



---

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**Instituto de Economia**

**Rafael Sophia Pasquini**

**O Ajuste Fiscal no Estado de São Paulo (1995-2010)**

**Campinas**  
**2011**

**Rafael Sophia Pasquini**

**O Ajuste Fiscal no Estado de São Paulo (1995-2010)**

**Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Graduação do Instituto de  
Economia da Universidade Estadual de  
Campinas para obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Econômicas, sob  
orientação do Prof. Dr. Gabriel Ferrato  
dos Santos.**

**Campinas  
2011**

PASQUINI, Rafael Sophia. **O Ajuste Fiscal no Estado de São Paulo (1995-2010)**. 2011. 82 folhas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

## **RESUMO**

Este estudo tem por objetivo analisar a forma pela qual se concretizou o ajuste fiscal das contas públicas paulistas a partir de 1995. Para tanto, faz uma breve retrospectiva histórica para apurar as razões pelas quais as finanças públicas dos Estados (e de São Paulo, em particular) foram levadas a uma situação de quase insolvência no início dos anos 1990. Após, detalha, com a apresentação de dados selecionados, a condição das contas públicas através de indicadores de saúde fiscal comumente aceitos. Por fim, detalha as medidas adotadas pelas sucessivas administrações estaduais paulistas, a partir de 1995, para superar o problema e quais as implicações destas medidas sobre o gasto público estadual e a capacidade de gestão da máquina pública paulista.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the way to materialize the fiscal adjustment of public accounts in São Paulo state since 1995. To this end, a brief historical review to determine the reasons why the public finances of the states (and São Paulo in particular) were taken to a near bankruptcy in early 1990. After, details, with the presentation of selected data, the condition of public accounts through fiscal health indicators commonly accepted. Finally, details the measures adopted by successive administrations in São Paulo state from 1995 to overcome the problem and what the implications of these measures on public spending and state management capacity of public administration in São Paulo.

**Palavras-chaves: Ajuste fiscal; Estado de São Paulo; déficit público; Lei de Responsabilidade Fiscal.**

## SUMÁRIO

<b>1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS: A FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PROBLEMA FISCAL NO ÂMBITO DOS ESTADOS (1967 – 1994)</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Introdução</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 A Reforma Tributária de 1966: antecedentes e conseqüências imediatas</b> .....	<b>1</b>
<b>1.3 A crise de financiamento externo e suas conseqüências sobre as finanças estaduais</b> 5	
<b>1.4 A década de 1990: abertura e redefinições de políticas</b> .....	<b>9</b>
<b>2 O DÉFICIT FISCAL EM SÃO PAULO</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1 Evolução da execução orçamentária e do resultado primário</b> .....	<b>14</b>
<b>2.2 Investimentos</b> .....	<b>20</b>
<b>2.3 Despesas com pessoal</b> .....	<b>24</b>
<b>2.4 Evolução da dívida pública</b> .....	<b>26</b>
<b>2.5 Ajuste e Lei de Responsabilidade Fiscal</b> .....	<b>31</b>
<b>2.6 Sustentação do equilíbrio fiscal: modernização administrativa e institucional</b> .....	<b>35</b>
<b>3 CRESCIMENTO ECONÔMICO E EQUILÍBRIO FISCAL</b> .....	<b>40</b>
<b>3.1 Discussão teórica sobre o ajuste fiscal</b> .....	<b>40</b>
<b>3.2 Uma avaliação das finanças estaduais 10 anos após o ajuste</b> .....	<b>45</b>
<b>3.2.1 Prestação de serviços públicos</b> .....	<b>49</b>
<b>3.2.2 Evolução dos investimentos e efeitos do crescimento</b> .....	<b>49</b>
<b>3.2.3 Evolução da dívida pública</b> .....	<b>50</b>
<b>3.2.4 Possibilidades de aumento de investimentos</b> .....	<b>52</b>
<b>3.2.5 Investimentos estaduais x investimentos federais</b> .....	<b>53</b>
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>54</b>
<b>ANEXO ESTATÍSTICO</b> .....	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>82</b>

## **CAPÍTULO 1**

### **ANTECEDENTES HISTÓRICOS: A FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO PROBLEMA FISCAL NO ÂMBITO DOS ESTADOS (1967 – 1994)**

#### ***1.1 Introdução***

As raízes do déficit fiscal em São Paulo, um dos objetos de estudo deste trabalho, encontram-se num processo mais amplo de subordinação dos Estados a uma política de centralização tributária promovida pelo Governo Federal a partir de 1967, com a aprovação da Lei nº 5.172/66, que instituiu abrangente reforma tributária. Neste capítulo serão analisadas as principais implicações desta reforma para as finanças públicas estaduais, as respostas das Unidades Federativas à nova realidade e os limites impostos ao seu financiamento nos anos 1980, com a crise de financiamento externo, e nos 1990, com o fim do processo inflacionário.

Este capítulo é fortemente inspirado na discussão sobre a evolução histórica das finanças públicas dos Estados em (Lopreato, 2002). Outras referências bibliográficas serão feitas no decorrer do texto.

#### ***1.2 A Reforma Tributária de 1966: antecedentes e conseqüências imediatas***

Para tratar dos efeitos da reforma tributária de 1966 sobre as finanças estaduais, é necessário, antes, tecer breves considerações sobre a questão da autonomia dos Estados-Membros.

Com o advento da República, em 1889, os Estados passaram a gozar de diversas prerrogativas, incluindo uma importante dose de autonomia política. A este modelo federativo correspondeu uma legislação tributária que concretizava, em termos econômicos, a importância política dos Estados. Por exemplo, as Unidades Federativas controlavam o recolhimento do importante imposto sobre exportação, que, durante o auge da produção cafeeira, representava a principal fonte de receitas tributárias. Ademais, tinham capacidade de endividamento, e a usaram em prol do sustento do preço do café.

Ao chegar ao poder em 1930, Getúlio Vargas promoveu a estruturação e centralização do Estado brasileiro. As finanças estaduais sofreram abalos importantes com a queda das exportações de café, abrindo espaço à intervenção federal no setor. Porém, mesmo com a centralização política promovida pelo novo governo, os Estados não deixaram de ter capacidade arrecadatória própria.

Com a redemocratização, a partir de 1945, o espaço de discussão política existente no Congresso Nacional devolveu ao Legislativo sua relevância na definição da política tributária. As despesas federais no Norte e Nordeste crescem, mas os Estados ainda mantêm sua autonomia em matéria tributária.

O governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) ficou marcado por ter posto em prática o “Plano de Metas”, conjunto de medidas coordenadas pelo Governo Federal com o intuito de promover a industrialização do Brasil. Para pôr em prática tal plano, recorreu, seguidamente, ao financiamento oriundo de déficits fiscais, ante a ausência de instrumentos tributários adequados e à falta de fontes de financiamento interno de longo prazo. O esgotamento do Plano e a tendência de alta da inflação começam a alterar o cenário econômico. Os Estados também contribuíram com seus gastos para a concretização do Plano. Mas os déficits públicos, que antes dinamizaram a economia, agora emperram a recuperação.

O regime militar instalado em 1964 perseguiu dois objetivos importantes no campo econômico: estabilização e combate à inflação. A inflação então verificada foi diagnosticada como sendo resultado de um excesso de demanda, derivada do elevado déficit público. Segundo esse entendimento, necessário seria, portanto, controlar este déficit, para que a economia voltasse à rota da estabilidade de preços. Nesse sentido, diversas medidas foram tomadas de modo a transferir controle do poder fiscal e tributário à esfera federal, processo que foi coroado com a reforma tributária de 1966, cujas principais características, segundo Júnior e Simonassi (2008), foram: a) adoção de um imposto sobre o valor agregado, de competência dos Estados; b) inclusão dos serviços na base tributária cobrável pelos municípios; c) maior participação da União na tributação da renda, transportes, energia e comunicações. Importante destacar, também, a posição de (Oliveira, 1985:43/46) sobre o tema: a reforma tributária teve o objetivo de adequar o sistema à nova realidade sócio-econômica alterada após a implantação do bloco de investimentos propiciado pelo Plano de Metas de Kubitschek, ajustando a economia ao novo papel que doravante seria desempenhado pelo Estado brasileiro. Todas estas medidas

foram consistentes, também, com a necessidade de compensar Estados e Municípios com menor poder arrecadatório, propiciar cooperação entre as esferas de poder para um projeto de desenvolvimento nacional e fomentar investimentos em áreas carentes, como as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Mas, como consequência, os Estados não mais poderiam manipular livremente suas receitas, por não poderem criar novos impostos, definir alíquotas ou conceder isenções fiscais unilateralmente. Assim, não tinham mais condições de defender sua participação no total de receita tributária.

Este movimento centralizador foi atenuado com a criação dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, que redistribuíam verbas federais aos governos locais, sem vinculação quanto à forma de gastar tais recursos. Após 1968, porém, no contexto de crise política que culminou na edição do Ato Institucional nº 5, o qual representou, talvez, o mais alto grau de centralização do controle da vida social pela esfera federal de governo, o suprimento de tais fundos foi reduzido à metade, e o recebimento das verbas passou a estar condicionado à aprovação de projetos para sua utilização, pelo Executivo federal (Lopreato, 2002:54).

Rapidamente os Estados se viram dependentes de outras fontes de recursos para se financiarem. Por conta da mutilação (Oliveira, 1985:55) do sistema tributário, que provocou a limitação da atuação dos Estados nessa matéria, ganhou importância a atividade das empresas públicas (de setores como transporte, energia elétrica, saneamento e telecomunicações) como captadoras de recursos oriundos de operações de crédito, os quais eram posteriormente repassados aos seus controladores, ou seja, os próprios governos estaduais, os quais, dessa forma, conseguiam manter o fluxo de recursos para financiarem suas atividades. Com isso, porém, sacrificavam o centralismo das decisões em matéria de crédito, que passavam a ficar dispersas pelo conjunto destas empresas públicas. Também os bancos estaduais tornaram-se mais relevantes para o financiamento das necessidades de crédito dos governos que os controlavam e para a intermediação do repasse de verbas federais, alavancando recursos e rolando as dívidas dos Estados, mascarando a real situação financeira das unidades federativas, uma vez que suas operações não estavam claramente identificadas nos orçamentos dos governos estaduais.

Outra fonte relevante de financiamento para os Estados era o crédito de origem interna ou externa, concedido por ou através de instituições federais. Ao depender de repasses

de tais créditos, os Estados perderam liberdade na determinação dos gastos que julgavam necessários. Ademais, por controlar a concessão de tais créditos, a União ganhou condições de intervir diretamente sobre as diretrizes dos gastos estaduais, através de resoluções do Senado Federal tendentes a limitar o nível de endividamento (Lopreato, 2002:57). O sistema funcionou relativamente bem até 1973, ocasião em que irrompeu a Primeira Crise do Petróleo; até aquele momento, os Estados gastavam sem comprometer receitas próprias (tributárias).

Apesar dos problemas no front externo, com a elevação de custos do petróleo e a redução do crescimento mundo afora, o Governo Federal decidiu levar adiante o processo de industrialização, com a adoção do II Plano Nacional de Desenvolvimento, e o fez calcado profundamente em fontes de financiamento externo, pois as fontes internas de recursos, notadamente as tributárias, eram insuficientes para tanto. As empresas estatais acabaram sendo forçadas a tomar financiamentos em moeda forte para permitir a continuidade do processo, ao mesmo tempo que suas tarifas foram arrojadas, como forma de contribuir para o combate à inflação, fragilizando sua capacidade de investimentos.

Nos Estados, após 1974, a queda da poupança fiscal era resultado da rejeição, pela União, das reivindicações dos Estados por melhor distribuição da receita tributária, da queda do crescimento econômico, do aumento da inflação (que corroía a base tributável), da elevação da renúncia fiscal e dos maiores gastos com o serviço da dívida. Aliás, era notório o descolamento das receitas próprias dos Estados e das necessidades de recursos para o pagamento do serviço das dívidas, decorrente do fato de que os Estados cada vez mais se financiavam com endividamento, e não com receitas próprias. Passavam a depender cada vez mais, portanto, do sucesso das negociações de créditos federais e do êxito de suas empresas em obter financiamentos.

Em resumo, o cenário instalado com o advento da reforma caracterizou-se por uma redução da autonomia tributária dos Estados em favor de uma centralização do poder decisório nas mãos da União, com conseqüente redução de condições, pelos Estados, de determinarem seus gastos de forma autônoma. As empresas públicas estaduais ganham importância como captadoras de recursos, através de créditos concedidos por instituições federais, com os quais levavam adiante planos de investimento e expansão de capacidade produtiva, sobrepondo-se ao Tesouro Estadual como *locus* decisório de investimentos. Os Estados passam a sofrer controle mais restrito, pela União, sobre sua capacidade de endividamento.



### **1.3 A crise de financiamento externo e suas conseqüências sobre as finanças estaduais**

O financiamento do setor público sofreu grande baque com a crise do setor externo, deflagrada no início dos anos 1980. A assunção de Paul Volcker ao cargo de *chairman* do Federal Reserve e sua política de elevação da taxa de juros norte-americana para patamares nunca antes vistos desencadeou um processo de enormes dificuldades de financiamento das dívidas dos países do então chamado “Terceiro Mundo”, uma vez que sobre o saldo devedor incidiam taxas de juros variáveis, ligadas à taxa básica norte-americana.

Subitamente, portanto, os países em desenvolvimento se viram sem condições de manter o fluxo de recursos externos que financiava seu desenvolvimento. Mais do que isso: nem sequer conseguiam pagar os juros das dívidas anteriormente contraídas. Em pouco tempo, o Brasil teve de recorrer ao FMI; este, para assegurar o auxílio, cobrou do país a adoção de medidas tendentes a reduzir as necessidades de financiamento do setor público (NFSP). As condições de financiamento dos Estados ficaram então limitadas pela necessidade de se alcançar o equilíbrio fiscal preconizado pelo Fundo; passaram a depender, cada vez mais, da negociação e barganha política com a União para obter os recursos necessários para seus gastos.

Tal dificuldade de financiamento dos gastos estaduais teve duas conseqüências (Lopreato, 2002:86/87): de um lado, em razão da exaustão da capacidade das empresas públicas estaduais em obter créditos federais e externos para, em operações triangulares, serem repassados ao Estado, revitalizou-se o papel decisório do Governador e do Tesouro Estadual, o que significa um retorno à centralização das decisões ligadas à obtenção de crédito e financiamento do setor público estadual; de outro lado, o relacionamento dos bancos públicos estaduais com os governos que os controlavam se intensificou, cabendo àquelas instituições financeiras um papel cada vez mais importante no suprimento da demanda de crédito e na cobertura dos encargos do governo estadual. Nesse sentido, os bancos estaduais freqüentemente dependiam da injeção de recursos, por parte do Banco Central, para fechar seu caixa.

Mas a real situação fiscal dos Estados era desconhecida. O financiamento oriundo das operações triangulares e da participação dos bancos estaduais não era contabilizado nos balanços oficiais. Não se sabia ao certo, portanto, a dimensão do problema.

Tal processo se desenrolou, basicamente, entre 1981 e 1985, anos durante os quais a economia brasileira foi monitorada pelo FMI, como condição para concessão de fundos para recuperação.

A partir de 1985, livres do compromisso com o Fundo, e no rastro da efervescência econômica, potencializada com o início de vigência do Plano Cruzado (1986), novos fluxos de financiamento passaram a existir, facilitando a administração da crise. Porém, dada a rápida derrocada do Plano, e considerando a reversão da situação econômica, as condições de financiamento sofreram nova e rápida deterioração.

A necessidade de se obter amplos arranjos políticos para assegurar uma transição exitosa do regime militar para o democrático inviabilizou a adoção de medidas mais amplas e profundas de ajuste no setor público; o câmbio e os juros foram fixados em patamares tais que permitissem a obtenção de megassuperávits comerciais, mas acabaram por elevar os custos financeiros da dívida, criando desequilíbrios patrimoniais; a alta inflação, de outra banda, afetava a capacidade arrecadatória, inobstante existirem de mecanismos de correção monetária.

No campo tributário, a Assembléia Nacional Constituinte, iniciada em 1985, foi um *locus* de intensas discussões e negociações políticas no sentido de promover a descentralização tributária e de reduzir a margem de manobra do Governo Federal em intervir nas questões orçamentárias e arrecadatórias dos governos subnacionais. A emersão do novo governo civil ampliou os espaços políticos de revisão das regras do sistema tributário, com tendência a privilegiar propostas favoráveis à concessão de autonomia a Estados e Municípios. Mas, à falta de uma abordagem mais aprofundada sobre o modelo de relacionamento entre as três esferas de governo, o que se viu foi meramente uma discussão sobre aspectos fiscais do problema, sem que houvesse uma preocupação com a questão do financiamento da dívida, que permeava as relações intergovernamentais. Em linhas gerais, Estados e Municípios receberam maior capacidade de arrecadação: os primeiros, porque os impostos únicos e sobre serviços tiveram suas bases de arrecadação incorporadas ao ICM (que se transformou em ICMS); os

últimos, porquanto mantiveram os impostos cuja arrecadação já lhes competia e agregaram à sua competência tributária o ITBI (Imposto sobre transmissão de bens imóveis). A União, por sua vez, perdeu capacidade tributária, por ter aberto mão dos impostos único e sobre serviços, que foram para os Estados. Ademais, passou a ter que transferir mais recursos via fundos constitucionais (Lopreato, 2002:110), não podendo sequer impor condições à sua entrega aos entes subnacionais, e foi impedida de interferir diretamente na capacidade potencial de arrecadação de Estados e Municípios. Para compensar tais perdas, a União viria a utilizar-se, com freqüência, da majoração de alíquotas de contribuições sociais, que não precisam ser repartidas com os demais níveis de governo. Em suma, embora tenham passado a receber mais recursos a partir da redistribuição dos tributos de competência federal, Estados e Municípios não conseguiam livrar-se do problema estrutural do endividamento.

O processo Constituinte demonstrou claramente que a característica básica da gestão da crise fiscal dos Estados nos anos 1980 foi sua politização, decorrente do movimento de redemocratização que se operou com mais força a partir de 1982. Apesar dos esforços da União no sentido de manter a disciplina fiscal em todos os níveis de governo, a renovada importância política dos Estados garantiu a eles um espaço de negociação privilegiado junto ao poder central, através do qual podiam obter concessões em termos de suavização do rigor fiscal quando sua situação financeira ameaçasse pôr em risco suas condições de financiamento ou mesmo de custeio, o que poderia comprometer o próprio pacto federativo. A União precisava de apoio político e os Estados de apoio econômico. Uniram-se em seus objetivos: aquela, quando necessário, abrandava as exigências no campo fiscal para dar algum fôlego aos Estados; estes, por sua vez, apoiavam as medidas propostas pelo presidente da República, através das bancadas comandadas pelos governadores. A gestão da crise, portanto, teve um elemento político bastante acentuado.

É interessante observar, de outro lado, que a fragilização financeira dos Estados, decorrente do enorme custo financeiro das suas dívidas, levava-os, inexoravelmente, a depender das benesses oriundas da esfera federal. Ou seja: embora tivessem maior importância política, estavam reféns da possibilidade de a União arbitrar a renovação das suas dívidas.

Em 1987 foi aprovada a Lei Federal nº 7.614, que foi a primeira tentativa de condicionar a concessão de créditos aos Estados à apresentação de um programa de

saneamento financeiro. O Banco Central também passou a adotar medidas de saneamento dos bancos estaduais, chegando a responder pela sobrevivência de diversas instituições. Adicionalmente, o Plano Bresser procurou impor limites máximos de endividamento aos Estados, bem como bloquear a contratação de operações de crédito com bancos federais e estaduais. Particularmente importante foi a proibição de contratações de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO). A enorme resistência dos governadores, associada à queda do Ministro Bresser-Pereira e à assunção de Maílson da Nóbrega ao Ministério da Fazenda, levaram à adoção de uma política ainda mais severa, abrandada, depois, por motivações políticas. As regulamentações eram conflitantes: ora asfixiavam, ora liberavam capacidade de contratação de créditos, ao sabor das circunstâncias políticas. Isso demonstrava, claramente, a incapacidade de se implantar uma política *“apta a fazer frente à deterioração das condições de financiamento e à fragilidade financeira dos governos estaduais”* (Lopreato, 2002:164).

Não restou aos Estados outra opção para além de recorrer insistentemente aos seus próprios bancos para financiarem suas posições. Em 1988, os bancos estaduais eram responsáveis por 33,3% do total de empréstimos aos seus governos; em 1989, por 46% (Lopreato, 2002:165). A participação dos bancos privados também cresceu de 15% em 1987 para 49,13% em 1989 (Lopreato, 2002:165). Quanto aos bancos públicos, é importante destacar o peso das operações ARO: de 28,5% em 1985, cresceram para 97% em 1989 (Lopreato, 2002:167), denunciando a fragilidade financeira dos Estados, cada vez mais dependentes de operações de alto custo.

Em 1989, a Lei Federal nº 7.976 autorizou o refinanciamento, pelo Banco do Brasil, da dívida externa dos Estados e das operações contraídas com base na Lei nº 7.614/87. Era um movimento de federalização de tais dívidas. O governo federal foi obrigado a se envolver nas operações para refinanciamento, ante a notória incapacidade dos Estados de, por sua própria conta, solver os compromissos assumidos. Mas as dívidas mobiliárias, as contraídas com os bancos estaduais e com o setor privado não foram incluídas na renegociação, o que acabou por tornar inútil o próprio movimento de federalização parcial, uma vez que não trouxe mudanças significativas para o quadro das finanças estaduais. Como resultado, os Estados terminaram a década de 1980 desprovidos de condições concretas para superar as restrições ao financiamento de sua dívida e de suas atividades de forma independente. Não se construiu

nenhuma política capaz de redefinir as relações entre a União e os Estados, e nem mesmo entre as instâncias internas dos Estados (Tesouro, estatais e bancos).

#### ***1.4 A década de 1990: abertura e redefinições de políticas***

O movimento de abertura experimentado pela economia brasileira a partir de 1990, com a chegada de Fernando Collor de Mello à Presidência da República, forçou a adoção de políticas macroeconômicas adequadas às novas expectativas da comunidade financeira internacional. A geração de superávits comerciais foi substituída, enquanto prioridade, por medidas tidas por liberais, como regime cambial estável, abertura do mercado interno à concorrência externa, liberalização do mercado financeiro e privatizações. O receio de perda de capitais externos compeliu os países em desenvolvimento a aceitar e implementar tais políticas.

Uma economia fechada permite uma melhor condução da coordenação entre as esferas federal e estadual, admitindo-se entre elas eventuais divergências. Mas, com a abertura, torna-se necessário exibir maior consistência e uniformidade na aplicação da política econômica. Porém, medidas como privatização, redução de déficit, desregulamentação de mercados e outras semelhantes dependem não apenas de iniciativa da União, mas também da atuação de Estados e Municípios, esferas com relevante dose de poder decisório no modelo federativo brasileiro, tal como definido na conformação política dada às esferas de governo pela Constituição Federal recém-promulgada. A questão que se colocava, então, era como conciliar a autonomia política de Estados e Municípios com a necessidade de se impor uma política econômica de âmbito nacional.

Dentro das discussões sobre o modelo adequado de política econômica, era freqüente a discussão a respeito das causas da persistente e crescente inflação que acometia a economia brasileira. Diversos foram os diagnósticos e diversas foram as prescrições de remédios para enfrentar o problema. O mais virtuoso deles até então, o Plano Cruzado (1986), rapidamente naufragou no rastro de interesses políticos que determinaram um congelamento de preços prolongado e, posteriormente, um descongelamento descontrolado. Parecia não mais haver saída para a crise monetária.

Entretanto, os Estados se beneficiavam da situação. A inflação representou, por muito tempo, para o setor público como um todo (e para os Estados em particular), a

possibilidade de mascarar os déficits, na medida em que um breve atraso no pagamento de uma rubrica qualquer do orçamento poderia significar que, em termos reais, o valor da despesa caísse na mesma velocidade de subida da inflação.

A mudança de orientação ideológica do início dos 1990 teve fundamental importância na construção do plano econômico que se convencionou chamar de “Plano Real”. As premissas que o sustentavam não guardavam relação com a heterodoxia predominante até então. Na ordem do dia encontravam-se o equilíbrio fiscal – ou ao menos um esforço maior para atingi-lo – e a âncora cambial, como forma de conter o emissionismo, outro aspecto marcante da gestão macroeconômica nos anos 1980.

O sucesso do Plano real foi estrondoso, em termos de contenção da subida de preços. Mas para o setor público sofreu com efeitos dramáticos. Como apontam Rigolon e Giambiagi (1999), cresceu o nível de despesas reais, reduziram-se as receitas inflacionárias e deflagraram-se crises de liquidez nos bancos estaduais. Ficou claramente exposta a incapacidade de gestão dos gastos correntes. Ademais, a política de altas taxas de juros do início do Plano Real contribuiu para alimentar o componente financeiro da dívida dos Estados, notadamente em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que eram responsáveis por cerca de 90% do estoque de dívida mobiliária. Isto reforçou a dependência dos Estados em relação à União, reduzindo a margem de manobra dos governadores para rejeitar medidas de ajuste. A própria crise das finanças estaduais, associada às mudanças no cenário mundial e ao sucesso do plano de estabilização, encarregou-se de reduzir o poder de resistência dos governadores e dar ao governo central maior liberdade para avançar na reestruturação das finanças estaduais. Portanto, o Plano Real inaugurou uma época de realidade fiscal, por não mais permitir aos entes públicos o recurso à inadimplência como forma de reduzir o valor real de seus desembolsos. As autoridades federais viram-se investidas de um poder de imposição de políticas elevado, em se tratando de regime democrático. E usaram tal poder para “*enquadrar*” (Lopreato, 2002:206) os Estados nas determinações da nova política econômica.

