
Os Limites Fiscais e Orçamentários da Reforma Gerencial nos Estados: O Exemplo de Minas Gerais

Mauro César da Silveira¹
Guilherme Parentoni Senra Fonseca²
Kamila Pagel de Oliveira³

•Artigo recebido em: 15/02/2012••Artigo aceito em: 07/06/2012

Resumo

O artigo analisa os resultados obtidos com a implantação do Choque de Gestão em Minas Gerais, quanto à capacidade de produzir os resultados esperados nos aspectos orçamentário e fiscal e de sustentá-los no médio prazo. É analisada a evolução da execução orçamentária estadual, de 2004 a 2011, tendo como foco o percentual dos investimentos e a forma de financiamento das despesas estaduais, com base na reforma gerencial iniciada em 2003. Foi realizada uma pesquisa quantitativa para avaliação da evolução de indicadores fiscais e orçamentários, tais como Resultado Primário e Nominal, Resultado Primário Marginal, Resultado Operacional Líquido, Índice de Investimento, Resultado Fiscal dos Recursos Ordinários, entre outros. Valendo-se da pesquisa, conclui-se que, quanto à situação fiscal do Estado de Minas Gerais, o panorama não se mostra muito favorável, apesar dos Resultados Orçamentários Fiscais positivos desde 2004. Destaca-se a redução das taxas de resultado primário marginal obtidas, a ampliação dos Níveis de Endividamento Estadual e a utilização dos recursos de fontes vinculadas e diretamente arrecadadas como forma de garantir os superávits fiscais orçamentários. Sob a ótica da ampliação das receitas estaduais, constata-se, a partir de 2009, redução no índice de arrecadação estadual. Quanto à redução das despesas e à melhoria da qualidade do gasto público, observa-se o ano de 2004 como um período de ajuste; porém, os resultados sugerem que as melhorias percebidas nos anos iniciais após o denominado “Choque de Gestão” não se perpetuaram e não podem ser considerados como duradouros e capazes de produzir resultados de médio prazo.

Palavras-chave: Gestão Fiscal. Reforma gerencial. Investimento. Finanças públicas.

¹Doutorando em Administração de Empresas, na área de Estratégia e Marketing no Cepead/FACE/UFMG, mestre em Engenharia de Produção (UFMG), Pós-graduado em Gestão de Projetos e Gestão Empresarial, graduado em Direito e Administração de Empresas. - Vínculo Institucional: Universidade Federal de Minas Gerais e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Endereço: Rua Castelo de Linhares, 31/602. Bairro Castelo. CEP 31.330-280 - Belo Horizonte/ MG. - Tel. (31) 3915-0632/8643-4644 - E-mail: maurocsilveira@hotmail.com

²Pós Graduando em Gestão Estratégica e Graduado em Administração Pública na Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Vínculo Institucional: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Endereço: Rua Vila Rica, 534/ 302. Bairro Padre Eustáquio. CEP: 30170-380. - Belo Horizonte/ MG - Tel. (31) 3916-0933/9869-8687 - Email: guipantoni@gmail.com

³Doutoranda em Administração de Empresas, na área de Estudos Organizacionais e Sociedade no Cepead/FACE/UFMG, mestre em Administração de Empresas (CEPEAD/FACE/UFMG), graduada em Administração Pública na Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Vínculo Institucional: Universidade Federal de Minas Gerais e Escola de Governo da Fundação João Pinheiro
Endereço: Alameda das Acácias, nº 70. B. São Luiz. CEP. 31.150.275 - Belo Horizonte/MG - Tel. (31) 3448-9592/8615-1984 - Email: kamilapagel@yahoo.com.br

The Limits of Fiscal and Budgetary Management Reform in the States: The Example of Minas Gerais

Abstract

The article analyzes the results obtained with the implementation of the Management reform named “Choque de Gestão” in Minas Gerais, for the ability to produce the expected results in budget and fiscal aspect and sustain them. It analyzes the evolution of the state budget execution, from 2004 to 2011, focusing on the percentage of investments and the form of financing state expenditure, from the management reform started in 2003 until today. We conducted a quantitative survey to assess the progression of budget and fiscal indicators, such as Primary Results and Nominal Marginal Primary Results, Net Operating Income, Index, Investment, Income Tax from Ordinary Resources, among others. From the research it was concluded that as the fiscal situation of the State of Minas Gerais, the outlook is not very favorable, despite the positive results since 2004 in the fiscal budget. We highlight the reduction in marginal rates of primary outcome obtained, the expansion of the State Debt levels and resource utilization directly linked funds and collected in order to ensure fiscal budget surpluses. From the perspective of the expansion of state revenues, there is, as of 2009, a reduction in the rate of state revenues. As for the reduction of costs and improvement of the quality of public spending observe the year 2004 as a period of adjustment, however, the results suggest that perceived improvements in the early years after the so-called “Choque de Gestão” is not perpetuated and not can be regarded as durable and able to produce medium-term results.

