato do governo Aécio Neves.

A 1ª fase, ao contrário do governo anterior, caracteriza-se por uma diminuição nos gastos das despesas correntes e investimentos. Esse comportamento vem de encontro à proposta do programa “Choque de Gestão”, conforme visto no capítulo 3. Pode ser considerada a fase em que o governo procurou sanear as dívidas e o déficit público.

Na 2ª fase manteve o saneamento das contas públicas havendo, portanto, uma austeridade fiscal. Adicionalmente, percebe-se um retorno aos investimentos e inversões e um aumento nas despesas correntes só que através de uma conduta de controle fiscal. Nesse contexto de 2ª fase de “Choque de Gestão”, deve ser lembrado o papel importante também da União através da LRF, em vigor desde de 2000.

Ainda é importante observar que em 2004, período do segundo mandato do governador Aécio Neves, tem-se pela primeira vez uma reversão. Ou seja, pela primeira vez em todo o período analisado tem-se o investimento maior que as dívidas. Portanto, é um fato marcante já que historicamente os gastos com dívidas sempre foram maior que os investimentos.

Os resultados encontrados dão, portanto, uma evidência concreta de que a proposta de se restabelecer a capacidade de investimento público está sendo atendida, conforme planejado e proposto no “Choque de Gestão”.

Tabela 7 - Participação percentual dos componentes da despesa orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008

%	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Desp. Correntes*	76,20	80,15	66,61	52,64	84,04	81,18	82,55
Desp. c/ Juros e encargos	5,28	4,89	4,65	2,83	8,53	5,57	6,87
Investimentos e Inversões**	7,03	3,57	5,85	28,87	2,83	6,90	7,72
Desp. c/ amortizações	11,48	11,39	22,89	15,66	4,61	6,35	2,86
Total	100	100	100	100	100	100	100
%	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Desp. Correntes*	84,13	86,07	84,67	81,06	79,88	80,73	79,03
Desp. c/ Juros e encargos	5,83	6,26	6,31	6,50	6,60	6,58	6,47
Investimentos e Inversões**	7,70	5,43	7,03	10,81	11,80	11,25	13,15
Desp. c/ amortizações	2,34	2,24	1,99	1,63	1,72	1,44	1,35
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria

* exclusive juros e encargos da dívida

** exclusive despesas com amortizações

A tabela 7 analisa os componentes da despesa em termos de participação percentual.

Conforme tabela 7, destacam-se os anos de 1998 e 2003 quando se observa, respectivamente, o menor (52,64%) e o maior índice (86,07%) para as despesas correntes. É importante ressaltar que, conforme abordado anteriormente, as despesas correntes representam os gastos de natureza operacional, sem os quais a máquina administrativa e de serviços públicos não funciona.

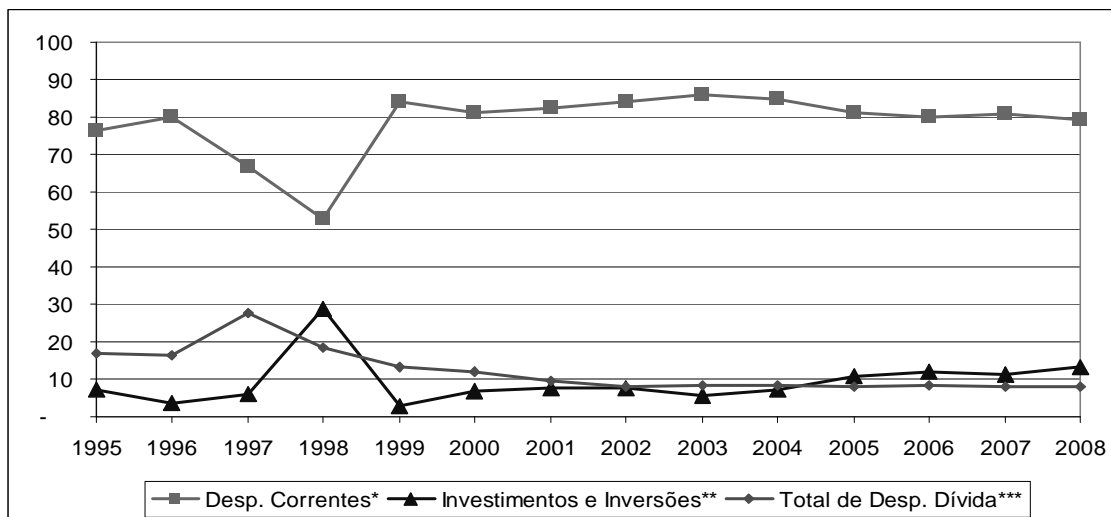
No item investimentos e inversões destacam-se os anos de 1998 com o maior índice, 28,87%, e 1999, em que o Estado atingiu seu menor índice com 2,83%. Nesse contexto, é importante ressaltar que 1998 foi um ano eleitoral e que o comportamento observado era historicamente repetido, visto que, as despesas com investimentos encontram-se vinculadas à realização de obras pela administração