A União passou a deixar de lado a postura, recorrente nos anos 1980, de levar adiante programas de apoio financeiro descolados da adoção de medidas saneadoras das finanças estaduais. Embora não fosse possível, até mesmo pela vigência de um pacto federativo, negar completamente condições de refinanciamento aos Estados, elas passaram a

se inserir num contexto mais amplo de reforma patrimonial do Estado brasileiro. Ou seja, o apoio à superação da crise da dívida viria, mas acompanhado da necessidade de se adotarem medidas tendentes a reduzir o peso do setor público na economia, privatizando estatais e bancos estaduais. Desse modo, pretendia-se redesenhar as relações intra e intergovernamentais, bem como a convivência do setor público com o setor privado, criando oportunidades para que este último pudesse ampliar seus investimentos, bem como para que se reduzisse o déficit público (Lopreato, 2002:207).

Tal é, em resumo, a evolução das finanças públicas estaduais até o momento mais agudo de sua crise, a partir do qual passariam a ser implantadas medidas de ajustamento mais vigorosas, em contraste com algumas mencionadas ao longo deste capítulo, que não foram efetivas no ataque às condições determinantes do excessivo endividamento estadual.

Em dezembro de 1996 foi aprovada a medida provisória nº 1.560 (a qual viria a se converter na Lei nº 9.496/97), que criou o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados. Falaremos dele com detalhes mais à frente, quando tecermos comentários sobre a forma como o Estado de São Paulo se comportou frente a ele, mas desde logo traçaremos os aspectos gerais do programa.

Constitui-se de 2 eixos. No primeiro deles, busca-se ajustar o fluxo e o estoque das dívidas com a capacidade de pagamento dos Estados. Assim, trabalha no rumo da eliminação de desequilíbrios primários, evitando o aumento das necessidades de financiamento do setor público. Procura alongar o perfil da dívida, restringindo a assunção de novos compromissos financeiros. Mas tem também um forte componente político, pelo qual a União condicionou a renegociação da dívida à transformação patrimonial dos Estados, retirando-lhes meios de solapar o esforço do governo federal no sentido do ajuste, através da limitação de gastos e de assunção de dívidas, bem como impondo a necessidade de privatização de ativos estaduais, num esforço para reduzir a capacidade dos governos locais de angariar recursos para financiar seus gastos.

As dívidas financeiras dos Estados foram consolidadas em contrato único, e refinanciadas a taxas que variam entre 6,5% e 7% ao ano, sujeitas à atualização monetária pelo IGP-DI, e com amortização pela Tabela Price. Receitas próprias dos Estados e cotas do FPE podem ser utilizadas como garantia, assegurando-se ainda, à União, o direito de saque

diretamente sobre as contas utilizadas pelos Estados para a centralização da arrecadação tributária. Institui-se o mecanismo denominado conta gráfica, por meio da qual os Estados poderiam obter descontos no valor das dívidas se entregassem à União ativos privatizáveis, inegável ação estimuladora da redução da atividade empresarial dos Estados. São adotados mecanismos de controle da trajetória e do limite de endividamento, desestimulando-se a inadimplência (o valor inadimplido seria refinanciado não à taxa fixada em contrato, mas sim de acordo com o custo médio de financiamento da dívida pública federal, substancialmente maior). Havia também objetivos relativos à obtenção de resultados primários positivos, despesas de pessoal, arrecadação de receitas próprias e limitação das despesas de investimento em relação à receita líquida real (RLR).

O processo de renegociação e ajuste foi coroado com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000), que deu maior consistência às renegociações das dívidas, que haviam ocorrido há apenas pouco mais de 2 anos, introduzindo ainda novos parâmetros de desempenho das finanças públicas estaduais. A LRF instituiu metas de desempenho relativamente ao montante de despesas com pessoal, ao volume da dívida, oferecimento de garantias pelos Estados, contratação de operações de crédito internas e externas e restos a pagar. Reduziu, portanto, de forma acentuada, a margem de manobra dos governadores em matéria de gastos, que ficam sempre condicionados ao atendimento dos seus ditames (sem prejuízo, por óbvio, do cumprimento das condições contratuais em que se deram as renegociações das dívidas, em 1997).



## **CAPÍTULO 2**

### **O DÉFICIT FISCAL EM SÃO PAULO**

Neste capítulo serão apresentados dados relativos ao problema fiscal vivido no Estado de São Paulo e às formas pelas quais foi encaminhada sua tentativa de solução. Tais dados abrangem o período compreendido entre os anos de 1980 a 2004, apresentados no livro “Economia Paulista – Dinâmica Socioeconômica entre 1980 e 2005”, particularmente no seu capítulo 8, que trata detidamente o tema das finanças públicas paulistas e traz diversas tabelas com dados fiscais, os quais estão denominados em reais, com as devidas conversões monetárias e deflacionamentos, conforme metodologia desenvolvida pela DIESP/Fundap<sup>1</sup>.

Para que se tenha uma adequada noção dos acontecimentos, apresentaremos dados e indicadores demonstrativos da evolução da saúde fiscal da economia paulista, tais como:

- Execução orçamentária
- Evolução dos gastos de investimento
- Resultado primário x operações líquidas de crédito
- Variação de receitas e despesas
- Evolução da dívida pública
- Investimento por setor
- Dívida financeira x receita líquida real
- Superávit primário x receita líquida real
- Receitas de alienação de ativos
- Gasto com pessoal x receita corrente líquida
- Gasto de investimento x receita líquida real

Alguns destes indicadores, como veremos mais à frente, foram utilizados para o monitoramento das contas públicas paulistas no âmbito do processo de acompanhamento do cumprimento das condições impostas pelo Governo Federal para a renegociação das dívidas

---

<sup>1</sup> Os gráficos numerados de 1 a 7, que apresentaremos nesta Seção, foram elaborados pelo autor com base nos dados disponíveis em (Cano et al, 2005).

dos Estados, ocorrida, no caso paulista, em 1997. Procuraremos apresentar, através destes indicadores, o estado geral das finanças públicas paulistas entre os anos 1980 e início dos 1990, momento de aguçamento da crise financeira, e no período pós-1995, em que se verifica a implantação de um programa de ajuste fiscal que procurou recuperar a higidez das contas públicas.

Um aspecto a ser definido, inicialmente, é a forma de apresentação dos dados e dos fatos. Nesse trabalho, os exporemos de acordo com alguns aspectos pré-selecionados, e que tem, cada qual, sua parcela de importância no contexto da compreensão do ajuste fiscal promovido em São Paulo. Assim, analisaremos separadamente os seguintes aspectos das contas públicas:

- Evolução da execução orçamentária: condicionantes gerais da evolução da receita e despesa públicas
  - Investimento: evolução no contexto do ajuste fiscal
  - Gastos com pessoal
  - Evolução da dívida pública: explicitação de diferentes conceitos relacionados à matéria; processo de renegociação da dívida com a União (Lei Federal nº 9.496/97) e suas consequências; apresentação da evolução dos indicadores do PAF (Plano de Ajuste Fiscal)
  - Lei de Responsabilidade Fiscal: atendimento de seus comandos por SP

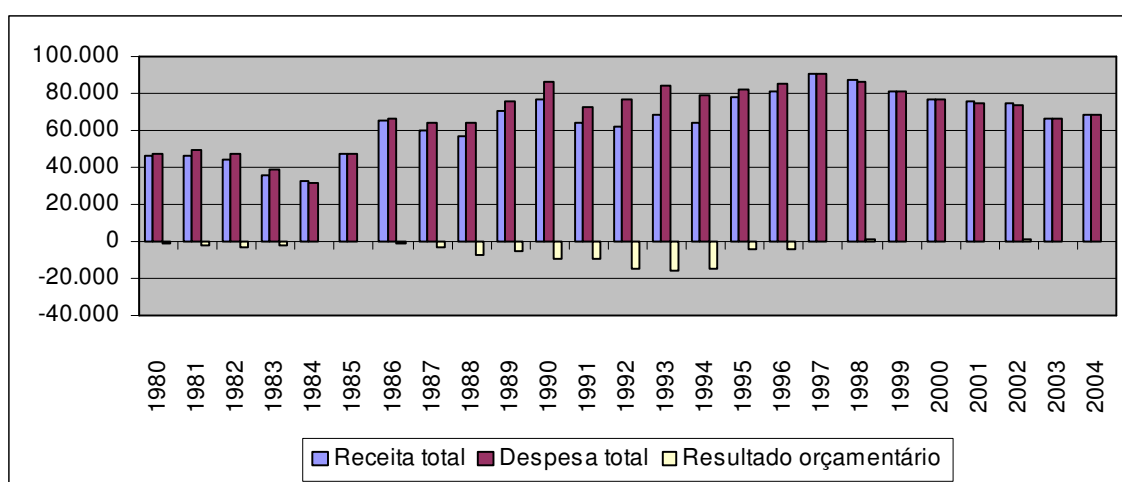
### ***2.1 Evolução da execução orçamentária e do resultado primário***

A economia paulista inicia os anos 1980 sob a égide da crise da dívida externa decorrente da quebra do padrão de financiamento até então vigente. Alguns elementos são importantes para explicar os reflexos desta crise sobre as finanças públicas estaduais: a) a política econômica recessiva adotada em âmbito federal faz cair o nível de atividade econômica, reduzindo a arrecadação tributária; b) o arrocho de tarifas nas empresas estatais, como tentativa de contribuir para a queda da inflação, acaba gerando a necessidade de capitalizá-las de outras formas, incluindo emissão de dívida e cobertura direta pelos Tesouros estaduais; c) o aumento da taxa de inflação provoca redução da receita real, fenômeno que ficou conhecido como “efeito Tanzi”: para um determinado período de tempo decorrido entre a ocorrência do fato gerador do tributo e sua efetiva arrecadação pelo Estado, uma maior taxa de inflação determinará uma menor receita real arrecadada; d) aumento da despesa financeira por conta da

elevação do endividamento; e) decisões políticas relativas à manutenção de gastos expansionistas, em lugar da implantação de uma política de ajustamento às novas condições econômicas do país.

O gráfico 1 apresenta a evolução da execução orçamentária em seu sentido mais amplo, ou seja, nos montantes globais de receita e despesa e do resultado orçamentário:

Gráfico 1 – Execução Orçamentária



Fica bastante claro que, até o ano de 1984, há uma queda sistemática dos valores de receita total. O detalhamento oferecido pela Tabela 1 (no anexo de dados) indica que tal queda de receita está fortemente relacionada ao decréscimo da receita tributária, de R\$ 38.122 mi para R\$ 26.075 mi entre 1980 e 1984, uma queda de cerca de 32%, em valores já deflacionados, de acordo com a metodologia adotada. Porém as despesas não acompanham o mesmo ritmo de queda, e, quando o fazem, isto se manifesta em bruscas quedas nos níveis de pagamento de pessoal e de investimentos. Nos anos de 1982/1983 consegue-se até mesmo um pequeno resultado primário positivo.

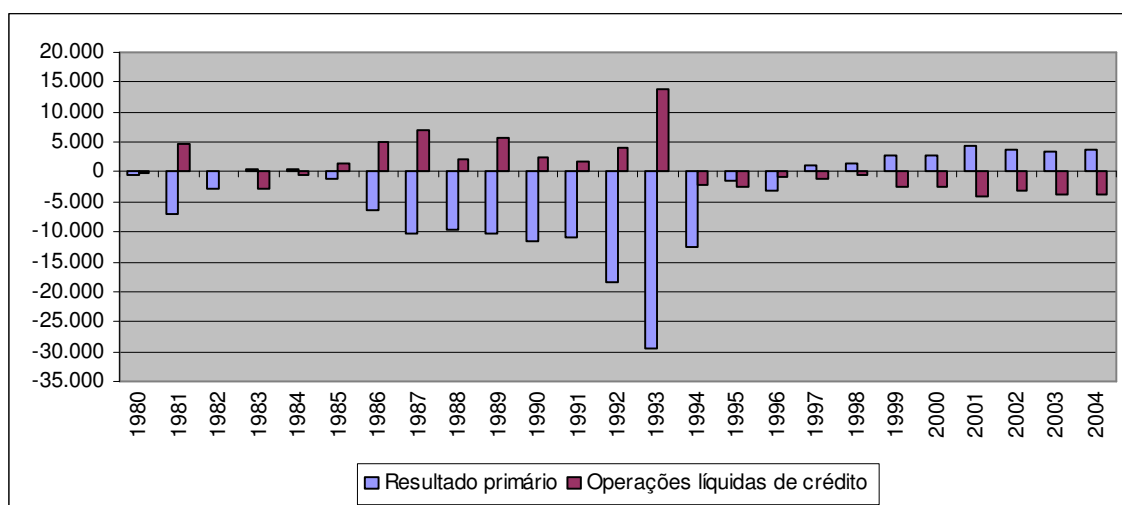
A partir do ano de 1985, dois fatores novos são observados. No campo político, a campanha pela redemocratização faz surgir novas demandas sociais que até então estavam reprimidas. Estas novas demandas são cristalizadas na Constituição Federal promulgada em 1988, que ampliou enormemente os chamados “direitos sociais”, aumentando a necessidade da presença do Estado como provedor de serviços como saúde, educação, segurança, previdência social, entre outros, que, não obstante representassem uma tentativa do Estado brasileiro de

quitar a chamada “dívida social” com seus cidadãos, se tornou, como demonstram os dados, uma fonte relevante de pressão para as contas públicas, quer em nível federal, quer em estadual e municipal.

O segundo fator relevante está ligado às alterações constitucionais do sistema tributário. Entre 1985 e 1990, a receita corrente salta de R\$ 41.901 mi para R\$ 68.578 mi (variação de quase 64%), com influência relevante das receitas tributárias, fortalecidas, como já dito anteriormente, pelo novo arranjo constitucional que integrou à base de cálculo do ICM os impostos únicos e sobre serviços, elevando, desse modo, a base tributável dos Estados. Ademais, os Estados passaram a receber mais verbas por meio de transferências via fundos constitucionais, os chamados Fundos de Participação. No entanto, os gastos também se elevaram: as despesas totais subiram de R\$ 35.340 mi para R\$ 65.329 mi no mesmo período, variação positiva de cerca de 85%, motivada especialmente por gastos com pessoal e investimentos. O resultado primário, então, passou de um déficit de R\$ 1.247 mi para um déficit de R\$ 11.565 mi.

Nesse cenário, cresce a importância das operações de crédito, empréstimos obtidos pelo governo estadual para tentar resolver o problema cada vez maior do descasamento entre receitas e despesas não-financeiras. A comparação entre o resultado primário e o valor das operações líquidas de crédito), demonstrada no gráfico 2, dá uma dimensão de como as finanças paulistas dependeram deste tipo de expediente para tentar sobreviver nos anos 1980:

*Gráfico 2 – resultado primário x operações líquidas de crédito*



Verifica-se que na segunda metade dos anos 80 ambos os indicadores cresceram fortemente, embora as operações de crédito não tenham sido capazes de acompanhar o aumento vertiginoso do déficit primário. Nesse processo de endividamento de curto prazo, o governo serviu-se largamente dos créditos oferecidos pelo BANESPA, instituição financeira controlada pelo governo paulista, além de recursos tomados junto aos bancos privados. Segundo (Lopreato, 2002: 154), as operações de curtíssimo prazo (as chamadas operações ARO – Antecipação de Receita Orçamentária) chegavam a 97% de todos os créditos concedidos ao conjunto dos Estados no ano de 1989, contra 28,5% em 1985. Essa situação fragilizava a gestão do banco paulista, colocando-o na posição de verdadeiro emissor paralelo de moeda, uma vez que era freqüentemente impossibilitado de fechar sua posição, tendo que recorrer ao Banco Central para tanto.

A virada para a década de 1990 representa o início de um movimento em sentido contrário nas finanças públicas estaduais. Mas ele não ocorreria de imediato. A grande mudança de orientação ocorre, primeiro, no governo federal. Fernando Collor de Mello, ao assumir a Presidência da República, traz um novo ideário econômico, fortemente influenciado pelas idéias comumente denominadas de neoliberais, cujas linhas mestras podem ser encontradas naquilo que se convencionou denominar de Consenso de Washington. No campo fiscal, o Consenso preconizava disciplina, com redução de gastos públicos e privatização de estatais, sem prejuízo de outras medidas nas esferas comercial, cambial e institucional.

Tais medidas se cristalizaram, no Brasil, pela busca de três objetivos principais: forte ajuste fiscal, dando-se especial relevância à questão previdenciária; afastamento do Estado da atividade produtiva; e imposição de limites ao financiamento da dívida pública. Mas na primeira metade da década esta nova direção não se fez presente nos Estados. Para o caso paulista, por exemplo, o déficit primário continuou crescendo: saltou de R\$ 11.565 mi em 1990 para R\$ 29.596 mi em 1993 (aumento de 155%). A explicação para este movimento pode ser encontrada na queda pronunciada das receitas (de R\$ 68.578 mi para R\$ 45.981 mi), especialmente das tributárias e de transferências. Tal queda, por sua vez, pode ser explicada pelo importante avanço da inflação no início da década - reforçando o chamado “efeito Tanzi” – associado ao parco crescimento econômico do período.

Outrossim, não houve semelhante queda nas despesas não-financeiras, que se mantiveram praticamente estáveis durante esse período. O resultado final somente não foi tão negativo quanto poderia ter sido em razão da obtenção de receitas extraordinárias com alienação de bens, consistentes na venda de ações de companhias energéticas e do BANESPA.

Nesse contexto econômico do início dos anos 1990, os Estados viam-se cada vez mais enfraquecidos e dependentes nas suas relações com o Governo Federal, cujas finanças passavam por situação relativamente confortável, com o ingresso continuado de moeda forte, o que lhe deu condições de impor aos Estados um programa forte de ajustamento fiscal. As unidades federativas, por seu turno, não tinham condições de oferecer resistência a esta ação, em razão do estado deficitário de suas contas.

Vale dizer, nesse ponto, que o processo de abertura comercial levado a efeito desde o início da década traz consigo uma necessidade premente: o país que se abre a fluxos externos e passa a depender deles para o fechamento de suas contas submete-se às exigências (explícitas ou não) dos donos destes capitais no que diz respeito à manutenção de uma política econômica vista como responsável e previsível. E, como dito há pouco, os pilares desta política econômica tida como responsável estavam apresentados no Consenso de Washington, e representavam uma reversão fundamental no papel que o Estado desempenhou em muitos países da América Latina durante várias décadas. Nesse sentido, a credibilidade do programa de ajuste passa pela capacidade que a esfera federal tenha de submeter as subnacionais ao programa, com o objetivo de dar consistência e coerência ao programa de ajuste. Ou seja: o governo federal tinha que impor aos Estados as mesmas medidas de abertura e ajuste que estava praticando, o que representaria uma demonstração de que todas as esferas de poder estavam afinadas com o novo ideário econômico.

Em 1993 o Governo Itamar Franco promulga o PAI (Programa de Ação Imediata), que, a par de medidas austeras implantadas no âmbito federal, também impõe restrições aos Estados. Por exemplo: veda a concessão de empréstimos dos bancos estaduais aos seus controladores, e também o socorro dos bancos pelos governos estaduais; suspende transferências não-constitucionais; retém recursos de Fundos de Participação de Estados inadimplentes; executa garantias contratuais relativas a créditos em atraso, regula as

intervenções do Banco Central nos bancos estaduais, com o objetivo de saneá-los, entre outras.

O ano de 1994 assiste ao surgimento do Real, nova moeda que teve o grande mérito de reduzir a inflação brasileira a níveis civilizados. Duas foram as conseqüências imediatas. As receitas experimentaram forte crescimento, numa reversão dos efeitos negativos do já mencionado efeito Tanzi, o que aumentou o valor real das receitas tributárias. De fato, as receitas totais saem de R\$ 47.206 mi em 1993 para R\$ 70.447 em 1995, um crescimento de cerca de 50%, primeiro ano completo com baixa inflação. Este movimento é fortemente influenciado pelo comportamento da receita tributária: a arrecadação de ICMS vai de R\$ 39.361 mi para R\$ 51.808 (aumento de 31%), e a de IPVA, de R\$ 505 mi para R\$ 3.522 mi (crescimento de 597%).

Por outro lado, o fim do imposto inflacionário trouxe conseqüências negativas para o lado da despesa, especialmente quanto aos gastos com pessoal. Isto porque, nos tempos de alta inflação, o governo freqüentemente controlava esta despesa por meio da concessão de reajustes salariais em níveis menores que os da inflação, obtendo, assim, uma queda real nas despesas com pessoal. Mas, num cenário com baixa inflação, tal política não mais seria viável, e esta despesa cresceu rapidamente: 29%, passando de R\$ 26.172 mi em 1993 para R\$ 33.767 em 1995, chegando ao máximo de R\$ 38.403 mi em 1998.

A variável de ajuste nesse novo quadro fiscal foi o investimento, que caiu à metade entre os anos de 1993 e 1995, como será visto na sequência. Esse é, obviamente, o aspecto negativo do ajuste fiscal empreendido em São Paulo. No entanto, a menos que se considerasse a possibilidade de suspensão dos pagamentos da dívida pública – medida extremamente improvável no contexto de abertura econômica – a variável investimento era efetivamente a única com suficiente flexibilidade para ser utilizada para o ajuste das contas públicas. As receitas não poderiam ser tão facilmente elevadas sem trazer consigo o inevitável componente da impopularidade, tão indesejado pelos atores políticos. As demais despesas (pessoal, custeio, transferências) são rígidas, ou dependentes de vinculações constitucionais. Não restou outro caminho, portanto, senão o de comprometer a capacidade de investimento do Estado em nome da premente necessidade de ajustar o fluxo das contas públicas e o estoque de sua dívida.

Os resultados iniciais da nova política fiscal vieram em alguns anos: em 1993 o resultado orçamentário final foi negativo em R\$ 15.935 mi; em 1997 vem o primeiro superávit nominal, de R\$ 158 mi. Ano após ano, conforme se pode verificar na Tabela 1, o equilíbrio fiscal foi sendo mantido, mas não apenas com base no comportamento das receitas, que foi bastante favorável, num contexto de baixa inflação, câmbio valorizado e retomada da atividade econômica. Passaremos a analisar outros importantes aspectos do ajuste fiscal.

## **2.2 Investimentos**

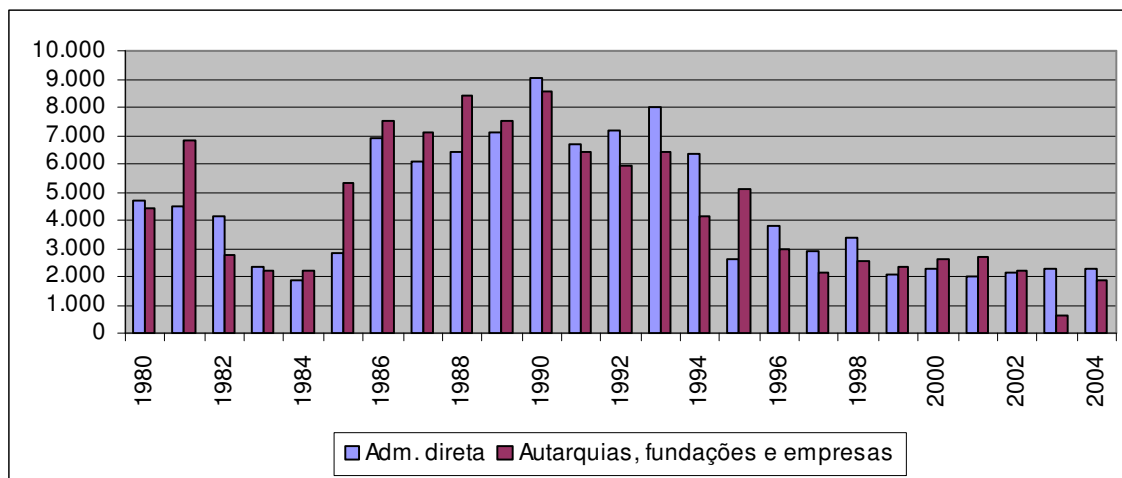
O gasto de investimento é aquele realizado pela Administração Direta e Indireta, com recursos próprios, vinculados (estaduais ou federais) e operações de crédito. Em razão da disponibilidade de dados, observaremos a evolução deste indicador a partir do ano de 1986. Verifica-se que há dois momentos distintos quanto ao comportamento desta variável: o primeiro, a partir de 1985 (levando-se em conta o total de investimentos) e até 1994, em que há um crescimento expressivo dos valores gastos, sendo que no ano de 1990 alcançou-se o nível mais alto de investimentos no Estado (R\$ 17.533 mi). Dentre tais gastos destacam-se os realizados com transportes, especialmente o rodoviário, além dos realizados com saneamento básico e ambiental. Na área social, os gastos com segurança pública e habitação evoluíram bastante no período. É possível atribuir tal situação a dois aspectos: o primeiro deles é a indisciplina fiscal, que fazia com que os governadores não se sentissem constrangidos em deixar restos a pagar. O outro é a execução de determinadas prioridades políticas dos governantes, pois os gastos que mais cresceram foram os associados a obras de grande visibilidade (rodovias, segurança pública).

O segundo momento da evolução dos investimentos foi aquele que se iniciou em 1995, com o início do processo de ajuste fiscal. A partir deste momento, os constrangimentos financeiros e institucionais tornaram esta a principal variável de ajuste das contas. Ademais, ocorreu progressiva descentralização dos gastos para os municípios, notadamente nas áreas de educação e saúde, e a criação do Programa Estadual de Desestatização (PED).