Keywords: Tax Management. Managerial reform. Investment. Public finance.

1 INTRODUÇÃO

Muitas foram as alterações no tocante ao tamanho e ao objetivo da atuação estatal desde o seu surgimento até os dias atuais. A evolução da teoria econômica e o momento político são dois fatores importantes para que o Estado modificasse sua forma e intensidade de atuação perante o mercado (ROSSETTI, 1984).

A ascensão de teorias críticas à burocracia, classificada como ineficiente e apegada à norma, buscou a redução do déficit e a diminuição do setor estatal, bem como a implantação do modelo gerencial marcado pela influência da iniciativa privada (BRESSER PEREIRA, 1998; FERREIRA, 1999; ABRÚCIO; GAETANI; 2006).

No Estado de Minas Gerais, especificamente a partir de 2003, foi instituído o programa Choque de Gestão. De acordo com seus idealizadores, as premissas do programa abordam o ajuste fiscal e a modernização da Administração Pública. Durante os primeiros quatro anos dessa gestão, foram estabelecidos arranjos institucionais como a integração plano-orçamento, o escritório central de projetos, os acordos de resultados e as avaliações de desempenho. Em alguma medida, esse programa tem sido considerado como referência importante entre os movimentos de reforma administrativa em nível subnacional (VILHENA *et al.*, 2006).

Nos últimos anos, a atuação estatal vem sofrendo mudanças de modo a se adaptar ao novo cenário econômico mundial e nacional. No âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988 traz diversas inovações no que se refere à autonomia dos Estados e dos municípios. Trata-se de uma ação de descentralização das ações por parte do governo nacional para os Estados e municípios, o que pode ser verificado por meio da descentralização na distribuição dos recursos tributários e do poder político no Brasil (SOUZA, 1998). A descentralização tributária e política no país foi favorecida no ordenamento da Constituição Federal de 1988 e “adveio em parte da demanda dos governos locais no processo de democratização, mas em parte atendeu aos anseios da União de repassar funções para os demais níveis governamentais” (ABRÚCIO; SOARES, 2001, p. 26).

Apesar da demanda dos governos locais para essa descentralização, nem os Estados nem os municípios estavam preparados para esse tipo de atuação. A estrutura vigente no governo desses entes, bem como o arcabouço técnico presente em seus quadros, não era o ideal para que assumissem de fato a função de planejamento e execução efetiva das políticas públicas (ABRÚCIO; SOARES, 2001).

Com o objetivo de regulamentar e de normatizar a matéria da Gestão Fiscal, em 2000 foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que traz diversas obrigações aos Estados e aos municípios, sob pena de diversas sanções ao seu descumprimento, tendo como exemplo a interrupção dos repasses das verbas destinadas à saúde e à educação.

Tendo em vista a crise fiscal enfrentada pelos Estados no fim da década de 90 e início dos anos 2000, bem como a implementação dos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal, o tema da Gestão Fiscal tornou-se imperativo, consolidando-se como um dos principais assuntos de discussão dentro do campo da Gestão Pública (ALBUQUERQUE *et al.*, 2008; SANTA HELENA, 2009).

Essa importância torna-se ainda maior quando se percebe que, no contexto das restrições fiscais no Brasil, a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, houve redução nas taxas de investimento público. Segundo Gobetti e Klering (2007), a taxa de investimento público caiu da ordem de 4% do Produto Interno Bruto (PIB), na década de 70, para menos de 2%, nos anos recentes, considerando os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para superar as crises fiscais, alguns autores apontam que uma forma de incentivar o crescimento econômico seria a participação do Estado na economia, sendo os investimentos estatais um ponto importante nessa participação, tendo em vista que essas despesas possuem capacidade de dar suporte ao incremento da economia, gerando efeitos positivos nos investimentos privados e, por consequência, trariam retornos na arrecadação futura do Estado, estabelecendo-se aí um ciclo de crescimento econômico (PITLIK; SCHRATZENSTALLER, 2011).

No intuito de discutir a questão da capacidade estatal em investir e em superar a crise existente no contexto pós-Constituição de 1988 e Lei de Responsabilidade Fiscal, o presente estudo tem como objetivo analisar se os incrementos percebidos na capacidade do Estado de investir e de inverter a tendência de crise fiscal do período anterior a 2003, realizados no contexto do denominado Choque de Gestão, são sustentáveis em médio prazo.

O artigo tem, portanto, a finalidade de elucidar os resultados obtidos com a implantação do modelo gerencial no Estado de Minas Gerais, o Choque de Gestão, no que tange à capacidade dessa reforma de produzir os resultados esperados quanto aos aspectos orçamentário e fiscal e de sustentá-los no médio prazo. Buscou-se ainda analisar a evolução da execução orçamentária estadual, tendo como foco o percentual dos investimentos, bem como a forma de financiamento utilizada para as despesas estaduais, a partir da implantação do Choque de Gestão.