pública. Em 1999, tem-se o primeiro ano do primeiro mandato do então Governador Aécio Neves e, como proposto em seu plano de governo através do programa “Choque de Gestão”, já se observa uma redução expressiva nos investimento e inversões como o primeiro passo para o saneamento das finanças públicas estaduais.

Assim, através do abordado nos capítulos anteriores e na tabela 7, é possível confirmar que o programa “Choque de Gestão” tem conseguido atingir suas metas planejadas e seus objetivos com sucesso, uma vez que, verifica-se que o governo conseguiu sanear as contas e retomar os investimentos e inversões.

Contudo, não se devem dar méritos apenas as ações do governo estadual, uma vez que, antes delas já havia uma ação do governo federal: a LRF, em 2000. Portanto, pode-se dizer que a LRF juntamente com o “Choque de Gestão” representaram uma mudança na conduta do governo estadual e propiciou ao próprio estado de Minas Gérias uma maior capacidade de oferta de bens públicos.

Gráfico 6 - Evolução da participação percentual dos componentes da despesa orçamentária anual do estado de MG - 1995 a 2008



Fonte: Elaboração própria

O gráfico 6 ilustra a evolução da participação percentual dos componentes da despesa em Minas Gerais no período de 1995 a 2008.

Confirma-se, através do gráfico 6, que, passado o período de oscilação, ou seja, até 1999, as despesas correntes apresentaram resultados mais constantes, indicando que o Estado vem conseguindo manter o padrão de funcionamento da

máquina pública. Da mesma forma, observa-se o comportamento dos demais itens, isto é, investimentos e inversões e total de despesa com dívidas.

É importante ressaltar que após 1999, os investimentos e inversões apresentaram uma retomada. Essa retomada confirma a proposta das ações do Governo Estadual através do programa “Choque de Gestão”. Esse fato fica mais evidente quando se analisa o segundo período, ou seja, a partir de 2004 quando se observa nitidamente uma postura de estabilidade e crescimento nesse item.

Também conforme planejado nas ações descritas anteriormente, nota-se a partir de 1999, uma estabilidade com leve queda no total de despesas com dívidas. Isso demonstra que a meta das ações governamentais no que se refere ao saneamento e controle das dívidas também foi atingida.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Do lado das receitas, observou-se:

- A arrecadação própria do Estado aumentou significativamente sendo os valores apresentados em 2008 praticamente o dobro do percebido no início do período estudado, ou seja, 1995;
- As receitas de transferência também aumentaram apresentando, no período estudo, o resultado mais expressivo em 2008;
- As receitas com operações de crédito diminuíram. Tal fato pode ser considerado positivo, uma vez que, as operações de crédito realizadas em um exercício são decorrentes do excesso de despesa sobre a receita (déficit primário) e implica em aumento da dívida pública naquele exercício;
- Sendo a receita total o somatório das receitas próprias (aumentaram), receitas de transferência (aumentaram) e receitas de operações de crédito (diminuíram), só poderiam ter conseqüentemente um aumento expressivo, atingindo, em 2008, R\$ 45 bilhões.

Portanto, do lado das receitas, pode-se dizer que o estado de Minas Gerais vem conseguindo resultados favoráveis, uma vez que, vem aumentando-as constantemente.