A evolução dos valores investidos é claramente negativa: em 1994 o valor total investido foi de R\$ 10.434 mi; dez anos depois o valor observado foi de R\$ 4.114 mi. Esta redução alcançou todas as áreas de atuação estatal, como podemos ver no gráfico a seguir:



Gráfico 3 – Evolução dos Investimentos



No entanto, algumas áreas sofreram mais do que outras: enquanto educação e saúde mantiveram relativamente estável o valor de seus dispêndios, em razão das vinculações constitucionais, outras, como habitação, sofreram mais fortemente os efeitos da necessidade do ajuste, como se pode verificar na Tabela 2 (anexo de dados).

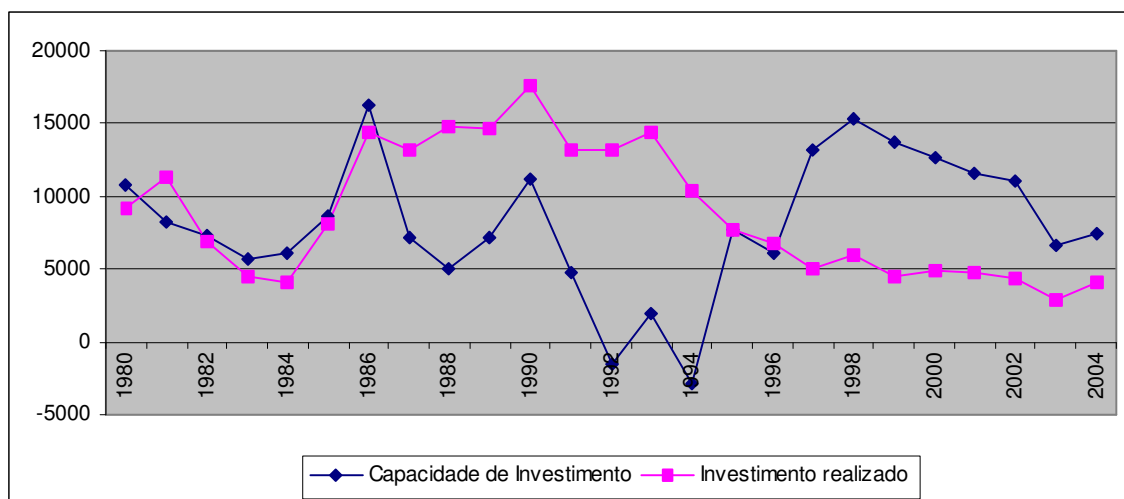
A contrapartida deste movimento de queda do investimento foi o processo de desestatização, também conhecido como reforma patrimonial ou privatização. Ele foi uma das pré-condições para a renegociação da dívida pública paulista, como veremos adiante, e representou também uma resposta do Estado à queda do gasto em investimento.

O Programa Estadual de Desestatização, que foi instituído pela Lei Estadual nº 9.361/96, teve como fundamento a necessidade de retirada do poder público de áreas em que o setor privado poderia atuar. No âmbito dos transportes, as medidas incluíam concessão das principais rodovias, e também das de pequeno e médio porte, com realização de investimentos em ampliação e manutenção pelo setor privado, além da transferência da operação de ferrovias e portos; em energia elétrica, privatizações das companhias geradoras, distribuidoras e transmissoras; em gás natural, a privatização da Comgás; no saneamento, reestruturação da SABESP e parcerias com o setor privado na operação dos sistemas de água e esgoto, além da privatização da CEAGESP e da CODASP e da venda de outros empreendimentos de propriedade do governo estadual.

Se as restrições de gastos em pessoal e investimentos, além dos aumentos de receita, representaram o ajuste de fluxo, adequando as despesas às receitas, o processo de privatização significou o ajuste do estoque, uma vez que foi realizado no contexto da renegociação da dívida pública estadual, como veremos mais à frente.

Na discussão sobre os investimentos pode-se tomar em conta também um indicador que diz respeito à comparação entre a capacidade de investimentos do Estado (dada pela poupança corrente, que é igual às receitas correntes + operações líquidas de crédito – despesas correntes) e o efetivo gasto em investimento, a fim de avaliar o eventual excesso de investimento empreendido com recursos públicos. Os dados referentes a esse aspecto de avaliação estão dispostos no Gráfico 4, abaixo demonstrado:

Gráfico 4 – Capacidade de investimentos x investimento efetivo



É fácil verificar que o comportamento da variável investimento, até meados da década de 1980, caracterizou-se por estar sempre, no mínimo, muito próximo dos valores limite dados pela poupança corrente. Após o ano de 1986, entretanto, o valor efetivamente investido descolou-se totalmente de sua base de financiamento. Ao lado das despesas com pessoal, foi o elemento que mais fortemente contribuiu para os resultados primários fortemente negativos observados no período.

No que diz respeito ao equilíbrio dos fluxos de receita e despesa, a questão pode ser analisada sob a ótica do volume de transferências de capital e de transferências correntes de responsabilidade do Tesouro.

Transferências de capital são dotações orçamentárias para investimentos físicos ou financeiros a serem realizados por outras pessoas de direito público ou privado, além das dotações destinadas à amortização da dívida pública. Podemos dizer, então, que tais transferências são os gastos destinados a ampliar a capacidade de atuação do Estado. No caso paulista, como se pode verificar da Tabela 3 (anexo de dados) as despesas de capital concentram-se fortemente na rubrica investimentos, especialmente no que se refere ao aumento de capital das empresas estatais. Nesta mesma tabela podemos verificar que o volume desses investimentos declinou fortemente entre 1995 e 1998, para manter-se em relativa estabilidade após isto, contrariando o movimento que apresentava até então, o que evidencia o efeito das privatizações em termos de redução das necessidades do Tesouro em aportar recursos para a expansão das estatais.

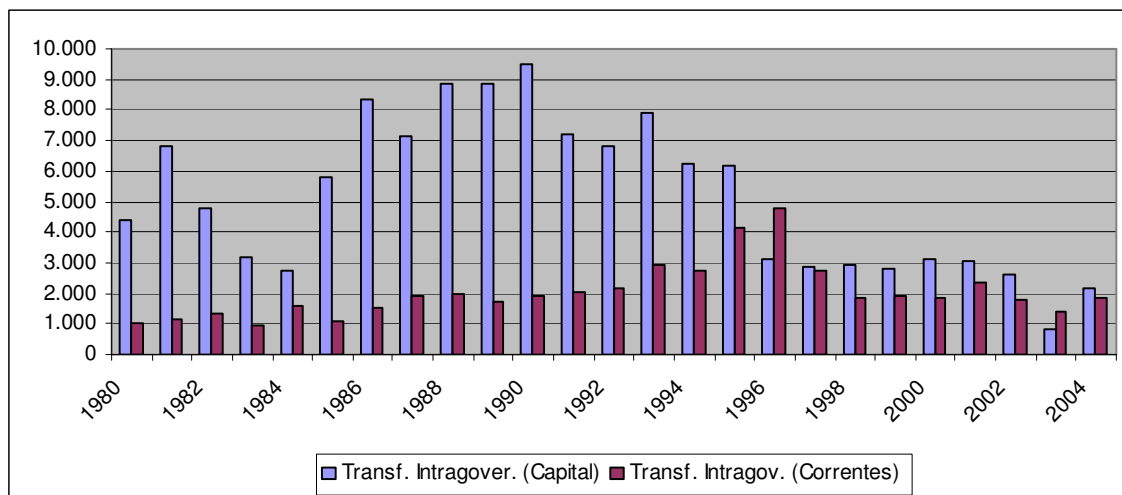
As transferências correntes são recursos recebidos de outras esferas de governo, para o atendimento das despesas correntes. Assim, podemos dizer que uma despesa de capital, quando se traduz em aumento da capacidade produtiva, traz consigo o aumento das despesas correntes, embora estas possam ser desvinculadas de uma despesa de capital específica, como ocorre com as transferências do Estado aos municípios, que são constitucionalmente determinadas.

Considerando apenas as transferências intragovernamentais (ou seja, as realizadas dentro da mesma esfera de governo, ou entre entidades pertencentes à mesma esfera política<sup>2</sup>), dois movimentos podem ser percebidos. Primeiro, uma expressiva redução nas despesas de capital, decorrente, naturalmente, do fato de que o Tesouro estadual desobrigou-se dos gastos em investimento em muitas estatais que foram privatizadas. O gasto com esta variável em 2003, por exemplo, conforme demonstra o Gráfico 5, abaixo, é quase inexistente:

---

<sup>2</sup> Não faria sentido aqui tomar em consideração também as transferências intergovernamentais, pois elas não são afetadas pelo fator privatização, uma vez que são determinadas constitucionalmente ou legalmente.

Gráfico 5 - Evolução das transferências correntes e de capital



Poder-se-ia argumentar que, não havendo mais despesas de capital (ou não havendo em volume expressivo), não haveria razões para haver despesas correntes. Ocorre, porém, que, entre tais despesas, encontra-se o pagamento de inativos das ex-estatais. Esse tipo de despesa existe em função dos diferentes arranjos por meio dos quais tornou-se possível a venda das estatais. Outros tipos de modelo foram: transferência de dívidas para o novo controlador, reduzindo o preço de aquisição; transferência de propriedade à União, como ocorreu em relação ao sistema ferroviário; bem como a concessão de serviços, caso das rodovias. Houve situações, portanto, em que o modelo de privatização deixou para o Estado alguma forma de passivo, importando em algum peso em despesas correntes.

Fica evidente, todavia, que o saldo das reduções de gastos correntes e de capital foi favorável ao Estado, que deixou de ter um elemento de pressão orçamentária. Sem prejuízo, os valores arrecadados com o ajuste patrimonial também tiveram efeito positivo na redução do endividamento, no contexto da renegociação da dívida com a União, como veremos mais à frente.

### **2.3 Despesas com pessoal**

O gasto com pessoal é caracteristicamente rígido e elevado na composição do total de dispêndios de um ente público. Embora a rigidez decorra, naturalmente, da irredutibilidade imposta por lei e da pouca variação do número total de servidores, que, em sua maior parte,

gozam de estabilidade no exercício de suas funções, o tamanho da participação da massa salarial no total dos gastos pode ser explicado por motivações de ordem política. A Constituição Federal de 1988 e sua sucedânea estadual (1989) implantaram diversos benefícios aos salários dos servidores públicos, tais como: remuneração de horas extras, pagamento do salário acrescido de um terço por ocasião das férias (o chamado terço constitucional); aposentadoria integral; incorporação ao salário de remuneração decorrente do exercício de funções gratificadas, ainda que não mais exercente do cargo após a incorporação; entre outras, que colaboraram decisivamente para a maior participação dos gastos com pessoal no total das despesas.

Durante a década de 1980, os gastos com pessoal cresceram cerca de 65% (de R\$ 20.509 mi em 1980 para R\$ 33.806 mi em 1990). Esse crescimento teve importante participação dos gastos com inativos, que cresceram 140%, enquanto o dispêndio com os ativos cresceu 50%. Entre 1990 e 1994 há queda expressiva nos gastos desta rubrica, em razão de uma política de reajustes mais dura, que, ao não repassar totalmente aos salários a inflação do período, provocou queda real nas remunerações.

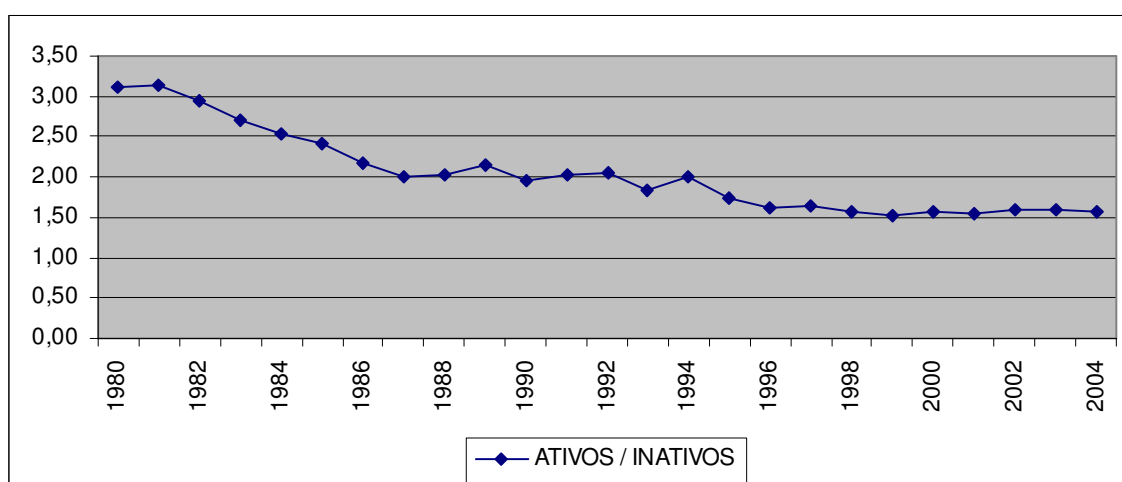
Mesmo após o início do ajuste fiscal, em 1995, as despesas com pessoal voltam a crescer, uma vez que o fim da inflação crônica não mais permitia aos governos usar a mesma estratégia de contenção aplicada até então: a aplicação de correções menores que a inflação não mais poderia ser usada como elemento de contenção dos gastos com pessoal. Entre 1995 e 2001 tais despesas se mantêm em nível relativamente estável, exceto nos anos de 1997 e 1998, que apresentam um pico no valor pago aos inativos, o que pode ser decorrente de um processo de antecipação de aposentadorias, uma vez que as perspectivas de uma reforma da previdência (que realmente ocorreu em 1998) podem ter amedrontado os servidores que já tinham preenchido os requisitos para a concessão dos benefícios. A partir de 2001, como veremos com mais detalhes à frente, as imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal fizeram com que o governo tenha tido que adotar medidas mais duras para manter o gasto com pessoal dentro dos limites preconizados pela nova legislação – a LRF proibiu gastos com pessoal superiores a 60% da receita corrente líquida<sup>3</sup>. Até 2004, os gastos totais com pessoal caíram de forma continuada.

---

<sup>3</sup> Receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional (art. 2º, IV, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Outro aspecto interessante a ser observado no que diz respeito às despesas com pessoal é a relação entre os valores gastos com ativos e inativos das administrações direta e indireta e das empresas públicas. O gráfico 6, abaixo, mostra que a relação é decrescente, ou seja, os gastos com inativos são cada vez mais próximos daqueles realizados com os ativos. Isto torna bastante difícil a elaboração de políticas de recursos humanos para o conjunto dos servidores, em razão dos altos impactos que os eventuais reajustes concedidos aos ativos teriam sobre a conta de inativos e por elevar também o impacto financeiro sobre o sistema previdenciário estadual.

Gráfico 6 – Relação Gastos com Ativos/Gastos com Inativos

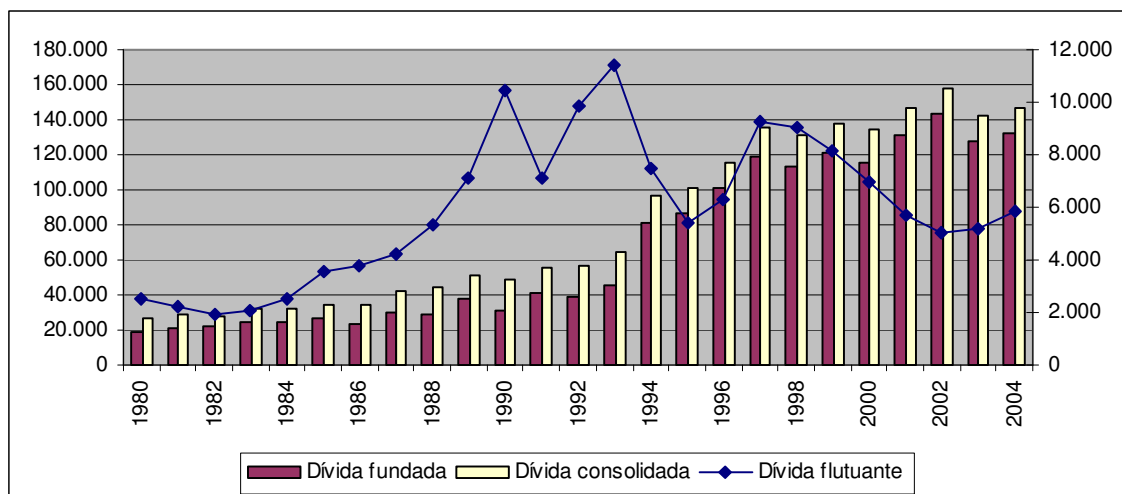


## 2.4 Evolução da dívida pública

Ao falar de dívida pública, é útil rememorar os diferentes conceitos de dívida dos quais trataremos nesta seção. A dívida pública classifica-se em consolidada ou fundada (interna ou externa) e fluante ou não consolidada. A Dívida Fundada Pública (de longo prazo) decorre de compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos. A Dívida Fluante Pública (de curto prazo) é a contraída por um breve e determinado período de tempo para atender às momentâneas necessidades de caixa. Nela se incluem os restos a pagar (excluídos os serviços de dívida) e os serviços de dívida a pagar. A Dívida Financeira Total corresponde às dívidas em contrato ou em títulos, exigíveis no curto ou no longo prazo. A Dívida Consolidada será entendida aqui como a soma das dívidas do Tesouro e das entidades dele dependentes.

Vejamos, inicialmente, um gráfico demonstrativo da evolução da dívida pública paulista entre os anos de 1980 e 2004, nas suas componentes flutuante, fundada e consolidada:

*Gráfico 7 – Estoque de Dívida Pública*



Como vimos, a dívida flutuante abrange os restos a pagar. Estes representam as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada ano. O empenho é o primeiro estágio de pagamento de uma despesa pública; consiste no “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (artigo 43 da Lei 4.320/64, que rege os Orçamentos Públicos). Se não liquidado e pago no próprio ano (exercício), é inscrito nos restos a pagar para ser pago no exercício seguinte. Uma das armas de que os governos estaduais se valeram durante as fases mais agudas da crise fiscal foi o atraso deliberado nos pagamentos a fornecedores e empreiteiras, com vistas a desvalorizar, em termos reais, o valor a ser desembolsado. Estes valores eram inscritos como restos a pagar, e eram contabilizados na dívida flutuante, ou seja, de curto prazo. Portanto, a crescente participação da dívida flutuante em relação ao total de endividamento reflete esta estratégia de atuação dos governos paulistas na década de 1980. No ano de 1990, por exemplo, a dívida flutuante chegou a representar 21,41% do total de endividamento do setor público paulista, nível mais alto do período analisado. Por ser um endividamento de curto prazo, demonstra a falta de saúde fiscal que caracterizava as contas públicas paulistas naquele momento.

Se durante os anos 1980 o endividamento total mostrou-se relativamente comportado, a partir de 1991 e até 1997 houve um intenso crescimento do montante total de dívida. Este movimento foi influenciado por um aumento expressivo nas dívidas mobiliária e contratual, devido à ausência de pagamentos dos encargos devidos ao Banco Central e ao BANESPA em função do carregamento dos títulos estaduais, o que ocasionou a capitalização integral dos encargos, levando ao crescimento acelerado destas variáveis de endividamento (Giambiagi e Rigolon, 1999). Ademais, as altas taxas de juros incidentes sobre o estoque desta dívida criaram um fluxo financeiro muito maior que a capacidade de geração de recursos pelos Estados para seu pagamento.

Esta situação, combinada à disposição de ajuste existente no governo federal, no contexto da abertura da economia, não deu aos governadores outra opção para além de aceitar o programa de ajuste proposto pelo governo federal. Embora a União sempre tenha, de uma forma ou outra, bancado a posição dos Estados – sob pena de ocasionar até mesmo problemas de governabilidade e uma crise federativa – houve neste momento uma diferença fundamental: fortalecida pela fraqueza das unidades federativas, a União teve condições de impor sua vontade e condicionar a concessão de auxílio financeiro à implantação de um programa específico de ajustamento de fluxo e patrimonial. Desse modo, pôde compelir os Estados a contribuir com o programa de estabilização macroeconômica. O processo de renegociação teve um componente político: a ausência de intervenção da União era uma ameaça à governabilidade dos Estados, e, portanto, ao próprio sistema federativo, constitucionalmente estabelecido. A concretização material deste comando constitucional foi o processo de renegociação e ajuste.

O contrato de renegociação da dívida definiu que o Governo Federal emprestaria ao Estado de São Paulo o valor de R\$ 50.388.778.542,92, correspondentes ao somatório da dívida mobiliária existente em 31.03.1996, até então não paga (R\$ 20.057.875.108,53) e aos saldos devedores de contratos firmados com o BANESPA (R\$ 24.395.866.939,42) e com o Banco Nossa Caixa (R\$ 5.935.036.494,97), o que significava, na prática, que ela, União, assumiria tais dívidas. Esta dívida será paga em 30 anos, com parcelas calculadas com base na tabela Price e sujeitos à atualização monetária com base no IGP-DI, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, acrescido de juros de 6% ao ano. O Estado comprometeria, com isso, o limite máximo de 13% de sua receita líquida real, anualmente. A União estaria ainda autorizada a sacar diretamente das contas bancárias que centralizavam a arrecadação do Estado para suprir



eventual inadimplência, sem prejuízo das garantias representadas pelas receitas próprias e transferências do Fundo de Participação do Estado.

Embora o valor das dívidas fosse de cerca de R\$ 50 bilhões, o contrato previa um desconto na dívida, condicionado à entrega de patrimônio estadual como forma de pagamento à vista. Foi a chamada conta gráfica, por meio da qual o governo federal permitiu deduções nos valores de cada um dos três componentes da dívida (mobiliária, BANESPA e Nossa Caixa). Assim, foram entregues como parte do pagamento ações da Eletropaulo, CESP, FEPASA, CEAGESP e do Banespa. No entanto, se o valor obtido com a venda destas ações não fosse suficiente para quitar todo o valor da conta gráfica, e se não houvesse novos bens passíveis de entrega à União para abater tal remanescente, um valor equivalente a cinco vezes esse saldo devedor seria refinanciado nos mesmos termos e custos do refinanciamento da dívida pública federal, e não pelas condições vigentes no contrato. Isto representava uma penalização para os Estados que não lograssem cumprir essa condição, pois este saldo seria refinanciado a um custo muito maior do que o definido para a renegociação original. Mas no caso paulista isto não foi necessário, uma vez que a conta gráfica foi integralmente quitada em 1999.

Foram estabelecidas ainda determinadas metas para a trajetória de endividamento, como a relação entre a dívida financeira total e a receita líquida real, metas de superávit primário, de arrecadação com privatizações, aumento de receitas tributárias, limitação de gastos com pessoal e investimento. Dessa forma, o programa de ajuste procurou controlar os principais elementos desestabilizadores das finanças públicas, reduzindo a margem de manobra dos governos estaduais e a possibilidade de geração de instabilidades no campo fiscal.

As variáveis sob verificação são: a) dívida financeira em relação à receita líquida real - RLR; b) resultado primário, entendido como a diferença entre as receitas e despesas não financeiras; c) despesas com funcionalismo público; d) arrecadação de receitas próprias; e) privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial; e f) despesas de investimento em relação à RLR. Vejamos, sinteticamente, como evoluíram, com base nos dados disponíveis nas sucessivas revisões do PAF (Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de São Paulo):

		Dívida Financeira x RLR							
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Meta</b>		1,95	1,88	1,63	2,75	2,51	2,50	2,52	2,94
<b>Realizado</b>		2,38	2,29	2,86	2,48	N/D	N/D	2,86	N/D

		Resultado primário (R\$ milhões)							
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Meta</b>		1.419	2.692	3.028	1.555	2.665	2.906	3.237	3.608
<b>Realizado</b>		1.202	1.168	1.210	2.128	2.953	3.326	4.341	4.293

		Despesas com pessoal x RCL							
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Meta</b>		62,00%	60,00%	60,00%	64,30%	59,11%	58,68%	58,61%	59,10%
<b>Realizado</b>		64,34%	64,68%	64,60%	60,58%	59,45%	58,98%	59,09%	55,69%

		Arrecadação de receitas próprias*							
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Meta</b>		3,00%	3,00%	3,00%	-0,90%	39.131	42.091	44.759	49.701
<b>Realizado</b>		N/D	3,10%	1,84%	18,31%	38.562	43.175	46.603	53.267

\*Até 2001, mensurada como variação percentual; após 2002, em valor arrecadado

		Receitas de privatização							
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Meta</b>		2.653	11.325	0	1.380	860	796	729	302
<b>Realizado</b>		3.242	3.786	3.815	696	85	537	417	1.617

		Investimento** x RLR (valor máximo)							
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Meta</b>		5,00%	5,00%	5,00%	9,00%	11,88%	11,29%	10,60%	10,07%
<b>Realizado</b>		8,56%	9,90%	8,79%	10,36%	10,15%	9,36%	5,51%	9,04%

\*\* Investimento + inversões de capital

Para a confecção desta tabela foram utilizadas as metas iniciais e suas sucessivas revisões. Ressaltamos que, no período sob análise (1997-2004), o PAF original (1997-1999) foi revisado 3 vezes (2000-2002, 2001-2003 e 2004-2006).

No que tange ao endividamento, podemos observar, com base nos dados disponíveis, que o Estado teve alguma dificuldade para cumprir as metas impostas pelo PAF. No entanto, como veremos mais à frente, conseguiu alcançar as metas de endividamento definidas pela LRF com relativa facilidade. Isto pode ser explicado pelos diferentes referenciais a partir dos quais é medido o endividamento. No âmbito do PAF, ele é medido em termos da receita líquida real (receita total – transferências voluntárias – operação de crédito – alienação de bens – transferências aos municípios), e perante a LRF é medido em termos da receita corrente líquida (receita corrente – transferências correntes constitucionais aos municípios), que é um conceito mais abrangente de receita. Assim, o denominador do índice de endividamento no PAF é menor que no âmbito da LRF. Ora, para um mesmo montante de endividamento, naturalmente será mais difícil atingir as metas do PAF. Foi o que se verificou no caso paulista.