Para tanto, analisou-se a execução orçamentária do Estado de Minas Gerais de 2004 a 2011, buscando evidenciar os aspectos referentes à melhoria da arrecadação estadual, ao aumento da capacidade de investimento do Estado, ao modo como esses investimentos foram planejados e aos resultados obtidos a partir deles.

Além desta introdução, o artigo contém mais quatro seções; na segunda seção, tem-se o embasamento teórico da pesquisa, na qual se discute primeiramente sobre a relação entre despesas governamentais, sobretudo as de investimento, no crescimento econômico de um Estado, e posteriormente apresentam-se as características das reformas gerenciais implementadas no Brasil como uma tentativa de solução à crise fiscal, no contexto pós-Constituição Federal de 1988 e Lei de Responsabilidade Fiscal. Contextualiza-se também a reforma gerencial iniciada em Minas Gerais sob o programa Choque de Gestão. Na terceira seção, são mostrados os aspectos metodológicos da pesquisa, e na quarta seção, a análise da execução fiscal e orçamentária do Estado de Minas Gerais, conforme objetivo desta pesquisa. Por fim, na quinta seção, são feitas as considerações finais acerca do tema em questão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O investimento estatal e seus reflexos na economia

Pitlik e Schratzenstaller (2011) colocam que uma das principais questões acerca da relação entre o Estado e a economia é se governos grandes são ou não prejudiciais para o crescimento econômico.

A dicotomia existente entre as teorias neoclássicas, que afirmam que a política fiscal apresenta papel insignificante no que tange a propiciar crescimento econômico de longo prazo, e a teoria do crescimento endógeno, que assegura que a política fiscal pode gerar efeitos permanentes sobre a taxa de crescimento econômico, ou seja, gerar incentivos para que o nível de crescimento econômico atinja outro nível, continua existindo na academia (PITLIK; SCHRATZENSTALLER, 2011).

Com relação às funções do Estado que seriam consideradas pré-requisitos para o desenvolvimento econômico, existe determinando consenso em torno de algumas atividades mínimas para que esse se dê de forma harmônica. Entre os pontos, destacam-se a questão da proteção dos direitos de propriedade, a ordem e segurança pública e um sistema legal que funcione (NORTH, 1990).

Existem ainda outros setores em que a atuação estatal é apontada como importante potencializadora de crescimento – infraestrutura, educação básica e despesas adicionais em saúde. Nesse caso, a atuação estatal é defendida tendo em vista a existência das falhas de mercado, o que faria com que o Estado fizesse uma alocação mais eficiente dos recursos escassos existentes (PITLIK; SCHRATZENSTALLER, 2011).

A função de distribuição de renda também é um importante aspecto da atuação governamental. Apesar de não serem gastos que têm como objetivo direto promover o crescimento econômico, e sim a melhoria da equidade política e social, esses gastos podem propiciar o funcionamento do mercado de trabalho e, assim, gerar crescimento econômico (PEROTTI, 1996).

Com relação ao papel e ao tamanho apropriado do Estado, outro ponto que o debate acabou por evidenciar é que, em geral, quanto maior

o setor governamental, considerado o tamanho da despesa presente em seu orçamento, mais dificilmente se dará o crescimento e o desenvolvimento, por uma série de fatores, quais sejam: (i) o aumento na tributação para financiar o aumento dessas despesas é prejudicial para o crescimento econômico, tendo em vista os diversos efeitos distorcivos advindos desse aumento; (ii) o gasto público está sujeito a um retorno marginal, e, dentro dessa teoria, em níveis mais elevados de gastos a produtividade marginal advinda desse gasto público adicional diminui (PITLIK; SCHRATZENSTALLER, 2011).

Portanto, a ligação teórica entre as despesas públicas e o crescimento econômico é bastante complexa, tendendo a assumir caráter não linear, dependendo de fatores como tipo de despesa em questão, nível de gasto inicial, eficiência interna das entidades responsáveis pela realização da despesa pública e nível e estrutura da tributação (BARRO, 1990).

Yeoh (2013) afirma que nem todo tipo de despesa pública vai aumentar a produtividade do trabalho e, portanto, os níveis de atividade econômica de um Estado. A autora declara que alguns tipos de gasto público, como a manutenção de prédios públicos e os salários dos servidores nos ramos legislativo e executivo do governo, não vão aumentar o nível de atividade econômica. A parcela da despesa pública que teria essa propriedade seria definida, então, como despesa pública produtiva, isto é, aquela que aumenta a produtividade do trabalho e estimula a acumulação de capital humano.

A relação entre as despesas públicas e a prosperidade econômica, porém, é controversa. Estudos realizados sobre a relação entre despesa pública e crescimento econômico mostram relação insignificante entre 1971 e 1986 e relação negativa entre 1990 e 2000 (YEOH, 2013).