Do lado das despesas, tem-se:

- Desde 2003 que o Estado só apresenta resultados primários positivos, ou seja, superávits;
- O total com as despesas com as dívidas caiu significativamente, principalmente se comprado com 1997 e 1998;
- As despesas correntes apresentaram, a partir de 2003, um comportamento mais estável e ascendente;
- As despesas com investimentos e inversões apresentaram um comportamento semelhante às despesas correntes, a partir de 2003.

Portanto, pode-se dizer que o Estado conseguiu diminuir seus gastos significativamente e manter essa situação favorável ao longo dos anos.

Como o Estado conseguiu diminuir seus gastos em proporções maiores que as receitas, pode-se dizer que o resultado final é positivo, dando austeridade fiscal a Minas Gerais.

Quanto aos indicadores usados, pode-se dizer que todos melhoraram e, no caso dos indicadores usados pela LRF, observa-se uma melhora real de todos os indicadores a partir de 2003 e verifica-se um enquadramento de todos eles a partir de 2005. Portanto, embora se note claramente uma dificuldade do Estado em aplicar a LRF em seus primeiros anos de vigência, não se pode negar que os resultados obtidos a partir de 2005 não tenham qualquer relação com a mesma e com as ações do governo do estado.

Um fato marcante nesse estudo é a evidência de ciclos políticos. De fato, conforme demonstrado através da análise das tabelas e ilustrado pelos gráficos, o período 1995-98 foi marcado por um ajuste, que se iniciou em 1996 e foi completado no ano seguinte. Em 1997, houve um superávit primário nas contas do Governo Estadual, com queda real nas despesas com pessoal. No ano eleitoral, 1998, as contas do Estado apresentaram um déficit primário de mais de R\$ 10 bilhões. O Governo empossado em 1999 procedeu a um novo ajuste, já obtendo, nesse ano, um resultado primário positivo. Em 2002, a despeito da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve um déficit primário da ordem de R\$ 1,7 bilhão. A partir de 2003, novamente o superávit primário foi obtido, embora a dívida líquida consolidada se tenha mantido estável em termos reais. É interessante observar-se que, mesmo sob a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal a partir de 2000, os ciclos políticos permaneceram. Naturalmente, sua evidência tende a diminuir com a

referida lei, uma vez que a elevação de gastos, sem a garantia de crescimento das receitas, se tornou muito mais limitada.

Outro fato marcante é os impactos positivos advindos da instituição da LRF em 2000 e do programa “Choque de Gestão”.

Como resultado da Lei das Finanças Públicas, LRF, pode-se perceber claramente que a Lei tem ajudado a manter uma boa política fiscal. Através dos princípios da administração fiscal responsável e suas severas exigências, a LRF forneceu uma proteção contra governos futuros que possam ser tentados a fugir da integridade fiscal. Portanto, a LRF conseguiu impor limites aos gastos possibilitando maior controle e qualidade nas contas públicas como um todo. Contudo, é preciso que a LRF não se restrinja ao controle dos recursos do setor público. Atualizações e conjugações com outras leis devem ser feitas no sentido de dar condições para que o Governo acompanhe e assegure a boa utilização dos recursos liberados. Só através de um mecanismo amplo em que se combinem várias leis que se conseguirá assegurar uma melhor estrutura macroeconômica do país.

O “Choque de Gestão” também obteve macro resultados favoráveis. Verificou-se o cumprimento das fases propostas em seu programa inicial. Contudo, como toda ação política, há que ser rever constantemente. É importante ressaltar que o “Choque de Gestão” é um programa de médio e longo prazo e não se resume a uma questão de ordem financeira. O equilíbrio fiscal foi o primeiro passo e a retomada aos investimentos o segundo, mas há muito a ser feito ainda.

Portanto, as análises apresentadas mostraram que o estado de Minas Gerais, de fato, engajou-se no processo de ajuste das contas públicas, patrocinado pela própria campanha de governo e a LRF em si. Contudo, não se pode afirmar através desse estudo qual o motivo dessa aceitação da Lei Fiscal como elemento norteador das finanças públicas. Não se sabe se ela vem ocorrendo em função do medo das penalidades (principalmente das sanções fiscais) ou do reconhecimento de que a LRF representa ferramenta gerencial valiosa para o gestor público.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas** *Revista de Administração Pública – RAP*. Edição Especial Comemorativa 1967 – 2007, Rio de Janeiro, pp. 67-86, 2007.