O resultado primário apresentou evolução satisfatória a partir de 2000, em que se verificou importante redução nos gastos com pessoal como proporção da RCL, associada a

uma relevante elevação da arrecadação de receitas próprias, sobretudo em ICMS. A partir de então foram obtidos resultados primários positivos ano após ano, em parte pelo incremento na arrecadação de receitas próprias e em parte pela manutenção da disciplina nos gastos com pessoal.

A privatização continuou desempenhando papel relevante no equilíbrio final das contas públicas, não apenas pelas receitas diretamente delas advindas, mas também pelas novas receitas de concessões e pela transferência dos passivos das estatais para seus novos controladores.

Por fim, quanto ao investimento, podemos fazer a mesma ressalva lançada quanto ao descumprimento parcial das metas de endividamento: como ele é medido em termos da RLR, apenas a partir de 2001 passou a estar dentro das metas negociadas no âmbito do PAF, o que demonstra a intenção do Ministério da Fazenda de efetivamente ajustar os gastos dos Estados, uma vez que, ao propor uma meta mais rígida, contribui para o desenvolvimento de uma cultura permanente de ajuste fiscal, impedindo, assim, que haja nova situação de descontrole fiscal e assegurando as condições para que o Estado possa honrar os pagamentos da dívida renegociada.

Cumprir tecer o seguinte comentário: dois aspectos da renegociação (tabela Price e IGP-DI) contribuíram para o aumento do montante global da dívida, mesmo após a renegociação e apesar do cumprimento das obrigações devidas pelo Estado de São Paulo. A tabela Price é, entre os sistemas de amortização, aquele mais prejudicial aos financiamentos de longo prazo, e isto acontece porque o valor das parcelas é sempre fixo, com um percentual menor de amortização a cada mês, o que faz com que o valor final pago seja maior do que em sistemas de amortização constante. Ademais, o índice de correção (IGP-DI) tem um comportamento mais volátil e sensível à variação cambial, o que contribuiu para aumentos pontuais da dívida, como em 2002, ano em que o dólar teve expressiva desvalorização, como resultado das incertezas associadas ao processo eleitoral de então.

## ***2.5 Ajuste e Lei de Responsabilidade Fiscal***

A LRF representou mais um passo no sentido de promover o equilíbrio fiscal nos Estados. Ela estabeleceu “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na

gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição” (art. 1º, caput)”, objetivo a ser atingido mediante um controle mais duro sobre variáveis como resultado fiscal, limites à renúncia de despesa (como incentivos fiscais), despesas com pessoal e previdenciária, montante de endividamento público e inscrições de débitos em restos a pagar.

Para tanto, esta Lei instituiu algumas metas a serem cumpridas. Vejamos alguns exemplos.

A despesa total com pessoal não poderia exceder 60% da receita corrente líquida, havendo sublimites: 3% para o Legislativo e Tribunal de Contas; 6% para o Judiciário; 2% para o Ministério Público e 49% para o Executivo. Caso o montante de despesas com pessoal supere 95% do limite, fica o ente federativo em questão impedido de conceder aumentos salariais, criar cargos e alterar a estrutura da carreira se isto implicar aumento de despesas. Se superasse 100% do limite, ficaria impedido de receber transferências voluntárias (ou seja, as não-constitucionais), obter garantias e contratar operações de crédito, além de ter que eliminar o excesso de despesas nos 2 quadrimestres seguintes.

A LRF impôs também limitações ao crescimento da dívida pública dos Estados. Ela remeteu ao Senado Federal, mediante proposta do Presidente da República, o papel de definir o montante global da dívida consolidada do Estados. O Senado, por seu turno, editou a Resolução nº 40, de 2001, em que definiu que o limite máximo de dívida dos Estados, até o ano de 2016, não poderia exceder o valor de duas vezes sua receita corrente líquida. A inadequação a este limite e seu não reenquadramento dentro do ano imediatamente seguinte traria sanções, tais como: impossibilidade de realização de operação de crédito interna ou externa e recebimento de transferências voluntárias da União.

Por meio da Resolução nº 43, também de 2001, o Senado definiu ainda que os Estados somente poderiam contratar operações de crédito até o limite de 16% da receita corrente líquida, e que o comprometimento anual com amortizações, juros e encargos não poderia exceder 11,5% da RCL.

Ficou vedada também a concessão de créditos de um Estado a outro, a menos que se trate de operação entre instituição financeira de um Estado e a administração direta de outro,

desde que não sirvam para refinanciamento de dívidas contraídas com outros bancos ou de despesas correntes.

O artigo 36 da LRF proibiu uma prática que foi largamente utilizada nos anos 1970 e 1980: a concessão de empréstimos dos bancos estaduais para os governos que os controlavam. O artigo 37, por sua vez vedou a concessão das operações ARO caso não tivesse ainda ocorrido o fato gerador da obrigação tributária, bem como o recebimento antecipado de valores de empresa controlada pelo Estado, assunção de compromissos e obrigações em nome do controlador. Particularmente quanto às operações ARO, ficaram estabelecidas algumas condições para sua concessão, como a obrigatoriedade de seu pagamento até o dia 10 de dezembro de cada ano, e a sua proibição enquanto houver outra operação semelhante ainda não quitada ou se ocorrer no último ano de mandato do Governador, eliminando, assim, o componente político que a caracteriza. Passa, assim, a restringir-se especificamente à cobertura de insuficiência de caixa durante o exercício.

A LRF regula também a concessão de garantias pelos Estados. A concessão delas exige que o beneficiário ofereça contragarantia em valor igual ou maior ao da garantia recebida, e esteja adimplente com o garantidor. Além disto, a já citada Resolução nº 43 do Senado Federal impõe o limite de 22% da RCL para o montante de garantias concedidas.

Ficou vedada também a utilização dos chamados “restos a pagar”. O governador de Estado não mais poderá, nos últimos 8 meses de mandato, contrair despesa que não possa ser integralmente paga dentro de seu período de governo, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja disponibilidade de caixa para tanto.

Cumpramos, então, de que forma as finanças paulistas comportaram-se diante dos imperativos da LRF. Verificaremos o comportamento das seguintes variáveis, constantes dos demonstrativos consolidados simplificados do relatório de gestão fiscal emitido pela Secretaria de Fazenda paulista, e publicado nos termos da LRF (art. 48): despesa com pessoal, dívida consolidada, garantias de valores, operações de crédito e restos a pagar, dados constantes dos relatórios de gestão fiscal publicados também em obediência a comandos da LRF.

		DESPESAS COM PESSOAL (% da RCL)										
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total</b>		49,27	48,16	48,01	46,74	44,60	42,33	42,94	41,48	40,82	41,29	39,40
<b>Limite máximo</b>		50,71	50,71	49,00	49,00	49,00	49,00	49,00	49,00	49,00	49,00	49,00
<b>Limite prudencial</b>		N/D	N/D	46,55	46,55	46,55	46,55	46,55	46,55	46,55	46,55	46,55
		DÍVIDA CONSOLIDADA (% da RCL)										
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>DCL líquida</b>		193,00	197,00	224,00	224,00	222,66	197,12	189,47	170,70	162,95	151,13	152,86
<b>Limite (Resolução 40/2001)</b>		N/D	N/D	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00
		GARANTIAS DE VALORES (% da RCL)										
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Garantias concedidas</b>		33,60	29,02	32,28	25,68	22,16	16,98	10,09	7,38	6,85	4,82	3,42
<b>Limite (Resolução 40/2001)</b>		N/D	N/D	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00
		OPERAÇÕES DE CRÉDITO (% da RCL)										
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Internas e externas</b>		0,90	0,60	1,23	1,31	1,11	0,66	0,61	0,29	1,14	2,26	1,59
<b>Limite (Resolução 40/2001)</b>		N/D	N/D	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00	16,00
<b>Por Antec. Rec. Orçament.</b>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Limite (Resolução 40/2001)</b>		N/D	N/D	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
		RESTOS A PAGAR (R\$ 1.000,00)										
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Inscritos</b>		904.337	733.399	512.739	684.525	906.817	1.430.463	1.500.759	2.218.722	3.255.645	3.544.808	4.658.620
<b>Disponibilidade de caixa líquida</b>		1.719.748	1.519.676	1.277.197	6.639.861	8.217.250	9.666.653	9.226.809	2.625.276	17.805.685	18.451.409	14.125.215

As despesas com pessoal têm se reduzido constantemente como proporção da receita líquida, ainda que, como vimos na seção que analisou a evolução de receitas e despesas, isto se deva mais a um aumento da arrecadação do que propriamente a uma redução dos gastos com essa rubrica. A receita líquida sobe a uma taxa mais elevada do que sobem os gastos com pessoal, e a proporção tem se mantido dentro dos ditames legais.

Quanto à dívida consolidada, temos que entre 2002 e 2004 ela apresentou comportamento que a colocou fora da trajetória de ajustamento definida pela Resolução nº 40 do Senado Federal. Isto ocorreu porque, conforme definido no contrato de renegociação da dívida entre São Paulo e a União, o estoque da dívida seria corrigido monetariamente com a aplicação do IGP-DI, índice muito sensível a variações cambiais. Ora, no ano de 2002, em razão do cenário de incerteza que se abateu sobre a economia em função dos supostos riscos representados pela candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, houve forte desvalorização cambial, o que levou o IGP-DI a um patamar de 26,4%, elevando o estoque de endividamento sem que a receita dos Estados tenha experimentado o mesmo incremento (Mora, 2004). Esta a razão, portanto, pela qual o Senado editou a Resolução nº 20, de 2003, que concedeu aos Estados prazo até o mês de abril de 2005 para superar esta elevação no montante da dívida e retomar a trajetória de queda dos débitos totais. E, ao menos no caso paulista, foi o que se verificou: após o ano de 2005, e a partir daí de forma progressiva,

o endividamento em proporção à receita líquida caiu de cerca de 1,98 em 2005 para 1,52 em 2010.

Houve também redução substancial da concessão de garantias do Estado em operações de crédito, que ultrapassavam o limite legal em 2002 e em 2010 eram irrisórias (3,42% da RCL, para um limite de 32%).

As operações de crédito não representaram fonte de preocupações durante todo o período pós-LRF, nunca chegando mesmo próximas aos limites definidos por esta Lei.

Por fim, os restos a pagar não processados (despesas empenhadas, mas não liquidadas nem pagas) sempre estiveram em montante menor do que as disponibilidades líquidas de caixa, respeitando, nesse particular, o comando do artigo 42 da LRF, o que representa uma mudança relevante no comportamento dos agentes políticos, que consistia geralmente em adotar expediente inverso, realizando gastos cujo pagamento seria relegado à próxima gestão.

## ***2.6 Sustentação do equilíbrio fiscal: modernização administrativa e institucional***

Constatada a dificuldade em utilizar apenas as despesas orçamentárias como variável de ajuste, uma vez que o investimento não poderia ser totalmente suprimido, foram adotadas outras medidas de cunho administrativo e legal:

- Modernização da administração tributária: em 1995 foi instituído o Programa de Modernização da Coordenadoria da Arrecadação Tributária, órgão da Secretaria da Fazenda responsável pela arrecadação e fiscalização de tributos. Este programa traduziu-se na criação de diversos sistemas informatizados, tais como: SIAFEM (Sistema Integrado da Administração Financeira para Estados e Municípios), que processa a execução orçamentária, financeira e contábil do Estado; SIAFÍSICO (Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras), que detalha os valores empenhados, adicionando dados de materiais, serviços e fornecedores, permitindo o acompanhamento dos contratos, objetivando, assim, a otimização das compras públicas; e o SIGEO (de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária), que reúne dados do SIAFEM e do SIAFÍSICO, gerando relatórios sobre execução orçamentária/financeira, balanço do Estado e relatórios de acompanhamento de despesas. Com tais informações, a

Administração Fazendária tem melhores condições de gerir a execução de contratos e o controle dos gastos públicos.

- Terceirização de serviços: o processo de terceirização de serviços, não apenas no setor público, mas também na iniciativa privada, tem por objetivo, fundamentalmente, reduzir custos, ao transferir a execução de determinadas atividades intermediárias (limpeza, vigilância, transporte) a empresas especializadas na execução de tais tarefas. Com isso, o contratante do serviço incorre em menores custos, por não precisar manter funcionários em seus quadros para executar tais tarefas<sup>4</sup>. Foi implantado um sistema denominado CADTERC (Cadastro de Terceirizados), com o propósito de centralizar a gestão de tais contratos, otimizando a aplicação dos recursos destinados a esse fim.

- Instituição de 3 programas de demissão voluntária entre 1995 e 1998, ocasionando uma redução de 15.000 servidores, gerando uma economia de R\$ 75 milhões por ano<sup>5</sup>. Além disso, efetuou um recadastramento dos inativos e beneficiários da FEPASA, com vistas a avaliar a correção dos pagamentos a eles destinados; nesta operação obteve uma economia mensal de R\$ 1,7 milhão. Vale lembrar, aqui, que, como dito no tópico relativo às privatizações, houve determinados arranjos pelos quais o Estado se responsabilizaria pelo pagamento de aposentadorias aos inativos, para permitir a transferência do controle acionário da estatal. Foi o que ocorreu no caso da FEPASA, cujo controle foi transferido ao Governo Federal, para posterior privatização, embora a responsabilidade do pagamento das pensões tenha permanecido com o Estado.

- Anistias e refinanciamentos de dívidas tributárias: o Estado promoveu 3 programas de estímulo ao pagamento de débitos tributários em atraso, oferecendo parcelamento do principal e isenção de multas e juros. No ano 2000 a receita obtida com tal programa foi de R\$ 1,1 bilhão; em 2002/2003, um novo programa de refinanciamento proporcionou arrecadação total de R\$ 1,086 bilhão. Por fim, em 2007, foi instituído o “Programa de Parcelamento Incentivado do ICM/ICMS”, que, tal qual os antecessores, ofereceu descontos

---

<sup>4</sup> Embora não seja o objetivo deste trabalho, cabe registrar que existe grande discussão nos meios jurídicos acerca da responsabilidade subsidiária do órgão público contratante do serviço caso o empregador principal (a empresa contratada para execução do serviço) não cumpra com suas obrigações trabalhistas, havendo entendimentos no sentido de que o Estado tem tal responsabilidade, o que poderia diminuir a atratividade da terceirização, por implicar em um possível passivo trabalhista.

<sup>5</sup> Não se perquirirá aqui sobre a adequação ou não de tais medidas em termos de estrutura de atendimento do Estado. Trata-se apenas de constatar que esta foi uma das medidas intentadas pela Administração com o objetivo de reduzir o peso de um dos elementos mais importantes de gasto público: o gasto com pessoal.



sobe juros e multas, além de parcelamentos, para estimular os pagamentos de débitos tributários em atraso. O resultado foi um acréscimo de R\$ 3,1 bilhões à arrecadação<sup>6</sup>.

- Introdução da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC): trata-se de um sistema centralizador das compras realizadas por órgãos da Administração Direta, Indireta, Autarquias, Fundações, Universidades, Empresas Públicas e até mesmo municípios paulistas conveniados. A participação do vendedor exige que ele esteja cadastrado no CAUFESP (Cadastro Único de Fornecedores do Estado de São Paulo). Através da BEC são operadas as modalidades licitatórias de dispensa de licitação (para compras de até R\$ 8.000,00), de convite (para aquisições de até R\$ 80.000,00, sendo que as propostas são mantidas em sigilo até sua abertura), e pregão eletrônico, na qual se adquirem bens ou serviços comuns, independentemente do valor, mediante a apresentação de propostas seguidas de lances ofertados em sessão pública, embora, durante a sessão, os participantes não sejam identificados. Desta forma, há vantagens na transparência do processo, uma vez que o acesso da sociedade aos procedimentos é livre e em economia de recursos, pois, entre os anos de 2000 e 2009, a economia nas compras efetuadas foi de cerca de R\$ 2,5 bilhões, ou 24% em relação ao valor inicialmente previsto de gasto.

- Mudanças no regime de aposentadoria dos servidores: na esteira da reforma do sistema de previdência empreendida no âmbito federal no ano de 2003, a Lei Complementar nº 1.012, de 05.07.2007, instituiu dois tipos de contribuições para os servidores públicos paulistas: ativos e inativos passariam a contribuir com a manutenção do sistema; aqueles, na proporção de 11% de seus vencimentos totais; estes, no mesmo percentual, incidente sobre o valor de seus rendimentos que excedesse o teto pago pelo regime geral de previdência social. Tais alterações legislativas visam promover o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário.

- Nota Fiscal Paulista: nem sempre a Administração Fazendária tem condições de estender suas atividades fiscalizatórias a todos os contribuintes, especialmente os estabelecimentos comerciais de pequeno porte, que, muitas vezes, sequer têm sistemas de escrituração contábil, o que dificulta a verificação sobre a correção dos recolhimentos tributários. O programa denominado “Nota Fiscal Paulista” foi instituído com o objetivo de elevar a arrecadação de ICMS, criando um incentivo financeiro aos consumidores para que passassem a exigir a emissão de notas fiscais de seus fornecedores de bens e serviços. De certo modo, tornaram-se fiscais da arrecadação tributária, contribuindo para a redução da

---

<sup>6</sup> Poder-se-ia discutir se os repetidos programas de refinanciamento de débitos tributários desestimulam os contribuintes a recolher seus tributos em dia, uma vez que o Estado, premido pelas necessidades fiscais, acabaria oferecendo tais oportunidades de parcelamento. Porém, não entraremos neste mérito, por não estar entre os objetivos do trabalho.

sonegação, e, com isso, contribuíram para a elevação da arrecadação: desde sua implantação até o mês de dezembro/2009, o acréscimo foi de R\$ 1,5 bilhão.

- Substituição tributária: o regime de substituição tributária consiste em concentrar a arrecadação tributária (notadamente do ICMS) na origem da cadeia produtiva – é a denominada substituição “para a frente”, ou seja, arrecada-se antecipadamente o tributo devido pelas operações comerciais que ainda ocorrerão. Para tanto, estabelece-se uma base de cálculo presumida. Desse modo, por exemplo, o industrial recolhe o tributo devido por sua operação de transformação, e também recolhe o devido pelo distribuidor e pelo varejista. Este processo traz vantagens: facilita a fiscalização, já que os agentes do início das cadeias produtivas são poucos e de certo porte; reduz a possibilidade de sonegação, por não permitir que os agentes do fim da cadeia produtiva possam sonegar; assegura justiça fiscal entre as empresas, pois nenhuma delas poderá deixar de recolher tributos para, dessa forma, conseguir oferecer preços mais baixos. Alguns setores em que ela se aplica são: cosméticos, higiene pessoal, limpeza, autopeças, alimentos, construção civil, ferramentas, brinquedos, papelaria e materiais elétricos, entre outros. Desde sua introdução, este regime de tributação proporcionou aumento de arrecadação de R\$ 4,6 bilhões.

- NF-e / SPED: na mesma linha de informatização das operações tributárias, o Estado de São Paulo participa do movimento nacional de integração das Administrações Tributárias iniciado em 2005. São duas facetas deste processo: a instituição do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED) e da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e). Com o SPED, substitui-se a escrituração contábil até então realizada em papel por outra, realizada em meio digital. Assim, a transmissão de dados contábeis ao Fisco passa a ser digitalizada e seguir uma padronização quanto à forma de apresentação de dados. Já a implantação da Nota Fiscal Eletrônica se insere no contexto da integração das administrações tributárias das três esferas de governo, determinada pela Constituição Federal a partir da promulgação da Emenda nº 42, de 2004. Embora as três esferas de governo sejam autônomas, a atuação independente dos Fiscos gera multiplicidade de rotinas de trabalho, burocracia, baixo grau de troca de informações e falta de compatibilidade entre os dados econômico-fiscais dos contribuintes. Assim, reduz-se a eficiência geral do sistema arrecadatário. Considerando a tendência recente de que os agentes econômicos efetuem transações em diversas partes do território nacional, a manutenção de uma estrutura de dados estanque em cada uma das unidades federativas contribui para o aumento desta ineficiência, e a integração dos Fiscos é uma resposta clara a este problema. A criação da NF-e situa-se neste contexto: ao padronizar nacionalmente a emissão das notas fiscais, digitalizando-as, contribui para a redução dos custos acima mencionados, melhorando o

compartilhamento de informações entre os Fiscos, facilitando o cumprimento das obrigações tributárias principais (recolhimento propriamente dito) e acessórias (manutenção de sistemas de controle), fortalecendo os sistemas de controle e fiscalização, contribuindo para a redução da evasão fiscal.

## CAPÍTULO 3

### CRESCIMENTO ECONÔMICO E EQUILÍBRIO FISCAL

A discussão acerca do ajuste fiscal levado a efeito em SP não estará completa se não nos detivermos numa análise sobre como ele influenciou a capacidade de ação do governo estadual. Será nossa tarefa nesta seção.

Antes, porém, faremos uma breve digressão acerca de aspectos teóricos do ajuste fiscal no contexto das doutrinas econômicas predominantes em nosso tempo.

#### ***3.1 Discussão teórica sobre o ajuste fiscal***<sup>7</sup>

A discussão sobre as características e a formatação do modelo de ajuste fiscal empreendido no Estado de SP no período sob análise deve abordar os pressupostos teóricos que a sustentam, para que se possa, inclusive, verificar sua consistência e se os resultados obtidos estão em linha com as expectativas iniciais. Assim, examinaremos, ainda que de forma sucinta, quais são estes pressupostos, tais como apresentados pela corrente de pensamento dominante, e procuraremos verificar se o ajuste poderia ter sido realizado de outra forma, diversa daquela sob a qual ocorreu e vem ainda ocorrendo.

O início dos anos 1970 marcou o declínio da relevância teórica da chamada Curva de Phillips, segundo a qual seria possível aos gestores da política econômica atuar na definição de níveis de emprego em função da inflação desejada, e vice-versa. Este declínio ocorreu por conta da estagflação, ou seja, a coexistência de inflação e estagnação econômica, algo que não coadunava com este pressuposto teórico e não era explicável pelo arcabouço teórico que sustentava a idéia da Curva de Phillips.

Assim, ganhou corpo a teoria das expectativas racionais, segundo a qual os agentes antecipavam os efeitos futuros das ações governamentais, trazendo-os (e precificando-os) para o presente. Sob este ponto de vista, o gasto público era visto como mero gerador de inflação, de acordo com a seguinte construção: se há gasto público em excesso, criam-se déficits fiscais; estes são financiados pela emissão de dívida pública; à medida que o processo evolui, conduz

---

<sup>7</sup> A discussão deste tópico está fundada em (Lopreato, 2006)

à insustentabilidade da dívida e à necessidade de emissão monetária para sua cobertura; dado que a inflação é entendida por esta visão como sendo um fenômeno essencialmente monetário (conforme preconizava Friedman), fecha-se o ciclo segundo o qual o gasto público gera apenas inflação e juros mais altos para tentar contê-la.

Assim, e também em razão do excesso de endividamento público, e considerando ainda a progressiva adoção, pelo *mainstream*, da noção de que as autoridades econômicas precisam levar em conta as reações dos agentes no momento da formulação das políticas, foi tomando corpo o conceito de que os governos não deveriam formular ações isoladas de política econômica, que variassem no tempo de acordo com as circunstâncias, mas sim adotar um regime específico de política econômica, com determinados pressupostos fixos, e passar a seguir por tal regime, independentemente das circunstâncias econômicas. Definir um regime e segui-lo tem alguns benefícios, segundo esta argumentação: reduz a instabilidade (por diminuir a discricionariedade de ação dos *policy makers*), aumenta a credibilidade da gestão econômica (por transmitir a sensação de compromisso do governo com as medidas adotadas) e faz com que caia a percepção de que o país é arriscado aos investimentos que nele são realizados, permitindo a queda dos juros pagos nas aplicações em títulos públicos.

Nesse sentido, a política fiscal continua tendo papel essencial, mas diverso daquele que tinha no ideário keynesiano. Não mais atua como gestora da demanda agregada, pois esse papel cabe agora à política monetária; antes, ela serve como farol do comportamento esperado de outras variáveis. Mudanças na trajetória de solvência da situação fiscal transmitem insegurança quanto à capacidade de que o país honre com seus compromissos, o que o inabilita para receber aportes externos.

Mais do que isso, para que a credibilidade da política econômica cresça ao longo do tempo, o governo deve demonstrar compromisso com a manutenção dos pressupostos que a norteiam, para que assim os investidores sintam-se cada vez mais seguros em ali aplicar seus capitais.

Poder-se-á argumentar que esse formato de política fiscal apenas tenciona proteger e garantir os espaços de valorização do capital financeiro, desconsiderando eventual necessidade de que, por meio de uma política de gastos ativa, o governo possa influenciar a

demanda agregada e, por extensão, o nível de emprego da economia. É uma crítica à subordinação do Estado ao capital financeiro.

A questão é complexa e representa, na verdade, apenas uma das muitas facetas da discussão sobre qual deva ser o papel do Estado em uma economia. A noção de uma política fiscal equilibrada deixa subjacente a idéia de que o Estado não deve ter participação ativa na gestão econômica, e que deve deixar os espaços livres para a atuação dos capitais privados, naquilo que lhes seja interessante sob a ótica da sua valorização. Assim, o Estado deveria atuar apenas em áreas desprezadas pelo capital privado, por sua baixa rentabilidade ou longo prazo de maturação. No mais, não deve “atrapalhar” a sua alocação.