A pesquisa empírica suporta, portanto, impacto positivo substancial de alguns componentes de gastos sobre o crescimento, mas ainda não há um acordo sobre quais as categorias (BAYRAKTAR; MORENO-DODSON, 2010). O que se tem como consenso nesse ponto, porém, é que a despesa pública pode melhorar o desempenho de crescimento dos países somente se ela for aplicada de forma produtiva, ou

seja, os efeitos da promoção do crescimento estariam ligados aos ambientes institucional e econômico de um país.

Nesse sentido, torna-se relevante estudar os resultados da execução orçamentária dos Estados, sobretudo o percentual de investimentos em relação à despesa total, buscando sinais acerca do crescimento econômico.

2.2 As reformas gerenciais no Brasil e a preocupação com a Gestão Fiscal

A Constituição de 1988 trouxe diversas inovações para os governos estaduais no Brasil e conferiu maior autonomia e poder aos Estados, o que pode ser exemplificado com a descentralização tributária para os Estados e os municípios. Essa autonomia e poder acarretavam, contudo, aumento também das responsabilidades desses no que tange ao provimento dos serviços públicos (ABRÚCIO, 1998).

Estudos como o de Souza (2001, p. 547) mostram também que a decisão de descentralização tributária foi tomada não com base na capacidade dos Estados em formular e implementar políticas públicas, e sim para “atender a demandas locais, regionais e individuais”.

Conforme colocam Abrúcio e Gaetani (2006, p. 3), “a redemocratização impulsionou mudanças insuficientes no modelo de gestão dos governos estaduais”. Os Estados não estavam preparados para assumir esse novo papel, e suas estruturas ainda eram demasiadamente burocratizadas e ainda marcadas pelo cunho clientelista. Além disso, o novo papel dos municípios dentro da Constituição de 1988 fez com que grande parte das políticas públicas fosse municipalizada, ficando a cargo dos Estados não mais o papel de executor direto, mas sim de coordenação das políticas públicas, papel esse ainda de difícil assimilação por parte dos Estados.

Tendo em vista a autonomia política e financeira existente e a possibilidade de definição da estrutura tributária estadual de forma diferenciada em cada Estado, deu-se início a uma guerra fiscal, com os Estados abrindo mão de receitas em troca de investimentos e da geração de empregos pretendida com a instalação de outras indústrias e com a adoção de níveis de impostos

menores, e os resultados pretendidos não se efetivaram (ABRÚCIO; GAETANI, 2006).

Em razão desse quadro, o governo central passa a dar maior ênfase ao controle do endividamento, considerando que o déficit público foi alçado a elemento nuclear da política econômica. Deste modo, os Estados já não detinham mais autonomia nas decisões acerca do nível de investimento, dependendo de negociações com o governo central para tal, já que os recursos para essa finalidade estavam atrelados à possibilidade de rolagem das dívidas internas e externas.

As empresas públicas, porém, encontravam-se fora desse controle, dada sua autonomia administrativa, e captaram novos recursos que não entravam no limite de endividamento estadual. Desta forma, os Estados acabaram criando uma brecha para frear a queda dos investimentos. Isso, todavia, gerou impacto negativo na situação patrimonial das empresas e dos bancos estaduais, que ficaram vinculadas aos desequilíbrios financeiros dos Estados.

A situação só começa a se inverter com a promulgação do Programa de Ajuste Fiscal, que vinculava o auxílio por parte da União a uma reforma do setor público e um ajuste da situação patrimonial do Estado em questão, tendo esse a “obrigação de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro” (LOPREATO, 2000, p. 16). Aliado a isso, a União promoveu, por meio de um programa de reestruturação do sistema bancário estadual, o incentivo para a retirada dos Estados do controle da atividade financeira, o que impedia ainda mais o auxílio financeiro dessas instituições na busca de equilíbrios fiscais de curto prazo. De acordo com Vargas (2006), a nova lógica que se inaugura tem como base o controle hierárquico do governo federal sob as esferas estaduais.

A situação acaba evoluindo, porém, para um patamar em que os Estados, objetivando a “evolução do estoque da dívida, a perda do poder de ajustar as contas públicas com o fim da inflação e a redução do potencial de arrecadação fiscal” acabaram não tendo voz ativa na definição das diretrizes da renegociação da dívida (LOPREATO, 2000, p. 27).

Já a Lei Complementar nº 101, de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, trouxe diversos tipos de obrigação para os Estados

brasileiros, como forma de tentar impedir que se perpetuasse a falta de controle nas contas públicas, com base nos seguintes princípios: Planejamento, Transparência, Controle e Responsabilidade (VARGAS, 2006). Segundo Vargas (2006), a Lei de Responsabilidade Fiscal objetivou montar um novo arcabouço institucional nos Estados brasileiros, visando cobrir os gastos desses entes, controlar seus níveis de endividamento e torná-los fiscalmente responsáveis.