ANDRADE, Fabiana de Oliveira. **Finanças Públicas Estaduais e Lei de Responsabilidade Fiscal: resultados e desafios na implementação da gestão fiscal responsável – Um estudo para Minas Gerais (2002-2007)**. 2009. 127 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG.

BARACHO, M.A.P. **Gastos governamentais em agricultura no Brasil e em Minas Gerais**. 2003. 420 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2003.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAPE, 1996. (Texto para discussão, n.9).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kelvin. (Org.) **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CAIXETA, G.J.C. **Redesenhando o Estado no âmbito municipal: principais contribuições do orçamento participativo de Belo Horizonte**. 2000. 85 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kelvin. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 15-19.

CRUZ, F. **Auditoria governamental**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERREIRA JÚNIOR, Sílvio. **A reforma do estado e as finanças estaduais e municipais: da constituição de 1998 à Lei de Responsabilidade Fiscal**. *Vertentes (São João Del-Rei)*, v. 26, p.169-186, 2005.

FERREIRA JÚNIOR, Sílvio. **Desempenho fiscal e gestão pública nas esferas estaduais: uma avaliação das execuções orçamentárias no período de 1995 a 2004.** In: Ministério da Fazenda; Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Escola de Administração Fazendária (ESAF). (Org.). **Finanças públicas: XI Prêmio Tesouro Nacional, 2006 - coletânea de monografias.** 1 ed. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2007, v. 1, p. 887-953.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil.** 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** 12.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

JAYME JÚNIOR, Frederico G.; REIS, Júlio César; ROMERO, João Prates. **Restrição Orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo para Minas Gerais – 1995-06.** Ensaio FEE, Porto Alegre, v.28, n. 2, p. 409-442, outubro 2007.

KOHAMA, H. **Balancos públicos: teoria e prática.** 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

NASCIMENTO, E.R.N.; DEBUS, I. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal.** 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br>. Acesso em: 15 mai. 2009.

LOPREATO, F.L.C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90.** Campinas: IE/UNICAMP, 2000. 76 p. (Texto para discussão, 98).

LOPREATO, F.L.C. **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões.** Campinas: IE/UNICAMP, 2000. 26 p. (Texto para discussão, 98).

LOPREATO, F.L.C. **Um olhar sobre a política fiscal recente.** Campinas: IE/UNICAMP, 2002. 29 p. (Texto para discussão, 111).

LOPREATO, F.L.C. **A situação financeira dos estados e a reforma tributária.** Campinas: IE/UNICAMP, 2004. 22 p. (Texto para discussão, 115).

LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F. L. **Política e reformas fiscais no Brasil recente.** Revista de Economia Política, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.

PEREIRA, J.M. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. [s.l.]: [s.e.], 1997. p. 39-73.

RESPONSABILIDADE fiscal: o comportamento das despesas estaduais com pessoal após a LRF. **Informe-se BNDES**, n. 44, p. 1-6. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/informesf/inf_44.pdf>. Acesso em: 17 março, 2009.

REZENDE, F.A. **Finanças públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SANTOS, Lucíola Licínio de C. P. **Formação de professores na cultura do desempenho**. Educação e Sociedade, vol. 25, nº 89. Campinas, set/dez, 2004, p. 1145-1157.

VILHENA, Renata et al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. (Orgs.). Belo Horizonte: UFMG, 2006.

Sites:

Banco Central do Brasil - www.bcb.gov.br – Informações Econômicas e Financeiras
Ministério do Planejamento e Gestão - www.planejamento.gov.br – Orçamento
Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional - www.stn.fazenda.gov.br
Tribunal de Contas da União – www.tcu.gov.br - Contas Públicas
Banco Federativo – BNDES – www.federativo.bndes.gov.br – Termômetro Fiscal
Contas Nacionais – www.ibge.gov.br – Indicadores Conjunturais

9. ANEXO

Período	Deflador STN
1995	3,44
1996	3,10
1997	2,87
1998	2,76
1999	2,48
2000	2,18
2001	1,98
2002	1,74
2003	1,42
2004	1,30
2005	1,22
2006	1,20
2007	1,14
2008	1,03