Mas, à luz da experiência paulista, é possível afirmar que a desorganização e descontrole no campo fiscal traz conseqüências não apenas para o desempenho dos capitais privados, mas para toda a sociedade.

Cumprido, desde logo, lançar uma pergunta: o ajuste fiscal poderia ter sido feito de outra forma que não envolvesse privatização, redução e controle de gastos? Não obstante seja uma pergunta até com certo tom retórico, podemos lançar algumas constatações que nos ajudam a entender o quadro em que as coisas se deram.

O principal elemento afetado para o controle do fluxo de gastos foi a despesa de investimento. Essa é talvez a maior das críticas que se faz ao processo de ajuste, pois significou a progressiva retirada do Estado de setores em que tradicionalmente sua presença era marcante. A ela soma-se outra crítica, que é na verdade a outra face da mesma moeda: a privatização. Critica-se o “entreguismo” dos bens públicos ao setor privado, e sua subordinação a uma outra lógica que não a do estrito atendimento ao interesse público.

Nesse sentido, o ajuste fiscal dos Estados foi reflexo daquele que se operou no âmbito federal. A implantação do Plano Real foi acompanhada de um diagnóstico diferente daqueles que por muitas décadas vigoraram acerca da perniciosidade de uma forte presença do Estado na economia brasileira. As noções de privatização, ajuste, controle e supressão de gastos públicos, entre outras, foram também adotadas em Brasília. Vejamos alguns dados que podem nos dar uma indicação a respeito do tipo de ajustamento levado a efeito na esfera federal, no campo puramente fiscal, e se ele encontrou eco nos Estados.

Segundo dados do Tesouro Nacional, a evolução do resultado fiscal federal entre 1997/2010 foi a seguinte:

 <b>RESULTADO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL</b> Dados anuais realizados de 1997-2010 (% PIB)														
Resultado Primário (1)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB
<b>I. RECEITA TOTAL</b>	16,93%	18,74%	19,66%	19,93%	20,77%	21,66%	20,98%	21,61%	22,74%	22,94%	23,28%	23,64%	23,21%	25,03%
<b>I.1. Receitas do Tesouro</b>	12,22%	14,01%	15,04%	15,17%	15,94%	16,82%	16,17%	16,72%	17,63%	17,66%	17,93%	18,18%	17,43%	19,19%
I.1.1. Receita Bruta	12,60%	14,45%	15,55%	15,82%	16,42%	17,41%	16,91%	17,43%	18,28%	18,11%	18,45%	18,63%	17,89%	19,58%
- Impostos	6,66%	7,40%	7,61%	7,39%	7,48%	7,98%	7,39%	7,25%	7,76%	7,67%	8,06%	8,88%	8,11%	8,07%
- Contribuições	4,77%	4,63%	5,88%	6,50%	6,83%	7,33%	7,63%	8,29%	8,46%	8,32%	8,20%	7,11%	6,67%	6,86%
- Demais (1)	1,17%	2,43%	2,25%	1,83%	2,12%	1,91%	1,89%	1,89%	2,06%	2,31%	2,19%	2,54%	3,11%	4,71%
d/q Cessão Onerosa Exploração Petróleo	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	2,04%
I.1.2. (-) Restituições	-0,30%	-0,36%	-0,44%	-0,57%	-0,47%	-0,57%	-0,73%	-0,71%	-0,65%	-0,45%	-0,52%	-0,44%	-0,46%	-0,38%
I.1.3. (-) Incentivos Fiscais	-0,08%	-0,08%	-0,07%	-0,08%	-0,02%	-0,02%	-0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>I.2. Receitas da Previdência Social</b>	4,71%	4,73%	4,61%	4,72%	4,80%	4,81%	4,75%	4,83%	5,05%	5,21%	5,28%	5,39%	5,71%	5,77%
I.2.1. Receitas da Previdência Social - Urbano (2)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,68%	4,65%	4,58%	4,67%	4,89%	5,05%	5,12%	5,22%	5,57%	5,64%
I.2.2. Receitas da Previdência Social - Rural (2)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,14%	0,16%	0,17%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,16%	0,14%	0,13%
<b>I.3. Receitas do Banco Central</b>	-	-	0,01%	0,04%	0,03%	0,03%	0,06%	0,06%	0,06%	0,07%	0,06%	0,06%	0,07%	0,07%
<b>II. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS</b>	2,66%	2,91%	3,28%	3,42%	3,53%	3,80%	3,54%	3,48%	3,91%	3,92%	3,97%	4,39%	4,01%	3,83%
II.1. Transferências Constitucionais (PI, IR e outras)	2,32%	2,53%	2,57%	2,64%	2,80%	3,02%	2,72%	2,63%	2,97%	2,98%	3,09%	3,36%	3,06%	2,88%
II.2. Lei Complementar 87/ Lei Complementar 1153 (3)	0,17%	-	0,41%	0,32%	0,28%	0,27%	0,23%	0,22%	0,22%	0,18%	0,15%	0,17%	0,12%	0,11%
II.3. Transferências da Cide	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II.4. Demais	0,16%	0,15%	0,29%	0,45%	0,45%	0,51%	0,59%	0,57%	0,64%	0,68%	0,66%	0,80%	0,79%	0,80%
<b>III. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (II-I)</b>	14,27%	15,83%	16,38%	16,51%	17,23%	17,86%	17,44%	18,13%	18,64%	19,02%	19,29%	19,25%	17,80%	21,20%
<b>IV. DESPESA TOTAL</b>	14,01%	15,04%	14,48%	14,73%	15,57%	15,72%	15,14%	15,59%	16,38%	16,96%	17,12%	16,42%	17,96%	19,06%
<b>IV.1. Pessoal e Encargos Sociais</b>	4,27%	4,56%	4,47%	4,57%	4,80%	4,81%	4,46%	4,31%	4,30%	4,45%	4,37%	4,32%	4,78%	4,53%
<b>IV.2. Benefícios Previdenciários</b>	5,01%	5,45%	5,50%	5,58%	5,78%	5,96%	6,30%	6,48%	6,80%	6,99%	6,96%	6,58%	7,08%	6,93%
IV.2.1. Benefícios Previdenciários - Urbano (2)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	4,68%	4,80%	5,09%	5,28%	5,53%	5,63%	5,59%	5,27%	5,52%	6,00%
IV.2.2. Benefícios Previdenciários - Rural (2)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,12%	1,15%	1,21%	1,20%	1,27%	1,36%	1,37%	1,32%	1,54%	0,00%
<b>IV.3. Custeio e Capital</b>	4,72%	5,03%	4,44%	4,51%	4,90%	4,87%	4,27%	4,69%	5,18%	5,42%	5,68%	5,41%	6,02%	7,48%
IV.3.1. Despesa do FAT	0,53%	0,54%	0,52%	0,47%	0,51%	0,54%	0,51%	0,51%	0,56%	0,65%	0,70%	0,69%	0,86%	0,82%
- Abono e Seguro Desemprego	0,46%	0,46%	0,45%	0,39%	0,43%	0,49%	0,49%	0,49%	0,53%	0,62%	0,68%	0,67%	0,85%	0,81%
- Demais Despesas do FAT	0,07%	0,08%	0,07%	0,07%	0,08%	0,06%	0,03%	0,02%	0,03%	0,03%	0,02%	0,02%	0,02%	0,01%
IV.3.2. Subsídios e Subvenções Econômicas (4)	0,29%	0,30%	0,24%	0,31%	0,29%	0,16%	0,36%	0,29%	0,48%	0,40%	0,38%	0,20%	0,16%	0,22%
- Operações Oficiais de Crédito e Reordenamento de Passivos	0,19%	0,21%	0,18%	0,25%	0,27%	0,14%	0,30%	0,22%	0,41%	0,31%	0,29%	0,11%	0,07%	0,13%
- Despesas com Subvenções aos Fundos Regionais	0,10%	0,09%	0,07%	0,06%	0,08%	0,02%	0,06%	0,07%	0,07%	0,09%	0,08%	0,09%	0,09%	0,09%
IV.3.3. Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) (5)	-	-	-	-	-	-	0,28%	0,39%	0,43%	0,49%	0,53%	0,53%	0,59%	0,61%
IV.3.4. Capitalização da Petrobras	-	-	-	-	-	-	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,17%
IV.3.5. Outras Despesas de Custeio e Capital	3,91%	4,19%	3,67%	3,74%	4,03%	4,17%	3,14%	3,51%	3,71%	3,87%	4,08%	3,99%	4,40%	4,66%
- Outras Despesas de Custeio	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,38%
- Outras Despesas de Capital (6)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,74%	0,83%	0,93%	1,07%	1,28%
<b>IV.4. Transferência do Tesouro ao Banco Central</b>	-	-	-	-	-	-	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%	0,02%	0,03%	0,04%	0,03%
<b>IV.5. Despesas do Banco Central</b>	-	-	0,08%	0,08%	0,08%	0,08%	0,07%	0,08%	0,08%	0,07%	0,07%	0,08%	0,09%	0,08%
<b>V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB (7)</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,47%	0,00%	0,00%
<b>VI. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV - V)</b>	0,19%	0,77%	1,89%	1,78%	1,87%	2,14%	2,06%	2,54%	2,45%	2,06%	2,17%	2,38%	1,24%	2,14%
VI.1. Tesouro Nacional	0,56%	1,51%	2,85%	2,67%	2,71%	3,34%	3,86%	4,21%	4,22%	3,84%	3,88%	3,57%	2,60%	3,32%
V.2. Previdência Social (RGPS) (8)	-0,30%	-0,72%	-0,89%	-0,85%	-0,99%	-1,15%	-1,55%	-1,65%	-1,75%	-1,78%	-1,69%	-1,19%	-1,35%	-1,17%
VI.2.1. Previdência Social (RGPS) - Urbano (2)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,01%	-0,15%	-0,51%	-0,61%	-0,63%	-0,57%	-0,47%	-0,04%	0,05%	0,23%
VI.2.2. Previdência Social (RGPS) - Rural (2)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-0,98%	-1,00%	-1,04%	-1,03%	-1,12%	-1,20%	-1,21%	-1,15%	-1,40%	-1,40%
VI.3. Banco Central (9)	-0,07%	-0,02%	-0,07%	-0,04%	-0,05%	-0,05%	-0,01%	-0,02%	-0,01%	-0,01%	-0,02%	-0,02%	-0,02%	-0,01%
<b>VI. AJUSTE METODOLÓGICO (10)</b>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,14%	0,11%	0,11%	0,07%	0,04%	0,04%	0,04%
<b>VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA</b>	-0,50%	-0,28%	0,24%	-0,05%	0,02%	0,02%	-0,02%	0,02%	0,03%	0,00%	0,00%	-0,04%	0,05%	-0,04%
<b>IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI + VII + VIII) (11)</b>	-0,31%	0,51%	2,13%	1,73%	1,69%	2,16%	2,28%	2,70%	2,60%	2,17%	2,23%	2,35%	1,33%	2,14%
<b>Resultado Nominal</b>														
<b>X. JUROS NOMINAIS (11)</b>	-0,50%	-0,28%	0,24%	-0,05%	0,02%	0,02%	-0,02%	0,02%	0,03%	0,00%	0,00%	-0,04%	0,05%	-0,04%
<b>XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X) (11)</b>	-0,31%	0,51%	2,13%	1,73%	1,69%	2,16%	2,28%	2,70%	2,60%	2,17%	2,23%	2,35%	1,33%	2,14%
<b>PIB Nominal</b>	-2,32%	-4,61%	-2,47%	-2,12%	-1,94%	-2,68%	-3,66%	-1,39%	-3,41%	-3,14%	-2,24%	-0,82%	-3,37%	-1,25%
<b>Memo:</b>	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Parcela patronal da CPSS (1)	0,14%	0,12%	0,15%	0,15%	0,14%	0,15%	0,13%	0,21%	0,20%	0,30%	0,31%	0,31%	0,34%	0,33%
RMV (5)	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,10%	0,09%	0,08%	0,08%	0,07%	0,06%	0,06%	0,05%

<sup>1</sup> Apurado pelo conceito de "pagamento efetivo", que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única. Dados revisados, sujeitos a alteração. Não inclui receitas de contribuição do FGTS e despesas com o complemento da atualização monetária, conforme previsto na Lei Complementar nº 110/2001.  
<sup>2</sup> Exclui da receita da Contribuição para o Plano da Seguridade Social (CPSS) e da despesa de pessoal a parcela patronal da CPSS do servidor público federal, sem efeitos no resultado primário consolidado.  
<sup>3</sup> Fonte: Ministério da Previdência Social. A apuração do resultado do RGPS por clientela urbana e rural é realizada pelo Iltin, da Previdência Social segundo metodologia própria.  
<sup>4</sup> Lei Complementar nº 87/1996 (até 2003) e Auxílio Financeiro a Estados decorrente da Lei Complementar nº 115/2002 (de 2003 a 2006).  
<sup>5</sup> Inclui despesas com subvenções aos fundos regionais e, a partir de 2005, despesas com reordenamento de passivos.  
<sup>6</sup> Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) são benefícios assistenciais pagos pelo Governo Central.  
<sup>7</sup> Apurado pelo conceito de "Despesas pagas", que corresponde aos valores das ordens bancárias emitidas no Sifai após a liquidação dos empenhos. Diferiu do conceito de "pagamento efetivo" adotado para as demais informações da tabela porque esse último corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única. Corresponde ao investimento dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, incluindo grupo de despesa Investimento (GND 4) e Inversões Financeiras (GND 5), exceto o elemento de despesa Empréstimos e Financiamentos (66), conforme detalhamento na tabela A9.  
<sup>8</sup> Despesa correspondente a integralização de cotas do FSB no Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização - FPIE, conforme previsto na Lei nº 11.887/2008, na MP nº 513/2010 e no Decreto nº 6.713/2008.  
<sup>9</sup> Receita de contribuições menos benefícios previdenciários.  
<sup>10</sup> Despesas administrativas líquidas de receitas próprias (inclui transferência do Tesouro Nacional).  
<sup>11</sup> Recursos transitórios referentes à amortização de contratos de swap com o Tesouro Nacional.  
<sup>12</sup> Pelo critério "abaixo-da-linha", sem desvalorização cambial. Fonte: Banco Central do Brasil.

Alguns pontos merecem destaque. Primeiro, a consistente elevação da receita total, especialmente em função do aumento da receita bruta no período, o que produziu uma receita líquida 50% maior em 13 anos. A despesa total também cresceu, mas em ritmo mais lento, passando de 14% para 19% do PIB no período. Portanto, o resultado primário do Governo Central teve determinação mais forte no aumento de receitas do que propriamente no controle

de gastos. Quanto aos gastos, é digno de menção observar que os com pessoal ficaram estáveis em todo o período, ao passo que as despesas com benefícios previdenciários (+40%) foram as que mais impactaram na piora deste indicador. É certo que se poderá argumentar em favor dos gastos previdenciários sob o aspecto de sua utilidade social, mas este tema, embora polêmico e causador de apaixonadas discussões, não compõe o objeto de estudo deste estudo<sup>8</sup>.

Embora, historicamente, o Partido dos Trabalhadores tenha sido refratário a políticas de cunho “neoliberal”, a história comprova que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva manteve as linhas mestras do modelo econômico que recebeu de seu antecessor. No ponto que ora tratamos, a evolução de receitas e despesas (e também do resultado primário), manteve as mesmas determinações do período anterior a 2002.

Isto é resultado, cremos, de dois elementos. O primeiro deles, as dificuldades políticas sempre presentes no momento de determinar, num processo de reforma tributária, aqueles que serão beneficiados ou onerados com favores fiscais. A inevitável impopularidade em que incorre o governante talvez tenha impedido maiores avanços nesse sentido. O outro, que se manifesta com maior intensidade em governos de matiz ideológica de “esquerda”, é a dificuldade de se reduzir a presença do Estado na vida social, sob o risco de ser acusado de conduzir uma política de cunho “liberal” ou “conservadora”.

Apenas no ano de 2009 vemos uma reversão parcial desta tendência; possivelmente em razão dos efeitos da crise global, houve uma ligeira redução na carga tributária global (influenciada por medidas como a redução do IPI sobre diversos produtos de atividade industrial) e um aumento razoavelmente grande nos gastos (em especial previdenciários), tudo com o intuito de preservar a força do mercado interno brasileiro.

Mas, em linhas gerais, os ajustes empreendidos por FHC e por Lula foram iguais. Financiaram os aumentos de gastos com aumentos ainda maiores de receitas. Em vez de adequarem os gastos às receitas, agiram em sentido inverso. Esta observação é importante para que dimensionemos o momento econômico vivido no país por ocasião da implantação do ajuste nos Estados, o que passaremos a discutir agora.

---

<sup>8</sup> A esse respeito, recomenda-se a leitura da notável obra de Giambiagi (2007)



### **3.2 Uma avaliação das finanças estaduais 10 anos após o ajuste<sup>9</sup>**

Um dos elementos pelos quais se pode avaliar a magnitude do ajuste fiscal realizado em SP é sua comparação com o levado a efeito em outras unidades da Federação. É o nosso propósito neste momento.

Os dados desta seção encontram-se no anexo estatístico, para melhor visualização.

Primeiro, é preciso que se fale brevemente a respeito da natureza do ajuste fiscal dos Estados, tal como realizado a partir da promulgação da Lei nº 9.496/97. A diferença fundamental entre ele e todos os outros que o antecederam reside na sua relativa estabilidade. No momento em que o texto que fundamenta esta seção fora escrito, iam já 10 anos da assinatura dos contratos. Mesmo hoje, porém, seus termos permanecem inalterados, não obstante recentes notícias dando conta do interesse das autoridades federais em uma revisão dos termos da renegociação<sup>10</sup>. Ademais, o processo de renegociação incluiu um acordo sobre um programa de ajuste fiscal desenhado para cada um dos Estados participantes. Por fim, a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – reforçou os termos dos acordos e definiu novos parâmetros de avaliação da qualidade das contas públicas, que foram incorporados ao programa de ajuste e tornaram mais difíceis eventuais tentativas de revisão.

Podemos traçar um panorama das finanças estaduais – tomadas em conjunto – no período de 1995-2006: a receita total passa de 11,2% para 13,1% do PIB; a receita tributária passa de 7% para 8,2%; a arrecadação de ICMS vai de 6,3% para 7,3%; despesas de pessoal estáveis; despesas de custeio com forte crescimento (porque não foram alvo de regulamentação pela LRF); despesas de investimento caem fortemente (embora tais gastos possam ser realizados por meio de estatais estaduais), indicando ser esta despesa a variável de ajuste.

Verificou-se expressivo crescimento no estoque da dívida: de R\$ 100,4 bi em jun/1998 para R\$ 336,8 bi em dez/2006. Dois elementos contribuíram para isso: primeiro, a imposição de um limite legal de comprometimento da receita líquida real (13%) para pagamento

---

<sup>9</sup> A presente seção é inspirada em (Boueri e Piancastelli, 2008)

<sup>10</sup> <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,governo-esta-disposto-a-renegociar-dividas-de-estados-com-a-uniao-diz-dilma,767178,0.htm> (acesso em 18.09.2011)

da dívida, o qual não podia ser excedido mesmo que a parcela de amortização necessária para manter o volume total de dívida fosse superior; segundo, o sistema de reajustamento do estoque, vinculado a um índice de inflação (IGP-DI) sensível às variações cambiais. Portanto, o fluxo de pagamentos não tem qualquer vinculação com o estoque da dívida. Os acréscimos ao saldo devedor serão objeto de refinanciamento após o fim do prazo de 30 anos, tal como estabelecido na Lei nº 9.496/97. Não obstante esta previsão legal, têm sido freqüentes as tentativas de se alterarem tais condições de renegociação.

No anexo estatístico (tabela 9) temos um quadro da evolução do estoque de endividamento dos Estados em função dos elementos acima expostos<sup>11</sup>, com dados em milhões de reais.

A definição sobre qual índice deveria reajustar o estoque de endividamento tem um componente marcadamente político. Poder-se-ia questionar o motivo da escolha do IGP, e não do IPCA, ou mesmo da taxa SELIC. Segundo estimativas, o estoque inicial de dívidas (sem contar as amortizações realizadas ao longo dos anos) teria valores atuais diversos, a depender dos índices aplicados: se reajustado de acordo com a taxa SELIC, o estoque, hoje, seria de R\$ 552 bi; se pelo IGP-DI + 6% a.a. – o índice efetivamente utilizado – seria de R\$ 486 bi; por fim, o reajuste do estoque de dívida pelo IPCA resultaria em números atuais de R\$ 204 bi. Como sabido, o IGP-DI é o mais volátil dos 3 índices, posto que fortemente influenciado por variações cambiais; SELIC e IPCA, por outro lado, são mais estáveis.

O aspecto político da definição do índice reside no fato de que um maior estoque de endividamento importa em uma maior relação dívida/RLR, o que acaba por inibir a contratação de novas operações de crédito. Com isso, dificulta-se aos Estados uma nova rodada de endividamento e gastos – o que seria mesmo uma política desejável diante da experiência dos anos 1970/1980. A contratação de operações de crédito para grandes investimentos, pelos Estados, deve ser precedida de esforços de abertura de espaços orçamentários, a fim de que possam ser pagas sem comprometer a saúde fiscal, nem os investimentos para as gerações futuras.

A tabela 10 nos mostra a evolução da relação dívida/RLR, para todos os Estados:

---

<sup>11</sup> A renegociação das dívidas do Tocantins e do Pará foi iniciada em 2001, razão pela qual seus dados na tabela estão incompletos.

A constatação da queda do endividamento para quase todos os Estados é um claro sinal do êxito do processo de ajuste. Apenas dois Estados (RS e AL) permaneciam com relação dívida/RCL superior a 2,00 em 2006, o que os inabilitava para a contratação de operações de crédito, conforme preceituado na LRF.

Outra dimensão a ser analisada é a evolução do resultado primário dos Estados, o que podemos verificar na tabela 11 do anexo.

Observamos que até o ano de 1999 o conjunto dos Estados produziu um resultado primário negativo (especialmente em 1997 e 1998). A partir de 2000, a tendência se reverte. Outro ponto digno de nota é que a quantidade de Estados que alcançavam resultado positivo cresceu ano a ano (em 2004 e 2005, inclusive, nenhuma unidade federativa teve déficit primário).

A análise de dados regionalizados<sup>12</sup> indica que a região Sudeste foi responsável por cerca da metade do superávit obtido em 2006; somente SP entregou cerca de 29% do excedente total. Não é menos verdadeiro, porém, que, em 1997, SP respondeu por metade de todo o déficit primário nacional. Os demais Estados da região também evoluíram favoravelmente nesse particular. MG, com uma política firme de ajuste administrativo/fiscal; RJ e ES, com os ganhos obtidos com a exploração de petróleo. Remetemo-nos à tabela 12.

Quanto às despesas de pessoal (tabela 13), sabemos que foram objeto de regulamentação clara pela LRF: não poderiam ultrapassar 60% do total da RCL, encontrando também sublimites para cada um dos poderes (49% para o Executivo; 6% para o Judiciário; 3% para o Legislativo e Tribunal de Contas; 2% para o Ministério Público). Todos os Estados da Federação apresentaram resultado dentro deste parâmetro para o Poder Executivo, maior fonte de gastos na rubrica pessoal e encargos. De se destacar que o crescimento médio real desta rubrica, entre 1995 e 2006, foi de 2,76%, contra um crescimento do IPCA no mesmo período de 7,94%. Apenas 6 Estados concederam aumentos maiores que a inflação neste período. São Paulo reduziu expressivamente o peso dos gastos com pessoal em relação à sua RCL (49,27% em 2000; 42,84% em 2006).

---

<sup>12</sup> Para dados das demais regiões, remetemo-nos ao estudo que fundamenta esta seção.

Observa-se daí que SP mostrou o 10º maior índice de redução de despesas com pessoal como proporção da RCL, bem como que foram 18 as Unidades federativas que apresentaram redução deste índice. Exceto pelo caso potiguar, as unidades que apresentaram aumento real deste indicador mantêm-se distantes do limite máximo de endividamento. Mesmo assim, encarar os 49% como meta de gasto e não como limite, fará com que a continuidade do ajuste tenha, eventualmente, que se dar sobre despesas de custeio e investimento.

Outro elemento monitorado no âmbito do programa de ajuste fiscal é o crescimento das receitas tributárias. Elas evoluíram de forma bastante favorável entre 1995 e 2006 (16,34% nominalmente; 8% em termos reais). Os dados de crescimento nominal e real de receita tributária para todas as Unidades Federativas constam da tabela 14 do anexo.

Vê-se que SP teve o 3º menor crescimento de receita tributária/PIB, superando apenas AM e SC. Embora pequeno, há que se lembrar é uma taxa de crescimento incidente sobre o maior PIB do país, tornando expressivo o aumento de arrecadação em termos absolutos, como demonstrado.

A evolução das despesas de investimentos é freqüentemente apontada pelos críticos do ajuste, notadamente pelos políticos, como seu elemento mais maléfico e indesejável. E isto porque os gastos de investimento são, provavelmente, o instrumento mais efetivo e visível pelo qual os governantes podem atuar sobre a vida econômica, sobretudo no âmbito dos Estados. De fato, conforme verificamos da tabela 15, muitos são os Estados que apresentam baixos índices de investimentos. A média nacional (17% em 2006) é menor que a de muitos países do Sudeste Asiático; 13 Estados tinham taxas inferiores a 15%. Veja-se, inclusive, que SP ostenta o 2º pior índice de investimento (10%) na média de 1995/2006.