Deste modo, a existência tanto do Programa de Ajuste Fiscal quanto da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda dos acordos de refinanciamento da dívida faz com que os Estados busquem alternativas de melhoria de sua situação fiscal.

Nesse cenário, Abrúcio e Gaetani (2006, p. 5) colocam que, no âmbito estadual, as reformas no aparelho de gestão existente “vêm sendo impulsionadas, desde a metade da década de 1990, por cinco fatores que interagem e se reforçam mutuamente”. São eles:

- 1) a crise financeira dos governos estaduais e a construção de uma coalizão e de instituições pró-ajuste fiscal;
- 2) a propagação das idéias da Nova Gestão Pública após 1995, com o reforço recente de técnicos com passagem pelo Governo Federal, os quais, sobretudo desde 2003, migraram para governos estaduais;
- 3) disseminação de boas práticas e inovações administrativas pelo País;
- 4) fortalecimento de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (Consad);
- 5) o processo de construção de rede entre a União e os Estados em prol do PNAGE, em termos de diagnóstico, montagem e negociação do programa (ABRÚCIO; GAETANI, 2006, p. 5).

No que se refere à crise financeira existente, essa se originou juntamente com o esgotamento do modelo de bem-estar social e com a crise do petróleo (ABRÚCIO, 1997) e acabou acarretando aumento significativo dos déficits fiscais, que, associados ainda a altas taxas de in-

flação e a baixos índices de crescimento econômico, geraram a necessidade de se realizar mudanças no modelo de gestão estatal existente (OLIVEIRA, 1988).

Abrúcio (1997) coloca que os resultados das reformas gerenciais implementadas nesse contexto não apontaram para a adoção de um modelo de Estado mínimo, mas para a reconstrução da forma de gestão e intervenção estatal existente. Essa reconstrução se dá mediante uma reforma que teve como base a Nova Gestão Pública (*New Public Management*) e inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas. Trata-se da adoção dentro da Gestão Pública de um modelo baseado no objetivo de maior autonomia e responsabilização aos administradores públicos, além de flexibilização do modelo existente.

A literatura pesquisada, porém, mostra cada vez mais que muitas das reformas implementadas nesse contexto não conseguiram fazer modificações duradouras e eficazes (REZENDE, 2004; PAULA, 2005). Andrews e Shah (2005) afirmam que as reformas do setor público estão presentes em vários países em desenvolvimento. Infelizmente, todavia, o fracasso da reforma do setor público é igualmente abrangente.

Segundo Andrews e Shah (2005), os problemas mais comuns enfrentados por países em desenvolvimento encontram-se no fato de esses possuírem baixa capacidade técnica, centralização organizacional, monopólio de serviços, isolamento social e um sistema ruim de avaliação. Deste modo, segundo esses autores, trata-se de uma resposta que mostra que as reformas acabaram ficando aquém tanto conceitualmente como em questões práticas, englobando a área de estabilização macroeconômica, iniciativas de capacitação, gestão para resultados, descentralização e participação popular.

Inserida no contexto acima descrito de incremento da participação do Estado no planejamento e na implementação de políticas públicas, da falta de preparo desses entes para tal atuação e da conseqüente crise fiscal, e apoiando-se na propagação das ideias da Nova Gestão Pública, iniciou-se a implantação do Choque de Gestão. Trata-se de um plano de reforma do aparelho estatal existente no governo do Estado de

Minas Gerais embasado na racionalização da Administração Pública e da utilização de seus recursos, com práticas de gestão voltadas para resultados e melhor eficiência nas suas relações (VILHENA *et al.*, 2006).

O programa Choque de Gestão foi dividido em quatro aspectos, a saber, crescimento da receita, redução da despesa, reestruturação de processos de trabalho e gerenciamento de projetos, cujos objetivos eram o de aumentar os recursos públicos e desenvolver uma gestão mais moderna e eficiente desses (VILHENA *et al.*, 2006).

A caracterização de cada um dos aspectos quanto aos objetivos e realizações foram consolidados no QUADRO 1.

QUADRO 1

Aspectos do programa Choque de Gestão e seus objetivos

Aspectos do Choque de Gestão	Objetivos
Crescimento da receita	<ul style="list-style-type: none"> • modernização da receita estadual; • melhorias no processo de arrecadação, principalmente nas estruturas física e logística; • maior efetividade no processo de arrecadação; • ganhos para o contribuinte;
Redução de despesas	<ul style="list-style-type: none"> • ajustes na despesa corrente dos órgãos e em setores e áreas possíveis; • centralização do processo de compras estadual na Secretaria de Planejamento e Gestão;
Reestruturação de processos	<ul style="list-style-type: none"> • alteração da estrutura organizacional e do modelo de gestão do Estado; • reestruturação de processos em diferentes órgãos;
Gerenciamento de projetos	<ul style="list-style-type: none"> • definição dos projetos estruturadores; • implementação de um Escritório de Projetos; • gerenciamento intensivo dos projetos.

Fonte: Adaptado de VILHENA *et al.*, 2006.

Mediante essas quatro faces, o Choque de Gestão buscava melhorar a situação fiscal do Estado de Minas Gerais, incrementando a arrecadação, reduzindo as despesas de manutenção e que não apresentariam resultados em termos de políticas públicas sociais, garantindo maior eficiência e eficácia do gasto público e ainda priorizando os investimentos estatais de modo a gerar crescimento econômico e social duradouro.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Tendo em vista os objetivos deste trabalho, foi realizada uma pesquisa descritiva, para subsidiar, com uma revisão bibliográfica, o tema da Gestão Fiscal e de indicadores de Gestão Fiscal existentes. Adiciona-se a esta pesquisa bibliográfica a realização de levantamento documental, com a qual posteriormente se realizou uma análise quantitativa em relação a alguns indicadores, a fim de verificar a situação fiscal e orçamentária do Estado de Minas Gerais neste período (2004-2011).

Recorreu-se a duas vertentes principais de dados. A primeira advém da utilização de informações já existentes em diversas fontes como IBGE e outras instituições e fundações governamentais de várias instâncias, nos quais se inserem informações referentes ao valor do Produto Interno Bruto e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Essas informações são necessárias de modo a relativizar alguns dados e informações obtidos e gerar melhor comparabilidade entre eles.

A segunda vertente foi baseada na análise da execução orçamentária do Estado de Minas Gerais, por intermédio de dados extraídos do Armazém de Informações do Governo de Minas Gerais, do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), do Balanço Geral do Estado e do Portal da Transparência – MG. Trata-se de um repositório de informações que contém os dados oficiais da execução orçamentária estadual, em vários níveis de classificação e subdivisão, o que permitiu uma análise mais aprofundada e pontual das finanças estaduais.

Foram ainda selecionados alguns indicadores das áreas de Gestão Fiscal e das Finanças Públicas, tendo como base principalmente os estudos realizados e os relatórios produzidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Mundial e pela Agência Francesa de Desenvolvimento. Selecionou-se, portanto, os seguintes indicadores:

1. *Resultado Orçamentário Fiscal*: refere-se à diferença entre o total de receitas e despesas aferidas por determinado ente em um exercício financeiro.

Fórmula de cálculo: Receita Total – Despesa Total

2. *Resultado Primário*: trata-se da diferença obtida entre as Receitas Primárias, que seriam as receitas orçamentárias excluídas das operações de crédito, rendimento de aplicações financeiras, juros e amortizações de crédito, recebimento de empréstimos concedidos e privatizações, e as Despesas Primárias, que seriam o total das despesas orçamentárias, excluído os gastos com juros e amortização da dívida, aquisição de títulos de capital integralizado e concessão de empréstimos com retorno garantido.

Fórmula de cálculo: Receita Primária – Despesa Primária

3. *Resultado Primário Marginal*: demonstra a relação entre o resultado primário e as receitas primárias, que indica qual a dimensão do resultado obtido diante da margem disponível para tal.

Fórmula de cálculo: Resultado Primário / Receitas Primárias

4. *Resultado Operacional Líquido*: apura o resultado orçamentário caso o Estado não mais recorra a Operações de Crédito e outras receitas financeiras para arcar com suas despesas, e considerando que os juros e os encargos da dívida, bem como o valor de amortização dessa, devem ser inseridos dentro do planejamento estadual, já que se trata de despesas relativas a obrigações de exercícios anteriores.

Fórmula de cálculo: Receita Primária – Despesa Total

5. *Resultado Nominal*: apresenta a variação do endividamento líquido, ou seja, a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior.

Fórmula de cálculo: Dívida Fiscal líquida ano x - Dívida Fiscal líquida ano x-1

6. *Resultado Fiscal dos Recursos Ordinários:* resultado encontrado dentro da execução dos recursos de livre utilização do Estado. Parcela de recursos em que o Estado possui liberdade para a livre alocação desses recursos dentro do planejamento estadual.

Fórmula de cálculo: Receita de Recursos Ordinários – Despesa de Recursos Ordinários.

7. *Relação do crescimento da Receita Tributária com o PIB:* avalia as taxas de variação da Receita Tributária e do PIB do Estado, de modo a verificar se a arrecadação dos tributos tem crescido de forma superior à taxa de crescimento da economia.

Forma de cálculo:

Crescimento da Receita Tributária: Receita Tributária ano x / Receita Tributária ano x-1
Crescimento do PIB: PIB ano x / PIB ano x-1

8. *Relação da Variação da Receita Total com a Despesa Total:* avalia se existe relação equilibrada entre a Receita Total e a Despesa Total, de modo a gerar sustentabilidade fiscal no longo prazo.