Embora não deixe de ser correto afirmar-se que a LRF restringiu severamente a capacidade de investimento dos Estados, não é menos verdade que este argumento oculta uma realidade: até o momento da implantação do ajuste fiscal, não havia qualquer compromisso dos governantes com a sustentabilidade do endividamento que obtinham para permitir a realização de tais investimentos. Pudemos observar que, ao menos em SP, o investimento realizado sempre era maior que a capacidade de seu financiamento, o que, ao longo do tempo, certamente contribuiu para o caos das finanças paulistas. Com o ajuste fiscal, os determinantes

políticos dos investimentos foram substituídos por uma racionalidade econômica que privilegia o equilíbrio fiscal.

A saída para esta questão, sem comprometer a saúde fiscal, foi dada, em parte, pela privatização, mas pode se dar também num contexto em que investimentos da União podem ter contrapartida dos Estados, bem como com a criação de parcerias público-privadas.

Passaremos desta visão geral para uma mais específica, procurando apreciar as conseqüências do ajuste sobre alguns aspectos das finanças públicas paulistas.

### ***3.2.1 Prestação de serviços públicos***

Os dados relativos à evolução dos gastos em setores tradicionalmente identificados como sendo de cunho social indicam que na primeira década deste século houve forte evolução positiva em quase todos os indicadores, se considerarmos o montante total de dispêndios do Estado. O menor índice de crescimento acumulado foi observado no setor de assistência social, com uma alta nominal de 64% em 11 anos. São dados indicativos de um evidente aumento de gastos sociais, o que parece invalidar, ao menos em princípio, o argumento de que o ajuste “neoliberal” teve o efeito pernicioso de reduzir os gastos em demandas sociais. A tabela 16, no anexo estatístico, apresenta-nos os dados.

### ***3.2.2 Evolução dos investimentos e efeitos do crescimento***

A grosso modo, o processo de privatização/concessão de serviços em SP se deu nos setores de energia, gás, transportes e recursos hídricos. Como pudemos indicar acima, no capítulo concernente a este assunto, o principal efeito sobre as contas estaduais foi a queda expressiva nos gastos de capital, uma vez que o Estado não mais precisava injetar capital nas empresas que anteriormente lhe pertenciam. Não obstante, remanescem obrigações de cunho previdenciário, que ficaram sob a responsabilidade do Estado em razão da engenharia contratual que envolveu a venda/transferência de obrigações das estatais estaduais à União.

A tabela 17 (com dados extraídos dos balanços gerais do Estado) que mostra a evolução de alguns indicadores que confirmam que as despesas de investimentos cresceram mais do que proporcionalmente em relação ao aumento da receita entre 2003 e 2010.

Podemos observar alguns elementos interessantes. Primeiro, o forte aumento de receitas correntes do Estado no período. Ele está associado ao crescimento da economia nacional no período. Não é demais recordar que o principal imposto arrecadado pelos Estados é o ICMS, ligado à circulação de mercadorias, sendo fortemente influenciado pela atividade econômica. Estando em SP a principal concentração de atividades industriais e comerciais do país, era mesmo esperada esta destacada evolução (as receitas tributárias, em particular, passaram de R\$ 44.682.132 mil, em 2003, para R\$ 103.211.772 mil em 2010 – crescimento de quase 131%).

As despesas totais de investimento, por seu turno, cresceram surpreendentes 453,38%. Argumentar-se-á que o crescimento expressivo decorre de uma base deprimida de comparação. E a observação não será de todo incorreta; já indicamos que foi esta variável a mais sacrificada para em favor do movimento de ajuste fiscal. Entretanto, a elevação dos investimentos associada a um movimento de aumento da arrecadação indica responsabilidade na gestão fiscal do Estado: os investimentos estão sendo realizados de forma sustentável, baseados na renovada capacidade do Tesouro de financiar tais gastos (diretamente ou por meio de financiamentos específicos obtidos junto a instituições multilaterais de crédito). E isso sem comprometer a obtenção de resultados orçamentários positivos: exceto pelo ano de 2010, que parece ser um ponto fora da reta, os anos anteriores indicam superávits nominais relativamente pequenos, mas constantes. O Estado criticado por ser “neoliberal” não deixou de ter/ampliar sua presença na vida econômica – mas seu foco de atuação reveste-se de maior comprometimento com a sustentabilidade e perenidade das ações de investimento. É uma atuação fiscal cíclica, recomendável diante das circunstâncias históricas da atuação dos governos estaduais.

### ***3.2.3 Evolução da dívida pública***

A tabela 18 mostra a evolução da dívida pública paulista entre 2003 e 2010. Inobstante a pontualidade dos pagamentos, a dívida cresceu em função de dois fatores: primeiro, o índice de correção monetária a ela aplicado (IGP-DI), sensível às variações cambiais; segundo, e talvez mais importante, pelo fato de que o Estado, por disposição contratual, somente pode comprometer 13% de sua receita líquida anual com o pagamento de juros/principal; o saldo remanescente é acrescido ao devedor e incorporado para pagamento no ano seguinte. Apesar do aumento de 45% no estoque de endividamento, o fato de que a receita

corrente líquida tenha se elevado em quase 120% colocou a relação entre estas variáveis dentro dos limites definidos pelo Senado da República, evitando que SP sofresse sanções por descumpri-los.

A tabela 19 evidencia a forma pela qual evoluíram os dispêndios com pagamentos do serviço da dívida e das amortizações. Interessante observar o crescimento expressivo das amortizações no período analisado. É uma medida que contribui para compensar, em parte, os aspectos que trabalham para a elevação do montante de endividamento, como mencionamos no parágrafo anterior. Cotejando estes dados com aqueles que observamos acima, não se pode dizer que o ritmo mais intenso de pagamentos de encargos/amortizações tenha comprometido o avanço em prestação de serviços públicos. Forçoso reconhecer, entretanto, que este movimento benéfico é dependente/decorrente do aumento de receitas totais, especialmente das tributárias. Falaremos sobre isto mais à frente.

Analisemos também, comparativamente, a evolução do endividamento nas esferas estadual e federal no período de 2003 a 2010, ambas sob o conceito de dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida, conceito pelo qual é mensurada a evolução do estoque de endividamento dos Estados e sua adequação aos limites impostos por resolução do Senado Federal (tabela 20).

Vê-se que a evolução fiscal paulista foi ligeiramente mais favorável que a do governo central. A dívida cresceu de forma mais lenta (56%, contra 65% da União), a receita corrente líquida cresceu um pouco mais rápido (128% contra 122%), o que resultou numa queda mais acentuada da relação entre ambos os indicadores (31,7% contra 25,7% da União).

Tais indicadores apontam para uma realidade há muito conhecida – e criticada: o ajuste do governo central fundamenta-se de maneira mais explícita no aumento de receitas, em detrimento da redução de despesas/dívida. O esforço fiscal dos Estados é proporcionalmente mais elevado do que o da União. Poder-se-á objetar que a União não deve estar bloqueada em sua ação fiscal, pela função que exerce no estímulo à atividade econômica em momentos de depressão. Este argumento sancionaria, por exemplo, o fortíssimo crescimento do endividamento federal entre 2008 e 2009, momento em que os efeitos da crise se mostraram de forma mais perniciosa mundo afora, estimulando o Estado a desenvolver uma ação fiscal decidida para manter os níveis de emprego. Embora defensável do ponto de vista teórico e

mesmo histórico, o engrandecimento do Estado enquanto agente econômico deve ser visto com ressalvas, sendo aceitável apenas em momentos de retração do gasto privado. Superada a crise, é vital o reposicionamento dos capitais particulares, estes sim geradores de riqueza de forma sustentável. O esforço fiscal permanente tem sido uma das razões que alçaram a economia brasileira, em anos recentes, a posições de melhor status perante a comunidade financeira internacional, o que contribuiu para o aumento da atratividade de capitais e para um melhor gerenciamento da dívida pública, possibilitando um financiamento mais barato dos papéis.

### **3.2.4 Possibilidades de aumento de investimentos**

Tendo em vista as limitações vividas pelos Estados quanto à possibilidade de financiarem projetos de investimento, dadas por imposição dos acordos de renegociação da dívida pública com o Governo Central, mas tendo em conta a relevância do investimento como variável econômica criadora de emprego e renda, cumpre refletir brevemente sobre as opções de que dispõe o Estado de SP para levar adiante esta função.

Como vimos, o PAF (Programa de Ajuste Fiscal) traz sérias restrições ao Estado nesta matéria. Mas ano após ano, especialmente a partir de 2006, os limites negociados vêm sendo alargados, e SP tem elevado seus desembolsos, o que se pode observar na tabela 21.

O Estado tem também atuado em outras frentes. Segundo dados do PAF, válidos para o período 2010-2012, SP tem previsão de contratar operações de crédito, internas e externas, de fontes como BNDES, BIRD e BID, no montante de R\$ 10,7 bilhões. Estes recursos serão investidos em projetos de saneamento ambiental, expansão do metrô, projetos culturais, entre outros. Mas a contratação destas operações apenas torna-se possível na medida em que o Estado mantém a disciplina fiscal, abrindo espaços orçamentários – valendo-se, é certo, das elevações de receita – para abrigar os pagamentos decorrentes destas operações, que, ademais, tem juros bastante pequenos, ao contrário das dívidas que o Estado carregava nos anos 1980/1990.

São Paulo tem tido também atuação no âmbito das parcerias público-privadas, modelo segundo o qual as empresas operam os projetos e são remuneradas pelo Estado ou pelo Estado e pelo usuário. No caso paulista, constituiu-se uma empresa, a Companhia Paulista



de Parcerias, com o objetivo de gerenciar o processo. Atualmente são três os contratos de PPP em operação: Linha 4 do Metrô, Estação de Tratamento de Água de Taiacupeba e trens dedicados à Linha 8 da CPTM. Diante do relativo engessamento financeiro do Estado, que não pode mais investir de maneira desordenada, sob pena de ferir o contrato de renegociação de dívida, bem como os ditames da LRF, as parcerias público-privadas surgem como uma importante alternativa para a realização dos investimentos necessários. Ocorre, apenas, uma alteração no papel desempenhado pelo Estado: de produtor/investidor, ele passa a ser o indutor/gestor do processo, o que não lhe retira a condição de ser um importante ator na condução das ações de investimento, mantendo sua saúde fiscal.

### ***3.2.5 Investimentos estaduais x investimentos federais***

A tabela 22 evidencia uma realidade importante para o desmonte dos argumentos que insistem em qualificar o ajuste fiscal empreendido em SP como sendo de índole neoliberal. Vê-se que o governo paulista incrementou o montante de investimentos em 453% no período analisado, ao passo que o governo federal demonstrou evolução bem menos expressiva nesse sentido (164%). Da mesma forma, a participação dos investimentos em relação à receita corrente líquida expandiu-se de forma intensa em SP, frente à União. E isso a despeito do forte ajuste empreendido desde 1997. São Paulo, sozinho, investiu, em valores absolutos, quase metade do montante dispendido pela União em 2010. Em 2009, esta proporção chegou a cerca de 60%. Esta situação reflete, em parte, o fato de que à União não se atribuiu a necessidade de um firme ajuste fiscal. São Paulo, a despeito de todo o constrangimento inicial de um programa de contenção de gastos, pôde e vem podendo manter, de forma sustentável, um programa de investimentos crescente, sem descuidar da manutenção de resultados nominais superavitários.

De tudo o que se disse nesta seção, podemos concluir que o ajuste fiscal não impediu o Estado de bem desempenhar seus papéis. O investimento vem se recuperando ano após ano, os gastos sociais aumentam e a dívida se mantém dentro dos limites legais. A capacidade de governar não foi severamente afetada, ao contrário do que alegam muitos críticos do programa de ajuste. Em verdade, as críticas parecem derivar muito mais de razões político-ideológicas, ligadas às diferentes definições sobre qual deva ser o tipo e intensidade de atuação do Estado na vida econômica, do que propriamente sobre uma avaliação fria a respeito dos resultados obtidos com as medidas de controle fiscal.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS<sup>13</sup>

O modelo de ajuste fiscal empreendido nos Estados sempre foi merecedor de críticas por parte dos setores que vêm na atuação fiscal das Unidades da Federação um elemento relevante em termos de desenvolvimento social e econômico. Segundo esta crítica, os constrangimentos sofridos pelos Estados em matéria fiscal são nocivos à população, por prejudicarem a prestação de serviços públicos e por retirar do domínio do Poder Público (supostamente identificado com o interesse público) as determinações sobre o processo de desenvolvimento econômico e social, subordinando-as a uma lógica de mercado.

Argumenta-se que o ajuste sofre de um defeito congênito: ao depender fortemente do incremento de receitas para a geração de superávits (uma vez que as despesas têm baixíssima flexibilidade), o processo de ajuste somente teria sucesso num contexto de forte crescimento econômico (e, portanto, arrecadatório). Nas recessões, o estoque de dívida não seria substancialmente reduzido, a despeito dos esforços na obtenção do superávit primário. Ademais, o maior rigor no controle das operações de crédito tenderia a aumentar a dificuldade dos Estados em sustentar sua atuação.

A crítica é pertinente em parte.

De fato, segundo os dados que aqui coligimos, o resultado do ajuste fiscal em SP deveu-se mais à evolução no campo da arrecadação que no controle dos gastos, embora tenham sido implantadas, também, medidas de restrição em diversos sentidos.

Numa primeira análise, as limitações de ordem legal/contratual sobre o volume possível de endividamento parecem ser elementos restritivos da atuação do Poder Público Estadual. Mas há que se considerar a questão sob um prisma histórico, e discutir brevemente a questão federativa tendo em conta o contexto econômico em que vivemos.

Desde a proclamação da República vige no Brasil o princípio do federalismo, pelo qual os Estados gozam de razoável dose de autonomia nos campos político e econômico. Nos primeiros anos desse novo regime, as Unidades Federadas ampliaram enormemente sua

---

<sup>13</sup> A discussão desta seção encontra subsídios em (Serra e Afonso, 1999)

influência política em razão do poder econômico que detinham por conta do êxito da economia cafeeira. Mas os anos 1930 – e a derrocada deste modelo agroexportador – marcaram o início de um longo processo de centralização de poder político e econômico nas mãos da União, notadamente em matéria tributária, e especialmente após 1964.

A Constituição de 1988 reservou aos Estados uma maior parcela de recursos tributários, amenizando em parte as perdas verificadas durante os anos ditatoriais. Mas não pôde resolver os problemas estruturais ligados ao endividamento excessivo contraído por eles nos anos 1970/1980, o que os manteve dependentes da União para a obtenção de recursos para a garantia do refinanciamento destes débitos.

Mas o momento histórico mais relevante para o ponto que aqui estamos a destacar é o governo Collor, que promoveu, como sabemos, um intenso processo de abertura econômica do Brasil ao exterior. Até então, os problemas fiscais eram tratados de acordo com as conveniências políticas (basta rever o que dissemos acerca do processo de negociação política no Governo Sarney e na Assembléia Nacional Constituinte). Porém, a abertura econômica fez (e faz) com que os agentes externos, que passam a ter interesses econômicos no Brasil, tornem-se observadores críticos da política econômica por aqui adotada. Assim, torna-se imperioso garantir, também, uma harmonização da atuação fiscal das Unidades Federativas, em consonância com o plano mais geral que se processa no âmbito federal. Um esforço fiscal da União precisa encontrar eco nos Estados, sob pena de anularem-se os esforços.

Dir-se-á que este movimento de ajuste subverte o princípio federativo. Esta afirmação, porém, é apenas parcialmente procedente. Se, de um lado, retira parcelas de autonomia na atuação dos Estados, em razão das restrições que estes passam a enfrentar em matéria fiscal e financeira, de outro representa uma correção da rota que os governos subnacionais vinham seguindo até então.

Vimos, ao longo deste trabalho, que os Estados tiveram algumas posturas que podem também ser classificadas como desrespeitosas ao princípio federativo.

O esquema de endividamento que engendraram para financiar a continuidade de suas atividades, no contexto da centralização tributária levado a efeito no Governo Militar, criou um enorme estoque de dívida que somente pôde ser financiado com a mediação da União, num

processo que culminou na renegociação de 1997. Sem isto, as finanças estaduais entrariam em colapso absoluto, impedindo definitivamente sua atuação enquanto entidade federativa com responsabilidades definidas constitucionalmente. Vimos neste trabalho que o Estado de SP manteve, por vários anos, gastos em montante superior à sua capacidade de poupança fiscal. Estes excessos acabavam sempre sendo lançados à conta da União, que, na qualidade de emprestadora de última instância, inclusive com vistas à manutenção da governabilidade dos Estados e, por conseguinte, da própria federação, providenciava formas de refinanciá-lo. O fato de a esfera federal servir, na prática, como fonte última de socorro, levou-a a exigir dos Estados contrapartidas em comportamento fiscal prudencial, sob pena de inviabilizar sua própria atuação, uma vez que a evolução da dívida pública federal é constantemente observada pelos agentes econômicos como indicador da saúde econômica de um país. Assim, a União não poderia mais se servir de planos paliativos, de pequena abrangência; precisava gerar nos Estados o comprometimento necessário com a manutenção de sua solvência, o que, em última análise, garantiria a própria continuidade do funcionamento dos governos locais. A conjuntura econômica da época, aliada à imensa fragilidade das Unidades Federadas, criou as condições propícias para tanto. De fato, os acordos de refinanciamento de 1997 e a promulgação da LRF, em 2000, apenas formalizaram e legalizaram uma situação que, na prática, já existia desde muitos anos antes; organizaram o processo de ajuste e exigiram compromissos das unidades federadas.

Outro aspecto pelo qual os Estados devem ser responsabilizados é a forma de atuação que emprestaram aos seus bancos ao longo dos anos 1980. Ao forçarem o financiamento de seus débitos e a rolagem da dívida mobiliária, freqüentemente os deixavam sem caixa, forçando-os a recorrer ao Banco Central para sustentarem suas posições. Constituíam-se, assim, em emissores paralelos de moeda, violando uma prerrogativa exclusiva do Poder Federal.

Assim, o processo de ajuste não foi uma subversão do princípio federativo, mas apenas o meio de que se serviu a União (que, no limite, é a guardiã-mor da federação) para mantê-lo e sustentá-lo, com estabilidade política e econômica. A própria aceitação dos Estados aos termos de renegociação de dívida propostos deixava claro que o tamanho do problema não admitia mesmo outra solução.

Esse modelo de ajuste tem feito com que os Estados sejam forçados a adotar uma política fiscal cíclica: nos momentos de esfriamento da atividade econômica, a queda das receitas impõe revisões, reduções e adiamento de gastos, para que o inadimplemento da dívida não dê ensejo à intervenção federal. Nos momentos de expansão (como o verificado após 2005), o maior volume arrecadado eleva a margem de manobra nos gastos.

Seria este modelo de ajuste maléfico? Comparemo-lo com aquele que vem sendo implantado em diversas nações européias nos presentes dias (2º semestre de 2011). Lá, o endividamento público atingiu níveis crônicos como resultado de anos de descontrole fiscal. Atingiu níveis alarmantes como proporção do PIB e obrigou aquelas nações a implantarem programas de ajustamento fortemente recessivos, causando até a queda de governos (como na Itália, Espanha e Grécia), num momento em que a economia mundial fraqueja. Ora, um ajuste desta natureza é imensamente mais difícil de ser implantado, tanto política como economicamente. Isto decorre dos longos períodos de leniência no tratamento da questão fiscal, que tornam a tarefa de ajuste terrivelmente dificultosa.

O que se fez nos Estados brasileiros foi diverso: as limitações constroem o administrador estadual a manter-se estritamente dentro dos parâmetros colocados, para evitar que a dívida alcance níveis insustentáveis. Assim, obriga-o a ter uma atuação fiscal cíclica. Foi o caso de SP, como pudemos observar a partir dos dados relativos à evolução dos investimentos. Os anos de bonança econômica foram acompanhados de evolução dos gastos de investimento, apoiados num maior espaço orçamentário e em operações de crédito relativamente baratas e direcionadas para os investimentos. Em momentos de recessão, o Estado recolhe-se e trabalha para manter seu nível de endividamento nos limites da receita corrente líquida.

Assim, é possível argumentar com a superioridade do tipo de ajuste praticado em SP. Sua característica especial – a capacidade de produzir superávits apenas nos momentos de bonança econômica – não é prejudicial, como se alega, pois não impede a manutenção do volume de gastos sociais; antes, é um elemento de pressão sobre o administrador público estadual, retirando-lhe graus de liberdade que poderiam ser utilizados de forma perniciososa para o equilíbrio fiscal.

O ajuste empreendido (e ainda em vigor) em SP segue esta lógica, como podemos verificar ao longo da exposição. Os resultados obtidos vêm validando as expectativas, mas deve ser mantido o rigor da observância dos preceitos que tornaram possível chegar-se até aqui.

# **ANEXO ESTADÍSTICO**

**TABELA 1 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (1980 - 2004)**

Item	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>1</b>	<b>42.718</b>	<b>39.216</b>	<b>39.947</b>	<b>34.729</b>	<b>29.333</b>	<b>41.901</b>	<b>55.827</b>	<b>50.104</b>	<b>50.231</b>	<b>58.981</b>	<b>68.578</b>	<b>55.138</b>	<b>48.388</b>	<b>45.981</b>	<b>55.545</b>	<b>70.183</b>	<b>72.281</b>	<b>73.746</b>	<b>75.555</b>	<b>72.927</b>	<b>72.703</b>	<b>73.079</b>	<b>71.226</b>	<b>63.794</b>	<b>66.590</b>
1.1	38.122	35.869	36.761	30.983	26.075	37.238	50.309	43.204	41.784	50.684	54.506	48.257	43.911	41.264	47.801	58.305	61.617	60.963	59.223	56.481	59.846	60.207	59.066	51.888	54.360
1.2	1.555	1.305	1.306	2.384	2.004	2.717	3.421	3.259	5.527	5.538	10.940	3.671	2.482	2.950	3.965	4.378	5.441	5.642	6.985	8.270	7.292	7.441	7.134	6.796	6.934
1.3	3.041	2.042	1.890	1.361	1.255	1.945	2.097	3.641	2.920	2.759	3.132	3.210	1.995	1.766	3.759	7.500	5.223	7.141	9.346	8.176	5.666	5.431	5.027	5.111	5.296
<b>2</b>	<b>35.589</b>	<b>38.985</b>	<b>35.150</b>	<b>27.917</b>	<b>23.292</b>	<b>35.340</b>	<b>51.102</b>	<b>51.047</b>	<b>50.402</b>	<b>55.592</b>	<b>65.329</b>	<b>53.268</b>	<b>55.574</b>	<b>64.642</b>	<b>54.894</b>	<b>56.513</b>	<b>58.845</b>	<b>55.677</b>	<b>57.111</b>	<b>54.299</b>	<b>53.224</b>	<b>51.906</b>	<b>50.696</b>	<b>45.820</b>	<b>48.079</b>
2.1	20.509	21.231	21.726	18.259	13.581	20.674	29.396	29.982	25.018	28.821	33.806	27.371	25.826	26.172	26.374	33.767	36.152	36.980	38.403	36.839	35.185	34.308	33.641	30.658	29.613
2.2	5.092	5.512	5.555	4.284	4.761	6.034	5.726	7.032	9.816	11.327	12.496	11.934	13.033	15.805	15.741	13.412	14.130	10.443	9.463	9.672	9.849	10.054	10.458	10.277	11.325
2.3	9.113	11.299	6.888	4.553	4.108	8.093	14.367	13.127	14.841	14.614	17.533	13.141	13.120	14.406	10.434	7.706	6.778	5.018	5.915	4.472	4.924	4.721	4.370	2.914	4.114
2.4	445	584	356	191	57	137	361	295	121	181	89	233	157	186	328	120	131	558	654	938	1.127	1.511	1.119	1.054	1.893
2.5	431	359	625	630	785	402	1.252	611	606	649	1.405	589	3.438	8.073	2.017	1.508	1.654	2.678	2.676	2.378	2.139	1.312	1.108	917	1.134
3	7.537	7.346	7.614	6.324	5.516	7.808	10.926	9.279	9.423	13.817	14.814	12.818	11.279	10.935	13.101	15.196	16.530	16.824	16.882	15.969	16.830	16.867	16.702	14.462	14.891
4	43.126	46.331	42.764	34.241	28.808	43.148	62.028	60.326	59.825	69.409	80.143	66.086	66.853	75.577	67.995	71.709	75.375	72.501	73.993	70.268	70.054	68.793	67.398	60.282	62.970
5	-408	-7.115	-2.817	488	525	-1.247	-6.201	-10.222	-9.594	-10.428	-11.565	-10.948	-18.465	-29.596	-12.450	-1.526	-3.094	1.245	1.562	2.659	2.649	4.286	3.828	3.512	3.620
6	3.697	7.478	4.604	1.518	2.828	5.942	9.526	10.251	6.386	11.899	8.142	8.589	13.742	22.540	8.924	7.561	8.640	16.681	11.338	8.436	3.711	2.351	3.447	2.681	2.244
6.1	3.246	4.663	3.122	1.431	2.654	3.511	4.930	4.699	3.341	4.916	6.226	6.889	10.979	8.458	5.724	7.224	7.644	6.186	785	703	502	335	689	657	574
6.2	0	0	0	0	0	5	485	0	0	0	0	120	26	12.856	2.920	50	0	8.752	8.457	7.666	1.230	164	760	481	39
6.3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	300	981	15	10	8	7	37	7	
6.4	452	2.815	1.482	87	174	2.428	4.111	5.552	3.045	6.983	1.916	1.580	2.737	1.226	280	287	695	762	2.081	57	1.971	1.844	1.991	1.506	1.694
7	4.004	2.844	4.587	4.397	3.283	4.362	4.642	3.404	4.130	6.379	5.687	6.740	9.736	8.879	10.905	10.085	9.436	17.768	11.833	10.916	6.285	6.449	6.401	6.302	5.881
7.1	1.050	984	1.065	1.165	1.075	1.600	1.378	1.251	1.517	259	397	934	2.253	2.566	1.551	975	1.500	1.718	5.854	4.647	4.727	5.026	4.803	4.601	4.325
7.2	2.954	1.860	1.455	2.249	1.697	2.243	2.410	2.096	2.213	4.783	4.344	5.013	6.604	4.832	7.252	8.058	7.777	15.338	5.581	5.858	1.087	1.028	1.179	1.479	1.227
7.3	0	0	2.067	983	511	519	854	57	400	1.331	946	793	879	1.481	2.102	1.052	159	712	398	411	471	395	419	222	329
8	-307	4.634	17	-2.879	-455	1.580	4.884	6.847	2.256	5.526	2.455	1.849	4.006	13.661	-1.981	-2.524	-796	-1.087	-495	-2.480	-2.574	-4.098	-2.954	-3.621	-3.637
9	46.415	46.694	44.551	36.247	32.161	47.843	65.353	60.355	56.617	70.880	76.720	63.727	62.130	68.521	64.469	77.744	80.921	90.427	86.893	81.363	76.414	75.430	74.673	66.475	68.834
10	47.130	49.175	47.351	38.638	32.091	47.510	66.870	63.730	63.955	75.762	85.830	72.826	76.589	84.456	78.900	81.794	84.811	90.269	85.826	81.184	76.339	75.242	73.799	66.584	68.851
11	-715	-2.481	-2.800	-2.391	70	333	-1.317	-3.375	-7.338	-4.902	-9.110	-9.099	-14.459	-15.935	-14.431	-4.050	-3.890	158	1.067	179	75	188	874	-109	-17