Forma de cálculo:

Variação da Receita Total: Receita ano x / Receita ano x-1

Variação da Despesa Total: Despesa ano x / Despesa ano x-1

9. *Relação do Investimento Planejado com o Investimento Executado:* avalia se o Estado vem conseguindo executar o que foi planejado inicialmente, de modo a atingir os objetivos a que se propôs quando da elaboração do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que se refere ao planejamento de médio prazo, e da Lei Orçamentária Anual (LOA), que constitui o planejamento de curto prazo.

Forma de cálculo:

Índice de Investimento Planejado: Investimento Orçado / Despesa Total Orçada

Índice de Investimento Executado: Investimento Empenhado / Despesa Total Empenhada

Este trabalho dedica-se somente ao Orçamento Fiscal do Estado, não entrando na análise do Orçamento de Investimento das empresas estatais. De modo a buscar diminuir ainda algumas distorções que possam existir dentro da base de dados, foram retirados da análise os valores das despesas e receitas intraorçamentárias, quando analisado o conjunto total de receitas ou despesas. Essas receitas e despesas são efetuadas por algum órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante do orçamento fiscal a alguma outra como pagamento pela aquisição de bem, material ou serviço de outro ente pertencente ao mesmo orçamento fiscal (BRASIL, 2011).

Como horizonte temporal, foi adotado o período entre 2004 e 2011. Esse recorte temporal foi feito tendo em vista dois fatores principais. O primeiro motivo é a disponibilidade de dados oficiais no Armazém de Informações do Estado se restringir ao período de 2001 a 2011. Contudo, a maneira como o Estado classificava algumas de suas receitas e despesas, bem como alguns procedimentos orçamentários, modificou-se, e apenas a partir de 2004 houve a consolidação vigente até os dias atuais.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS DE EXECUÇÃO FISCAL E ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO CONTEXTO DO CHOQUE DE GESTÃO

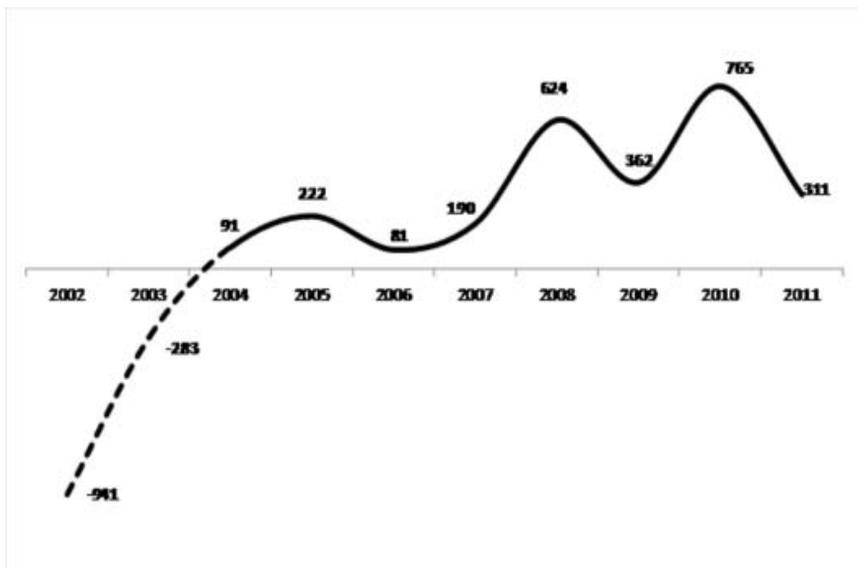
Nesta seção é apresentada a análise das contas públicas do Estado de Minas Gerais, com base em dados oficiais publicados ou apresentados pelo governo do Estado. A apresentação e a análise dos dados foram realizadas separadamente para cada um dos indicadores descritos na metodologia.

4.1 Resultado Orçamentário Fiscal O primeiro indicador analisado refere-se ao Resultado Orçamentário Fiscal consolidado pelo Estado anualmente, apresentado no Balanço Geral do Estado e publicado no *site* da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais.

Trata-se de um indicador que mostra o equilíbrio fiscal de determinado ente, tendo em vista que um resultado fiscal positivo significa que o Estado apresentou, dentro do exercício, um ingresso de receitas superior ao valor das despesas efetuadas por ele no mesmo período. A apuração de um Resultado Orçamentário Fiscal negativo denota qual o valor da necessidade de financiamento do setor público (NFSP).

Analisando o GRÁF. 1, percebe-se grande evolução após a implantação da reforma administrativa no Estado de Minas Gerais, no que se refere ao Resultado Orçamentário Fiscal. Tendo em vista o cenário que se apresentava até 2002, composto de uma grave crise fiscal e constantes déficits orçamentários, o panorama que é observado no período de 2004-2011 é a de manutenção de resultados fiscais positivos em todos os anos, o que traduz, mesmo que de forma superficial, um panorama de equilíbrio fiscal.

GRÁFICO 1 – Resultado Orçamentário Fiscal 2003-2011 – em R\$ milhões



Fonte: Balanço Geral do Estado.