Fonte: Cano et al, 2005



**TABELA 2 - INVESTIMENTOS POR SETOR (1980 - 2004)**

Item	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
<b>1</b>	<b>Area social</b>	<b>1.931</b>	<b>2.488</b>	<b>2.275</b>	<b>3.464</b>	<b>4.070</b>	<b>4.684</b>	<b>4.561</b>	<b>5.374</b>	<b>3.520</b>	<b>2.113</b>	<b>2.176</b>	<b>2.815</b>	<b>2.341</b>	<b>1.659</b>	<b>2.061</b>	<b>2.163</b>	<b>1.622</b>	<b>1.147</b>	<b>1.512</b>
1.1	Educação	957	1.235	682	1.037	1.001	849	974	456	544	424	547	548	333	202	533	642	394	462	342
1.2	Saúde	701	746	688	1.294	1.649	751	1.068	756	760	207	106	259	391	227	232	293	251	114	219
1.3	Segurança pública	144	352	456	530	889	1.319	1.321	3.195	1.092	77	228	350	555	241	371	361	337	161	392
1.4	Promoção social	45	6	24	31	68	15	89	54	26	2	6	4	8	29	65	36	81	34	18
1.5	Habitação	84	147	425	572	463	1.750	1.109	913	1.098	1.403	1.289	1.654	1.054	960	860	831	559	376	541
<b>2</b>	<b>Infraestrutura</b>	<b>8.029</b>	<b>7.494</b>	<b>9.558</b>	<b>8.886</b>	<b>11.481</b>	<b>7.838</b>	<b>7.313</b>	<b>8.968</b>	<b>6.841</b>	<b>5.466</b>	<b>2.557</b>	<b>1.845</b>	<b>3.222</b>	<b>2.486</b>	<b>2.538</b>	<b>2.413</b>	<b>2.579</b>	<b>1.626</b>	<b>2.504</b>
2.1	Saneamento básico e ambiental	1.520	962	1.043	1.754	1.184	2.243	1.084	2.009	653	2.838	514	140	387	364	253	182	450	434	451
2.2	Energia elétrica	403	406	268	66	98	52	559	15	30	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0
2.3	Transportes	6.106	6.126	8.247	7.066	10.199	5.543	5.670	6.944	6.158	2.628	2.043	1.694	2.835	2.122	2.285	2.231	2.129	1.192	2.053
2.3.1	Transportes (rodovia, ferrovia, aerovia)	4.714	3.984	5.197	4.749	7.428	4.620	4.597	5.448	5.338	2.105	824	665	1.827	1.020	1.297	1.237	990	695	881
2.3.2	Transporte metropolitano	1.393	2.142	3.050	2.317	2.771	923	1.073	1.496	820	523	1.219	1.029	1.008	1.102	988	994	1.140	496	1.172
<b>3</b>	<b>Demais</b>	<b>4.408</b>	<b>3.145</b>	<b>3.008</b>	<b>2.265</b>	<b>1.982</b>	<b>619</b>	<b>1.249</b>	<b>63</b>	<b>71</b>	<b>127</b>	<b>2.045</b>	<b>357</b>	<b>327</b>	<b>324</b>	<b>145</b>	<b>169</b>	<b>140</b>	<b>97</b>	
<b>4</b>	<b>Total</b>	<b>14.368</b>	<b>13.127</b>	<b>14.841</b>	<b>14.615</b>	<b>17.533</b>	<b>13.141</b>	<b>13.123</b>	<b>14.405</b>	<b>10.432</b>	<b>7.706</b>	<b>6.778</b>	<b>5.017</b>	<b>5.917</b>	<b>4.472</b>	<b>4.923</b>	<b>4.721</b>	<b>4.370</b>	<b>2.913</b>	<b>4.113</b>

Fonte: Cano et al, 2005

**TABELA 3 - DESPESAS DE CAPITAL (1980 - 2004)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Investimentos</b>	<b>4.993</b>	<b>4.685</b>	<b>4.548</b>	<b>2.619</b>	<b>2.463</b>	<b>3.076</b>	<b>7.303</b>	<b>6.239</b>	<b>6.732</b>	<b>7.267</b>	<b>10.154</b>	<b>6.833</b>	<b>8.013</b>	<b>9.172</b>	<b>7.370</b>	<b>2.968</b>	<b>4.236</b>	<b>3.805</b>	<b>4.130</b>	<b>2.612</b>	<b>2.947</b>	<b>2.113</b>	<b>2.257</b>	<b>2.351</b>	<b>2.385</b>
Investimentos	4.705	4.473	4.160	2.331	1.885	2.816	6.874	6.041	6.416	7.119	9.009	6.711	7.203	8.017	6.313	2.596	3.825	2.909	3.386	2.093	2.278	2.030	2.151	2.287	2.267
Sentenças Judiciais	287	213	388	2.788	599	260	429	198	316	148	1.146	122	810	1.156	1.057	372	411	897	744	519	670	83	106	64	119
<b>Transferências de Capital</b>	<b>4.749</b>	<b>7.126</b>	<b>5.051</b>	<b>3.335</b>	<b>2.841</b>	<b>5.998</b>	<b>8.808</b>	<b>7.552</b>	<b>9.176</b>	<b>9.469</b>	<b>9.859</b>	<b>7.613</b>	<b>6.993</b>	<b>8.379</b>	<b>7.026</b>	<b>6.236</b>	<b>3.325</b>	<b>3.254</b>	<b>3.473</b>	<b>3.110</b>	<b>3.446</b>	<b>3.382</b>	<b>2.993</b>	<b>964</b>	<b>2.397</b>
Transf. Intragovernamentais	4.407	6.826	4.796	3.205	2.734	5.796	8.347	7.144	8.825	8.826	9.470	7.222	6.795	7.871	6.223	6.161	3.112	2.867	2.932	2.790	3.117	3.087	2.638	849	2.176
Aumento de K das empresas	4.407	6.826	4.716	3.142	2.701	5.796	8.347	7.144	8.825	8.826	9.470	7.222	6.795	7.641	5.929	6.161	3.112	2.822	2.814	2.638	2.947	2.944	2.638	849	2.176
Investimentos	4.407	6.826	2.649	2.159	2.190	5.276	7.493	7.086	8.425	7.484	8.524	6.430	5.917	6.160	3.827	5.110	2.953	1.910	2.416	2.228	2.477	2.549	2.219	627	1.847
Serviço da dívida	0	0	2.067	983	511	519	854	57	400	1.331	946	793	879	1.481	2.102	1.052	159	712	398	411	471	395	419	222	329
Fundos	0	0	79	63	34	0	0	0	0	0	0	0	0	230	293	0	0	199	113	151	169	143	0	0	0
Outras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45	5	0	0	0	0	0	0
Transf. Intergovernamentais	271	158	184	108	106	165	340	268	326	549	389	335	178	438	650	72	203	317	497	233	282	228	309	102	176
Transf. Aos Municípios	200	158	133	66	103	165	330	268	326	549	388	334	176	437	647	72	193	317	452	233	282	228	309	102	176
Outras	71	0	51	42	3	0	10	0	0	0	1	1	1	0	2	0	11	0	0	0	1	0	0	0	0
Outras transf. De capital	71	141	71	22	0	38	121	140	25	95	0	56	20	70	154	2	10	71	45	87	47	67	45	13	45
<b>Amortização da dívida</b>	<b>2.954</b>	<b>1.860</b>	<b>1.455</b>	<b>2.249</b>	<b>1.697</b>	<b>2.243</b>	<b>2.410</b>	<b>2.096</b>	<b>2.213</b>	<b>4.783</b>	<b>4.344</b>	<b>5.013</b>	<b>6.604</b>	<b>4.832</b>	<b>7.252</b>	<b>8.058</b>	<b>7.777</b>	<b>15.338</b>	<b>5.581</b>	<b>5.858</b>	<b>1.087</b>	<b>1.028</b>	<b>1.179</b>	<b>1.427</b>	<b>1.227</b>
Interna	2.036	1.520	1.342	2.137	1.552	1.920	1.805	1.678	1.701	4.591	4.308	4.965	6.567	4.728	7.159	7.981	7.687	15.182	5.422	5.649	925	851	956	1.127	833
Externa	918	340	112	112	144	323	605	219	512	282	36	49	37	103	93	78	90	156	158	209	162	176	223	352	394
<b>Transf. Correntes</b>	<b>8.636</b>	<b>8.751</b>	<b>9.029</b>	<b>7.341</b>	<b>7.049</b>	<b>8.831</b>	<b>12.367</b>	<b>11.071</b>	<b>11.166</b>	<b>15.102</b>	<b>16.404</b>	<b>14.711</b>	<b>13.377</b>	<b>13.521</b>	<b>15.350</b>	<b>19.373</b>	<b>21.212</b>	<b>19.705</b>	<b>18.899</b>	<b>18.468</b>	<b>19.485</b>	<b>20.469</b>	<b>19.266</b>	<b>16.776</b>	<b>18.436</b>
Transf. Intragovernamentais	995	1.121	1.314	955	1.582	1.089	1.541	1.905	1.972	1.749	1.889	2.051	2.139	2.908	2.725	4.131	4.764	2.757	1.865	1.881	1.858	2.367	1.800	1.375	1.874
Subvenção econômica	423	494	670	546	1.095	571	163	330	652	973	907	1.191	1.237	1.734	1.439	2.726	3.250	1.295	969	1.074	1.066	918	680	169	207
Fundos	282	282	282	232	365	287	161	307	316	15	6	0	5	8	5	1	5	0	13	16	0	670	470	622	802
Contribuições inativas empresas	290	345	362	176	122	230	1.217	1.268	1.005	761	975	860	897	1.165	1.281	1.405	1.510	1.463	883	791	792	779	650	585	865
Transf. Intergovernamentais	7.338	7.188	7.481	6.260	5.414	7.645	10.598	9.012	9.101	13.269	14.434	12.496	11.112	10.506	12.463	15.132	16.347	16.507	16.431	15.736	16.548	16.660	16.396	14.364	14.718
Transf. A Municípios	7.337	7.188	7.480	6.259	5.413	7.643	10.596	9.011	9.097	13.268	14.426	12.484	11.102	10.498	12.453	15.124	16.337	16.506	16.430	15.736	16.548	16.659	16.392	14.360	14.714
Outras	0	0	0	1	1	2	1	4	1	8	12	10	8	9	8	10	0	1	0	0	1	0	4	4	4
Outras transf. correntes	303	442	234	126	53	97	228	154	93	84	81	164	125	107	163	110	100	441	603	851	1.078	1.442	1.069	1.036	1.844
<b>Juros e encargos da dívida</b>	<b>1.050</b>	<b>984</b>	<b>1.065</b>	<b>1.165</b>	<b>1.075</b>	<b>1.600</b>	<b>1.378</b>	<b>1.251</b>	<b>1.517</b>	<b>259</b>	<b>397</b>	<b>934</b>	<b>2.253</b>	<b>2.666</b>	<b>1.551</b>	<b>975</b>	<b>1.500</b>	<b>1.718</b>	<b>5.854</b>	<b>4.647</b>	<b>4.727</b>	<b>5.026</b>	<b>4.803</b>	<b>4.601</b>	<b>4.325</b>
Interna	899	730	643	661	533	1.048	960	1.071	1.364	199	365	893	2.188	2.452	1.467	893	1.457	1.659	5.783	4.508	4.628	4.854	4.625	4.385	4.007
Externa	351	254	421	504	542	552	418	180	153	60	30	41	65	114	84	82	43	58	71	139	130	161	178	215	318
<b>TOTAL</b>	<b>22.382</b>	<b>23.406</b>	<b>21.148</b>	<b>16.709</b>	<b>15.145</b>	<b>21.748</b>	<b>32.266</b>	<b>28.209</b>	<b>30.804</b>	<b>36.880</b>	<b>41.158</b>	<b>35.104</b>	<b>37.240</b>	<b>38.470</b>	<b>38.549</b>	<b>37.610</b>	<b>38.050</b>	<b>43.820</b>	<b>37.937</b>	<b>34.695</b>	<b>31.692</b>	<b>32.018</b>	<b>30.498</b>	<b>26.171</b>	<b>28.770</b>
<b>Transferências de Capital</b>	<b>4.749</b>	<b>7.126</b>	<b>5.051</b>	<b>3.335</b>	<b>2.841</b>	<b>5.998</b>	<b>8.808</b>	<b>7.552</b>	<b>9.176</b>	<b>9.469</b>	<b>9.859</b>	<b>7.613</b>	<b>6.993</b>	<b>8.379</b>	<b>7.026</b>	<b>6.236</b>	<b>3.325</b>	<b>3.254</b>	<b>3.473</b>	<b>3.110</b>	<b>3.446</b>	<b>3.382</b>	<b>2.993</b>	<b>964</b>	<b>2.397</b>
<b>Transf. Correntes</b>	<b>8.636</b>	<b>8.751</b>	<b>9.029</b>	<b>7.341</b>	<b>7.049</b>	<b>8.831</b>	<b>12.367</b>	<b>11.071</b>	<b>11.166</b>	<b>15.102</b>	<b>16.404</b>	<b>14.711</b>	<b>13.377</b>	<b>13.521</b>	<b>15.350</b>	<b>19.373</b>	<b>21.212</b>	<b>19.705</b>	<b>18.899</b>	<b>18.468</b>	<b>19.485</b>	<b>20.469</b>	<b>19.266</b>	<b>16.776</b>	<b>18.436</b>
<b>TOTAL</b>	<b>13.385</b>	<b>15.877</b>	<b>14.080</b>	<b>10.676</b>	<b>9.890</b>	<b>14.829</b>	<b>21.175</b>	<b>18.623</b>	<b>20.342</b>	<b>24.571</b>	<b>26.263</b>	<b>22.324</b>	<b>20.370</b>	<b>21.900</b>	<b>22.376</b>	<b>25.609</b>	<b>24.537</b>	<b>22.959</b>	<b>22.372</b>	<b>21.578</b>	<b>22.931</b>	<b>23.851</b>	<b>22.259</b>	<b>17.740</b>	<b>20.833</b>
<b>Transf. Intragover. (Capital)</b>	<b>4.407</b>	<b>6.826</b>	<b>4.796</b>	<b>3.205</b>	<b>2.734</b>	<b>5.796</b>	<b>8.347</b>	<b>7.144</b>	<b>8.825</b>	<b>8.826</b>	<b>9.470</b>	<b>7.222</b>	<b>6.795</b>	<b>7.871</b>	<b>6.223</b>	<b>6.161</b>	<b>3.112</b>	<b>2.867</b>	<b>2.932</b>	<b>2.790</b>	<b>3.117</b>	<b>3.087</b>	<b>2.638</b>	<b>849</b>	<b>2.176</b>
<b>Transf. Intragover. (Correntes)</b>	<b>995</b>	<b>1.121</b>	<b>1.314</b>	<b>955</b>	<b>1.582</b>	<b>1.089</b>	<b>1.541</b>	<b>1.905</b>	<b>1.972</b>	<b>1.749</b>	<b>1.889</b>	<b>2.051</b>	<b>2.139</b>	<b>2.908</b>	<b>2.725</b>	<b>4.131</b>	<b>4.764</b>	<b>2.757</b>	<b>1.865</b>	<b>1.881</b>	<b>1.858</b>	<b>2.367</b>	<b>1.800</b>	<b>1.375</b>	<b>1.874</b>
<b>TOTAL</b>	<b>5.402</b>	<b>7.947</b>	<b>6.110</b>	<b>4.160</b>	<b>4.316</b>	<b>6.885</b>	<b>9.888</b>	<b>9.049</b>	<b>10.797</b>	<b>10.575</b>	<b>11.359</b>	<b>9.273</b>	<b>8.934</b>	<b>10.779</b>	<b>8.948</b>	<b>10.292</b>	<b>7.876</b>	<b>5.624</b>	<b>4.797</b>	<b>4.671</b>	<b>4.975</b>	<b>5.454</b>	<b>4.438</b>	<b>2.224</b>	<b>4.050</b>

Fonte: Cano et al, 2005

**TABELA 4 - EVOLUÇÃO ANUAL DOS INVESTIMENTOS (1980 - 2004)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1 Investimentos	9.112	11.299	6.888	4.553	4.108	8.092	14.367	13.127	14.841	14.613	17.533	13.141	13.120	14.407	10.434	7.706	6.778	5.018	5.915	4.472	4.923	4.721	4.370	2.914	4.114
1.1 Adm. direta	4.705	4.473	4.160	2.331	1.895	2.816	6.874	6.041	6.416	7.119	9.009	6.711	7.203	8.017	6.313	2.596	3.825	2.909	3.386	2.093	2.278	2.030	2.151	2.287	2.267
1.2 Autarquias, fundações e empresas	4.407	6.826	2.728	2.222	2.223	5.276	7.493	7.086	8.425	7.494	8.524	6.430	5.917	6.390	4.121	5.110	2.953	2.109	2.529	2.379	2.645	2.691	2.219	627	1.847

Fonte: Cano et al, 2005

**TABELA 5 - EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE DÍVIDA (1980 - 2004)**

Item	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>1 Passivo financeiro</b>	<b>7.000</b>	<b>7.232</b>	<b>6.049</b>	<b>7.762</b>	<b>7.932</b>	<b>8.375</b>	<b>10.455</b>	<b>12.479</b>	<b>15.047</b>	<b>13.449</b>	<b>17.214</b>	<b>14.379</b>	<b>17.620</b>	<b>18.996</b>	<b>15.635</b>	<b>13.757</b>	<b>14.715</b>	<b>16.877</b>	<b>17.482</b>	<b>17.416</b>	<b>18.241</b>	<b>16.305</b>	<b>13.754</b>	<b>14.209</b>	<b>14.750</b>
1.1 Dívida flutuante	2.533	2.200	1.960	2.107	2.487	3.538	3.812	4.194	5.311	7.080	10.430	7.092	9.865	11.384	7.517	5.384	6.281	9.244	9.010	8.131	6.959	5.685	5.071	5.214	5.848
1.2 Diversos	4.467	5.032	4.089	5.655	5.445	4.837	6.643	8.285	9.736	6.369	6.784	7.287	7.755	7.612	8.118	8.373	8.434	7.633	8.472	9.285	11.282	10.620	8.683	8.995	8.902
<b>2 Dívida fundada</b>	<b>18.295</b>	<b>21.102</b>	<b>22.133</b>	<b>24.127</b>	<b>24.050</b>	<b>26.186</b>	<b>23.638</b>	<b>29.699</b>	<b>28.024</b>	<b>37.395</b>	<b>31.506</b>	<b>41.161</b>	<b>39.394</b>	<b>45.064</b>	<b>80.866</b>	<b>86.844</b>	<b>100.655</b>	<b>118.399</b>	<b>113.446</b>	<b>120.769</b>	<b>115.997</b>	<b>130.812</b>	<b>143.827</b>	<b>127.898</b>	<b>132.153</b>
2.1 Dívida fundada interna	18.883	18.553	18.139	18.211	16.917	19.113	19.590	24.459	22.746	31.995	28.429	37.154	34.539	39.390	79.145	86.361	100.053	117.609	112.181	118.818	113.623	128.286	139.816	124.228	128.832
2.1.1 Dívida mobiliária	4.927	5.507	4.336	2.406	2.469	3.716	5.492	6.049	1.972	6.429	4.159	6.981	13.978	16.042	42.475	38.791	44.698	469	582	658	679	722	757	761	809
2.1.2 Dívida contratual	11.956	13.046	13.803	15.805	14.448	15.397	14.098	18.410	20.774	25.566	24.270	30.173	20.561	23.348	36.670	47.570	55.355	117.140	111.599	118.160	112.944	127.564	139.059	123.467	128.023
2.2 Dívida fundada externa	2.412	2.549	3.994	5.916	7.136	7.073	4.048	5.210	6.278	5.400	3.077	4.007	4.845	5.694	1.721	483	602	750	1.265	1.951	2.374	2.526	4.011	3.670	3.321
<b>3 Dívida consolidada (1+2)</b>	<b>26.295</b>	<b>28.334</b>	<b>28.182</b>	<b>31.889</b>	<b>31.985</b>	<b>34.561</b>	<b>34.093</b>	<b>42.148</b>	<b>44.071</b>	<b>50.844</b>	<b>48.720</b>	<b>55.540</b>	<b>57.004</b>	<b>64.080</b>	<b>96.501</b>	<b>100.601</b>	<b>115.370</b>	<b>135.236</b>	<b>130.928</b>	<b>138.185</b>	<b>134.238</b>	<b>147.117</b>	<b>157.581</b>	<b>142.107</b>	<b>146.903</b>

Fonte: Cano et al, 2005



**TABELA 7 - DESPESAS COM PESSOAL ATIVO E INATIVO (1980 - 2004)**

Item	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Ativo - Adm. Direta	12.902	13.140	13.042	10.619	7.865	11.704	16.042	15.646	12.858	15.583	17.573	14.145	13.274	13.149	13.885	17.375	18.309	19.400	19.792	18.521	17.834	17.111	16.914	14.729	14.341
Ativo - Adm. Ind.	2.627	2.970	3.166	2.700	1.871	2.921	4.102	4.322	3.871	4.094	4.757	4.217	4.086	3.796	3.676	4.036	4.042	3.621	3.636	3.715	3.650	3.723	3.710	3.619	3.326
Ativo - Empresas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	436	423
<b>TOTAL</b>	<b>15.529</b>	<b>16.110</b>	<b>16.208</b>	<b>13.319</b>	<b>9.736</b>	<b>14.625</b>	<b>20.144</b>	<b>19.968</b>	<b>16.729</b>	<b>19.677</b>	<b>22.330</b>	<b>18.362</b>	<b>17.360</b>	<b>16.945</b>	<b>17.561</b>	<b>21.411</b>	<b>22.351</b>	<b>23.021</b>	<b>23.428</b>	<b>22.236</b>	<b>21.484</b>	<b>20.834</b>	<b>20.624</b>	<b>18.784</b>	<b>18.090</b>
Inativo - Adm. Direta	3.510	3.441	3.733	3.493	2.842	4.578	6.414	6.821	5.494	6.283	8.166	6.046	5.530	5.776	5.682	7.989	8.794	9.091	10.549	9.848	8.977	8.763	8.365	7.102	6.801
Inativo - Adm. Ind.	1.180	1.334	1.423	1.271	881	1.242	1.620	1.925	1.791	2.099	2.335	2.102	2.038	2.285	1.852	2.962	3.498	3.404	3.542	3.962	3.930	3.930	4.000	4.186	3.898
Inativo - Empresas	290	345	362	176	122	230	1.217	1.268	1.005	761	975	860	897	1.165	1.281	1.405	1.510	1.462	883	791	792	779	650	585	822
<b>TOTAL</b>	<b>4.980</b>	<b>5.120</b>	<b>5.518</b>	<b>4.940</b>	<b>3.845</b>	<b>6.050</b>	<b>9.251</b>	<b>10.014</b>	<b>8.290</b>	<b>9.143</b>	<b>11.476</b>	<b>9.008</b>	<b>8.465</b>	<b>9.226</b>	<b>8.815</b>	<b>12.356</b>	<b>13.802</b>	<b>13.957</b>	<b>14.974</b>	<b>14.601</b>	<b>13.699</b>	<b>13.472</b>	<b>13.015</b>	<b>11.873</b>	<b>11.521</b>
%	32,07	31,78	34,04	37,09	39,49	41,37	45,92	50,15	49,55	46,47	51,39	49,06	48,76	54,45	50,20	57,71	61,75	60,63	63,91	65,66	63,76	64,66	63,11	63,21	63,69
<b>ATIVOS / INATIVOS</b>	<b>3,12</b>	<b>3,15</b>	<b>2,94</b>	<b>2,70</b>	<b>2,53</b>	<b>2,42</b>	<b>2,18</b>	<b>1,99</b>	<b>2,02</b>	<b>2,15</b>	<b>1,95</b>	<b>2,04</b>	<b>2,05</b>	<b>1,84</b>	<b>1,99</b>	<b>1,73</b>	<b>1,62</b>	<b>1,65</b>	<b>1,56</b>	<b>1,52</b>	<b>1,57</b>	<b>1,55</b>	<b>1,58</b>	<b>1,58</b>	<b>1,57</b>

Fonte: Cano et al, 2005

**TABELA 8 - CAPACIDADE DE INVESTIMENTO X INVESTIMENTO REALIZADO (1980 - 2004)**

Ano	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Receita tributária	38.122	35.869	36.761	30.983	26.075	37.238	50.309	43.204	41.784	50.684	54.506	48.257	43.911	41.264	47.801	58.305	61.617	60.963	59.223	56.481	59.846	60.207	59.066	51.888	54.360
Transferências Correntes	1.555	1.305	1.306	2.384	2.004	2.717	3.421	3.259	5.527	5.538	10.940	3.671	2.482	2.950	3.985	4.378	5.441	5.642	6.985	8.270	7.292	7.441	7.134	6.796	6.934
Demais receitas correntes*	3.041	2.042	1.880	1.361	1.255	1.945	2.097	3.641	2.920	2.759	3.132	3.210	1.995	1.766	3.759	7.500	5.223	7.141	9.346	8.176	5.666	5.431	5.027	5.111	5.296
Pessoal e reflexos	20.509	21.231	21.726	18.259	13.581	20.674	29.396	29.982	25.018	28.821	33.806	27.371	25.826	26.172	26.374	33.767	36.152	36.980	38.403	36.839	35.185	34.308	33.641	30.658	29.613
Outros custeios	5.092	5.512	5.555	4.284	4.761	6.034	5.726	7.032	9.816	11.327	12.496	11.934	13.033	15.805	15.741	13.412	14.130	10.443	9.463	9.672	9.849	10.054	10.458	10.277	11.325
Outras despesas**	445	584	356	191	57	137	361	295	121	181	89	233	157	186	328	120	131	558	654	938	1.127	1.511	1.119	1.054	1.893
Sentenças judiciais	431	359	625	630	785	402	1.252	611	606	649	1.405	589	3.438	8.073	2.017	1.508	1.654	2.678	2.676	2.378	2.139	1.312	1.108	917	1.134
Operações de crédito	3.246	4.663	3.122	1.431	2.654	3.511	4.930	4.699	3.341	4.916	6.226	6.889	10.979	8.458	5.724	7.224	7.644	6.186	785	703	502	335	689	657	574
Alienação de bens	0	0	0	0	0	5	485	0	0	0	0	120	26	12.856	2.920	50	0	8.752	8.457	7.666	1.230	164	760	481	39
Juros e encargos - Adm. direta	1.050	984	1.065	1.165	1.075	1.600	1.378	1.251	1.517	259	397	934	2.253	2.566	1.551	975	1.500	1.718	5.854	4.647	4.727	5.026	4.803	4.601	4.325
Amortização - Adm. direta	2.954	1.860	1.455	2.249	1.697	2.243	2.410	2.096	2.213	4.783	4.344	5.013	6.604	4.832	7.252	8.058	7.777	15.338	5.581	5.858	1.087	1.028	1.179	1.479	1.227
<b>Capacidade de Investimento</b>	<b>10.822</b>	<b>8.196</b>	<b>7.357</b>	<b>5.727</b>	<b>6.056</b>	<b>8.694</b>	<b>16.245</b>	<b>7.115</b>	<b>5.071</b>	<b>7.199</b>	<b>11.176</b>	<b>4.728</b>	<b>-1.513</b>	<b>1.928</b>	<b>-2.798</b>	<b>7.713</b>	<b>6.105</b>	<b>13.204</b>	<b>15.378</b>	<b>13.670</b>	<b>12.712</b>	<b>11.597</b>	<b>11.018</b>	<b>6.587</b>	<b>7.495</b>
<b>Investimento realizado</b>	<b>9.113</b>	<b>11.299</b>	<b>6.888</b>	<b>4.553</b>	<b>4.108</b>	<b>8.093</b>	<b>14.367</b>	<b>13.127</b>	<b>14.841</b>	<b>14.614</b>	<b>17.533</b>	<b>13.141</b>	<b>13.120</b>	<b>14.406</b>	<b>10.434</b>	<b>7.706</b>	<b>6.778</b>	<b>5.018</b>	<b>5.915</b>	<b>4.472</b>	<b>4.924</b>	<b>4.721</b>	<b>4.370</b>	<b>2.914</b>	<b>4.114</b>
<b>Razão</b>	<b>1,19</b>	<b>0,73</b>	<b>1,07</b>	<b>1,26</b>	<b>1,47</b>	<b>1,07</b>	<b>1,13</b>	<b>0,54</b>	<b>0,34</b>	<b>0,49</b>	<b>0,64</b>	<b>0,36</b>	<b>-0,12</b>	<b>0,13</b>	<b>-0,27</b>	<b>1,00</b>	<b>0,90</b>	<b>2,63</b>	<b>2,60</b>	<b>3,06</b>	<b>2,58</b>	<b>2,46</b>	<b>2,52</b>	<b>2,26</b>	<b>1,82</b>

Fonte: Cano et al, 2005

**TABELA 9 - EVOLUÇÃO DO  
ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS**

<b>Estado</b>	<b>jun/1998</b>	<b>dez/2006</b>
AC	19.252	906.912
AL	677.887	5.454.828
AM	120.000	1.580.202
AP		94.292
BA	959.662	9.375.501
CE	138.081	3.185.362
DF	642.272	1.464.894
ES	429.887	2.759.351
GO	1.340.356	12.284.388
MA	244.312	5.651.341
MG	11.827.540	44.645.794
MS	1.236.236	5.974.914
MT	805.682	5.590.457
PA	274.495	1.752.089
PB	266.313	2.473.918
PE	163.641	4.471.262
PI	250.654	2.478.208
PR	519.944	10.970.256
RJ	18.536.808	45.191.957
RN	73.272	1.245.139
RO	146.950	1.902.191
RR	7.247	504.461
RS	9.427.324	30.976.212
SC	1.552.400	9.356.688
SE	389.065	1.537.232
SP	50.388.778	124.882.887
TO		144.253
<b>BRASIL</b>	<b>100.438.058</b>	<b>336.854.990</b>

Fonte: Boueri e Piancastelli, 2008



**TABELA 10 - EVOLUÇÃO DA RELAÇÃO  
DÍVIDA/RLR**

Estado	Dívida / RLR		Dívida / RCL	
	2000	2006	2000	2006
AC	1,21	0,59	1,04	0,52
AL	2,95	2,49	2,23	2,22
AM	1,10	0,39	1,00	0,33
AP	0,06	0,12	0,05	0,11
BA	2,10	1,21	1,64	1,02
CE	1,08	0,69	0,87	0,60
DF	0,23	0,35	0,36	0,33
ES	0,98	0,40	0,98	0,34
GO	4,08	2,38	3,13	1,82
MA	2,83	1,33	2,58	1,15
MG	1,79	2,51	1,41	1,89
MS	4,35	2,29	3,10	1,81
MT	2,52	1,29	2,50	1,10
PA	0,64	0,48	0,57	0,44
PB	1,93	0,90	1,53	0,76
PE	1,04	0,82	0,86	0,67
PI	2,20	1,01	1,73	0,85
PR	1,50	1,61	1,29	1,26
RJ	3,28	2,45	2,07	1,72
RN	0,77	0,31	0,71	0,26
RO	1,39	0,84	1,11	0,72
RR	0,40	0,13	0,31	0,10
RS	3,35	3,19	2,66	2,53
SC	2,51	1,39	1,83	1,09
SE	1,00	0,60	0,88	0,57
SP	2,46	2,51	1,93	1,89
TO	0,39	0,14	0,35	0,13
<b>Média</b>	<b>1,78</b>	<b>1,20</b>	<b>1,70</b>	<b>1,43</b>

Fonte: Boueri e Piancastelli, 2008

**TABELA 11 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO CONJUNTO DOS ESTADOS**

<b>Ano</b>	<b>Resultado primário (R\$ mil)</b>	<b>RP positivo</b>	<b>RP negativo</b>
1995	-4.420.987	6	21
1996	-4.743.856	9	18
1997	-11.411.774	10	17
1998	-20.761.986	7	20
1999	-7.014.343	13	14
2000	2.260.306	21	6
2001	4.136.676	18	9
2002	4.557.228	22	5
2003	10.174.388	23	4
2004	13.341.859	27	0
2005	14.422.330	27	0
2006	13.295.645	22	5

Fonte: Boueri e Piancastelli, 2008

**TABELA 12 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DOS ESTADOS DA REGIÃO SUDESTE**

<b>ANO</b>	<b>MG</b>	<b>RJ</b>	<b>ES</b>	<b>SP</b>	<b>Total</b>
1995	-1.324.097	-1.271.298	-295.120	-250.763	-3.141.278
1996	-238.696	-2.411.813	-168.026	370.345	-2.448.190
1997	16.909	-2.444.248	-312.239	-5.525.297	-8.264.875
1998	-3.841.291	-2.671.459	-587.799	499.142	-6.601.407
1999	1.061.472	-1.401.485	-195.757	577.519	41.749
2000	253.610	91.255	110.689	1.707.453	2.163.007
2001	-42.960	-569.614	256.886	2.949.738	2.594.050
2002	-1.004.669	246.091	158.878	2.490.325	1.890.625
2003	1.129.025	1.847.917	378.782	3.251.538	6.607.262
2004	1.598.250	2.113.295	431.144	3.129.647	7.272.336
2005	1.624.172	417.157	545.757	2.774.651	5.361.737
2006	1.658.048	706.274	310.084	3.864.043	6.538.449

Fonte: Boueri e Piancastelli, 2008

**TABELA 13 - EVOLUÇÃO DO GASTO COM PESSOAL**

<b>Estados</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Var. (00-06)</b>
RS	61,68	51,84	48,77	48,69	43,28	40,03	41,30	-33,04%
RJ	39,90	35,14	37,55	39,27	31,25	30,99	27,49	-31,10%
MG	63,86	62,83	61,67	n.d.	48,33	43,49	44,58	-30,19%
ES	44,90	40,11	41,52	36,70	33,09	32,50	32,02	-28,69%
MA	48,54	46,84	40,75	46,96	42,13	40,32	35,58	-26,70%
SE	57,88	47,39	46,07	47,50	42,95	37,34	42,88	-25,92%
RR	38,68	32,95	31,16	24,99	29,86	25,16	28,74	-25,70%
SC	52,03	46,01	49,44	44,14	44,26	42,36	43,99	-15,45%
PE	49,22	48,17	46,97	46,53	44,55	43,47	42,16	-14,34%
SP	49,27	47,93	47,99	46,68	44,53	42,36	42,84	-13,05%
GO	49,17	45,96	43,81	45,18	43,04	39,35	42,96	-12,63%
RO	45,03	39,33	31,18	38,00	37,90	36,99	39,84	-11,53%
CE	42,59	41,44	39,39	41,81	40,09	42,59	38,43	-9,77%
AM	44,76	40,73	39,87	40,74	40,89	40,95	41,07	-8,24%
MS	45,68	48,07	34,97	37,45	37,22	37,89	43,55	-4,66%
MT	42,66	39,28	36,65	37,40	35,26	37,89	40,72	-4,55%
PI	45,22	47,11	48,55	52,49	48,73	46,78	43,60	-3,58%
PR	45,58	49,05	44,53	46,18	46,74	45,82	44,91	-1,47%
AL	44,29	44,49	46,87	48,29	48,28	43,77	45,00	1,60%
AC	47,32	47,22	45,06	48,99	48,58	44,35	48,11	1,67%
PA	42,26	42,66	43,12	44,98	43,30	41,40	44,09	4,33%
PB	42,10	39,36	48,17	52,63	50,98	44,26	45,61	8,34%
AP	36,86	37,91	31,14	37,17	39,39	34,16	41,70	13,13%
RN	41,15	45,76	49,02	48,15	46,57	48,81	48,23	17,21%
BA	35,89	38,41	41,63	44,21	41,29	40,28	42,33	17,94%
DF	32,89	34,09	32,41	33,59	30,51	34,94	41,19	25,24%
TO	34,15	35,93	35,70	36,67	39,64	34,53	44,70	30,89%
<b>Média</b>	<b>48,15</b>	<b>45,01</b>	<b>42,82</b>	<b>42,39</b>	<b>40,78</b>	<b>39,24</b>	<b>39,81</b>	<b>-17,32%</b>

Fonte: Boueri e Piancastelli, 2008

**TABELA 14 - EVOLUÇÃO DA  
RECEITA TRIBUTÁRIA DOS  
ESTADOS (MÉDIA ANUAL)**

<b>Estado</b>	<b>Nominal</b>	<b>Real</b>
AC	24,52	15,74
AL	16,22	7,87
AM	11,45	3,30
AP	20,91	12,31
BA	13,66	5,47
CE	14,11	5,95
DF	18,14	9,63
ES	14,46	6,27
GO	14,96	6,64
MA	17,98	9,52
MG	13,93	5,77
MS	17,23	8,89
MT	16,54	8,11
PA	17,82	9,38
PB	15,64	7,33
PE	14,81	6,57
PI	17,85	9,56
PR	17,58	9,17
RJ	13,20	5,14
RN	19,83	11,27
RO	20,51	11,76
RR	20,16	11,65
RS	12,85	4,72
SC	10,46	2,48
SE	15,86	7,54
SP	11,29	3,32
TO	19,29	10,68
<b>Brasil</b>	<b>16,34</b>	<b>8,00</b>

Fonte: Boueri e Piancastelli, 2008

**TABELA 15 -  
EVOLUÇÃO DOS  
INVESTIMENTOS  
(1995/2006)**

<b>Estados</b>	<b>Média</b>
AC	0,21
AL	0,10
AM	0,17
AP	0,13
BA	0,20
CE	0,22
DF	0,09
ES	0,19
GO	0,16
MA	0,16
MG	0,15
MS	0,15
MT	0,13
PA	0,17
PB	0,15
PE	0,13
PI	0,10
PR	0,21
RJ	0,13
RN	0,14
RO	0,12
RR	0,22
RS	0,16
SC	0,15
SE	0,16
SP	0,10
TO	0,36
<b>Brasil</b>	<b>0,17</b>

Fonte: Boueri e Piancastelli, 2008

**TABELA 16 - EVOLUÇÃO NOMINAL DE GASTOS SOCIAIS (2000-2010)**

SETOR (EM R\$ MIL)	2000			2001			2002		
	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL
Segurança Pública	2.539.827	41.386	2.581.213	4.117.587	26.207	4.143.794	4.826.560	84.530	4.911.090
Assistência Social	364.633	8.948	373.581	276.245	2.285	278.530	371.885	6.147	378.032
Saúde	2.610.510	600.359	3.210.869	3.368.764	732.295	4.101.059	3.931.335	750.986	4.682.321
Educação	6.477.074	927.074	7.404.148	9.163.923	1.137.007	10.300.930	10.300.744	1.328.739	11.629.483
Habitação	492.758	1.429	494.187	419.354	-	419.354	402.739	-	402.739
Transporte	1.806.675	120.039	1.926.714	2.142.949	123.460	2.266.409	2.639.851	155.363	2.795.214
SETOR (EM R\$ MIL)	2003			2004			2005		
	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL
Segurança Pública	5.023.140	103.813	5.126.953	5.199.918	86.358	5.286.276	6.176.055	44.368	6.220.423
Assistência Social	371.887	5.022	376.909	325.223	5.370	330.593	599.883	7.703	607.586
Saúde	4.589.861	1.149.386	5.739.247	5.671.119	2.151.488	7.822.607	5.970.183	2.496.049	8.466.232
Educação	11.123.921	1.442.583	12.566.504	12.597.701	1.061.908	13.659.609	14.041.018	1.192.417	15.233.435
Habitação	245.459	-	245.459	415.551	4.974	420.525	765.261	-	765.261
Transporte	2.568.603	186.640	2.755.243	3.572.332	401.311	3.973.643	4.930.640	534.819	5.465.459
SETOR (EM R\$ MIL)	2006			2007			2008		
	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL
Segurança Pública	6.981.921	134.450	7.116.371	7.571.666	47.276	7.618.942	8.856.839	99.955	8.956.794
Assistência Social	699.559	14.733	714.292	725.511	9.212	734.723	413.223	9.302	422.525
Saúde	6.620.829	2.842.154	9.462.983	7.390.646	2.935.552	10.326.198	9.013.771	3.288.464	12.302.235
Educação	15.682.929	1.157.702	16.840.631	17.174.253	1.251.769	18.426.022	21.225.458	1.062.199	22.287.657
Habitação	573.948	-	573.948	644.236	-	644.236	649.044	60.402	709.446
Transporte	3.599.095	548.625	4.147.720	6.109.583	538.602	6.648.185	9.346.710	529.173	9.875.883
SETOR (EM R\$ MIL)	2009			2010			DÉCADA (VAR. %)		
	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL	ORDINÁRIO	VINCULADO	TOTAL
Segurança Pública	10.036.121	81.250	10.117.371	10.699.238	131.837	10.831.075	321,26%	218,55%	319,61%
Assistência Social	444.460	7.924	452.384	596.762	15.917	612.679	63,66%	77,88%	64,00%
Saúde	9.402.175	4.188.282	13.590.457	11.118.041	3.872.151	14.990.192	325,90%	544,97%	366,86%
Educação	21.431.405	1.513.935	22.945.340	25.194.101	1.980.136	27.174.237	288,97%	113,59%	267,01%
Habitação	764.656	248	764.904	1.355.952	17	1.355.969	175,18%	-98,81%	174,38%
Transporte	11.858.967	473.408	12.332.375	13.834.545	600.478	14.435.023	665,75%	400,24%	649,20%

Fonte: Balanços Gerais do Estado de São Paulo

**TABELA 17 - INVESTIMENTO X RECEITA DO ESTADO  
(2000-2010)**

<b>EM R\$ MIL</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Receitas correntes	56.827.295	64.789.056	73.870.648
Receitas de capital	1.139.021	983.859	2.239.362
Receitas totais	57.966.316	65.772.915	76.110.010
Resultado orçamentário	407.224	48.082	163.110
Despesas de investimento	2.047.610	2.249.948	3.413.715
<b>EM R\$ MIL</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Receitas correntes	82.078.569	92.275.644	107.688.074
Receitas de capital	2.355.687	306.575	1.938.087
Receitas totais	84.434.256	92.582.219	109.626.161
Resultado orçamentário	121.195	141.530	185.975
Despesas de investimento	3.025.100	3.128.605	5.970.120
<b>EM R\$ MIL</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2003/2010</b>
Receitas correntes	113.618.045	131.045.311	130,60%
Receitas de capital	5.460.118	4.564.468	300,74%
Receitas totais	119.078.163	135.609.779	133,95%
Resultado orçamentário	667.719	2.317.005	468,98%
Despesas de investimento	9.082.586	11.331.148	453,38%

Fonte: Balanços Gerais do Estado de São Paulo



**TABELA 18 - EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA  
PAULISTA (2003-2010)**

EM R\$ MIL	2003	2004	2005
DCL	90.210.046	97.876.865	110.036.158
RCL	39.675.808	43.699.168	49.418.526
DCL/RCL	227%	224%	223%
LIMITE (SENADO)	200%	200%	200%
EM R\$ MIL	2006	2007	2008
DCL	111.916.498	118.355.919	120.461.936
RCL	56.775.075	62.468.354	70.567.961
DCL/RCL	197%	189%	171%
LIMITE (SENADO)	200%	200%	200%
EM R\$ MIL	2009	2010	2003/2010
DCL	133.920.658	130.902.469	45,11%
RCL	82.182.734	86.618.567	118,32%
DCL/RCL	163%	151%	-33,53%
LIMITE (SENADO)	200%	200%	N/A

Fonte: Balanços Gerais do Estado de São Paulo

**TABELA 19 - EVOLUÇÃO DOS PAGAMENTOS  
EM SERVIÇO E AMORTIZAÇÕES DA DÍVIDA  
PÚBLICA PAULISTA (2003-2010)**

<b>EM R\$ MIL</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>SERVIÇO</b>	4.012.745	4.126.911	4.966.355
<b>AMORTIZAÇÕES</b>	1.289.802	1.170.865	1.097.090
<b>TOTAL</b>	5.302.547	5.297.776	6.063.445
<b>EM R\$ MIL</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>SERVIÇO</b>	5.319.287	5.128.320	5.980.094
<b>AMORTIZAÇÕES</b>	2.004.669	2.044.621	2.225.695
<b>TOTAL</b>	7.323.956	7.172.941	8.205.789
<b>EM R\$ MIL</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2003/2010</b>
<b>SERVIÇO</b>	5.757.555	6.216.034	54,91%
<b>AMORTIZAÇÕES</b>	3.366.896	3.651.171	183,08%
<b>TOTAL</b>	9.124.451	9.867.205	86,08%

**Fonte: Balanços Gerais do Estado de São Paulo**

**TABELA 20 - COMPARATIVO DAS DÍVIDAS PÚBLICAS  
PAULISTA E FEDERAL (2003-2010)**

EM R\$ MIL		2003	2004	2005
UNIÃO	DCL	615.202.833	623.658.973	667.049.124
	RCL	224.920.164	264.352.998	303.015.775
	%	273,52%	235,92%	220,14%

SP	DCL	97.876.865	110.036.158	111.916.498
	RCL	43.699.168	49.418.526	56.775.075
	%	223,98%	222,66%	197,12%

EM R\$ MIL		2006	2007	2008
UNIÃO	DCL	727.320.544	808.097.114	760.312.587
	RCL	344.731.433	386.681.857	428.563.288
	%	210,98%	208,98%	177,41%

SP	DCL	118.355.919	120.461.936	133.920.658
	RCL	62.468.354	70.567.961	82.182.734
	%	189,47%	170,70%	162,95%

EM R\$ MIL		2009	2010	2003/2010
UNIÃO	DCL	954.356.850	1.015.544.388	65,07%
	RCL	437.199.421	499.866.613	122,24%
	%	218,29%	203,16%	-25,72%

SP	DCL	130.902.469	152.727.942	56,04%
	RCL	86.618.567	99.914.614	128,64%
	%	151,13%	152,86%	-31,75%

Fonte: Balanços Gerais do Estado de São Paulo e da União

**TABELA 21 - CUMPRIMENTO DAS METAS/LIMITES DE INVESTIMENTO (1998-2009)**

<b>INVESTIMENTO * RLR</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Meta	5,00%	5,00%	9,00%	11,88%
Realizado	9,90%	8,79%	10,36%	10,15%
<b>INVESTIMENTO * RLR</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Meta	11,29%	10,60%	8,77%	9,45%
Realizado	9,36%	5,51%	9,04%	11,70%
<b>INVESTIMENTO * RLR</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Meta	10,07%	12,77%	17,13%	19,47%
Realizado	8,62%	12,48%	14,81%	16,15%

Fonte: Balanços Gerais do Estado de São Paulo

**TABELA 22 - INVESTIMENTO POR ESFERA DE GOVERNO (2003-2010)**

EM R\$ MIL		2003	2004	2005
UNIÃO	INVEST	9.426.023	14.510.547	21.829.600
	RCL	224.920.164	264.352.998	303.015.775
	%	4,19%	5,49%	7,20%

SP	INVEST	2.047.610	2.249.948	3.413.715
	RCL	43.699.168	49.418.526	56.775.075
	%	4,69%	4,55%	6,01%

EM R\$ MIL		2006	2007	2008
UNIÃO	INVEST	24.274.952	11.791.861	10.357.726
	RCL	344.731.433	386.681.857	428.563.288
	%	7,04%	3,05%	2,42%

SP	INVEST	3.025.100	3.128.605	5.970.120
	RCL	62.468.354	70.567.961	82.182.734
	%	4,84%	4,43%	7,26%

EM R\$ MIL		2009	2010	2003/2010
UNIÃO	INVEST	15.593.485	24.921.408	164,39%
	RCL	437.199.421	499.866.613	122,24%
	%	3,57%	4,99%	18,96%

SP	INVEST	9.082.586	11.331.148	453,38%
	RCL	86.618.567	99.914.614	128,64%
	%	10,49%	11,34%	142,03%

Fonte: Balanços Gerais do Estado de São Paulo e da União

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Boueri, Rogério; Piancastelli, Marcelo. **Dívida dos Estados 10 anos depois**. IPEA, texto para discussão nº 1366. Rio de Janeiro, 2008.

Cano, Wilson [et al]. **Economia Paulista – Dinâmica Socioeconômica entre 1980 e 2005**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2007

Giambiagi, Fabio; Rigolon, Francisco. **A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados**. Brasília. 1999.

GIAMBIAGI, Fabio (autor). **Reforma da previdencia: o encontro marcado : a difícil escolha entre nossos pais ou nossos filhos**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2007. xxv, 227p., il. ISBN 853522291X (broch.).

Lopreato, Francisco Luiz Cazeiro **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação / Francisco Luiz Cazeiro Lopreato**. - São Paulo: Editora UNESP. IE - Unicamp, 2002.

Lopreato, Francisco Luiz Cazeiro. **O papel da política fiscal: um exame da visão convencional**. Texto para discussão. IE - Unicamp, nº 119, 2006.

Mora, Mônica. **A Resolução nº 20, de 2003, do Senado e os limites ao endividamento dos Estados e Municípios**. Nota técnica. Boletim de Conjuntura. IPEA. Brasília. 2004.

Oliveira, Fabrício Augusto de. **A Crise do Sistema Fiscal Brasileiro (1965-1983)**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP. 1985.

Serra, José; Afonso, José Roberto Rodrigues. **O Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões**. Revista do Bndes, Rio De Janeiro, V. 6, N. 12, P. 3-30, Dez. 1999

Simonassi, Andrei G.; Júnior, José Oswaldo Cândido. **Desempenho fiscal e os impactos sobre as responsabilidades fiscal e social nos Estados e Regiões Brasileiras** – Brasília. 2011.