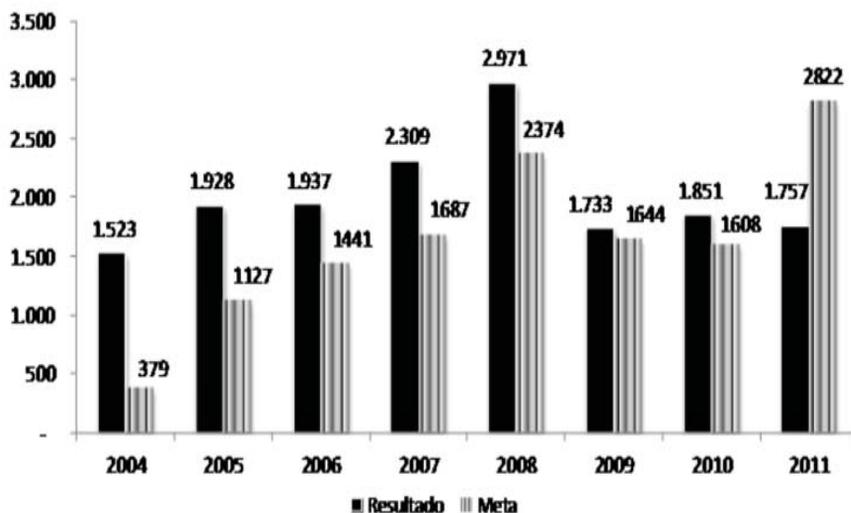
Considerando que um dos problemas quando da implementação da reforma administrativa no Estado era a existência de grandes e sucessivos déficits orçamentários, os dados acima podem ser vistos, em um primeiro momento, como uma evolução considerável em relação ao cenário existente anteriormente à aplicação da reforma. Uma análise mais aprofundada, porém, e sob outros aspectos ainda se faz necessária para que se conclua se a reforma conseguiu obter êxito no seu objetivo de estabilização fiscal.

4.2 Resultado Primário

O segundo indicador analisado é o Resultado Primário. Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da União, a apuração desse índice seria importante tendo em vista a sua capacidade de indicar o impacto da política fiscal executada pelo ente, já que esse evidenciaria o índice fiscal do setor público livre da “carga” dos déficits incorridos no passado.

O GRÁF. 2 apresenta o Resultado Primário estadual a cada ano em comparação com a meta estabelecida para o mesmo período, constante no anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Estado de Minas Gerais. A meta de Resultado Primário apresentada na LDO advém de uma previsão de arrecadação para o determinado ano e da adoção de metas e de prioridades do governo para o mesmo exercício. Percebe-se que o valor atingido pelo Estado em termos de Resultado Primário foi superior à meta em todos os anos, exceto em 2011. Contudo, nota-se que os valores atingidos pelo Estado em termos de resultado fiscal nos anos de 2009 a 2011 acabaram por retornar a um patamar inferior aos atingidos em 2005.

GRÁFICO 2 – Resultado Primário – 2004-2011 – em R\$ milhões



Fonte: Balanço Geral do Estado.

Quando se considera a meta estabelecida para 2011, é notório que se trata de uma meta em um patamar extremamente superior aos valores estabelecidos nos anos anteriores. Conforme exposto no texto da LDO de 2011, esperava-se que a obtenção dos resultados primários para o referido ano, bem como para os três anos seguintes, fosse “capaz de ser determinante na relação entre a dívida líquida consolidada/PIB” (MINAS GERAIS, 2011, p. 4).

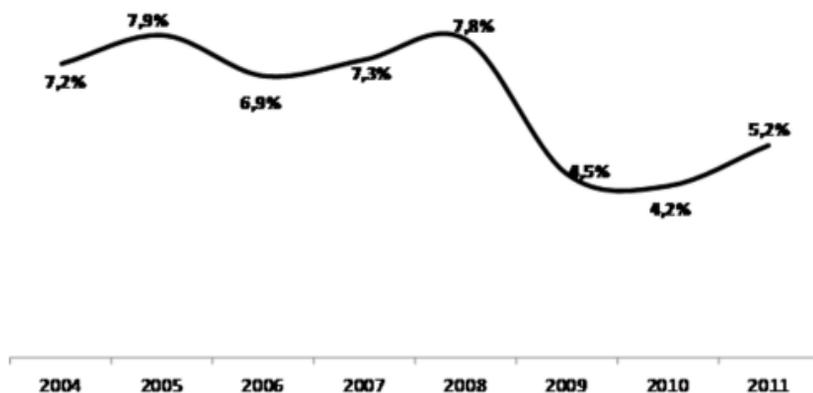
A diferença percebida entre a meta estabelecida e o resultado alcançado no ano de 2011, portanto, mostra que o Estado não conseguiu perseguir a política traçada no que se refere à proposta de redução ou controle da dívida pública, conforme estabelecido na LDO.

4.3 Resultado Primário Marginal

De modo a buscar melhor avaliação do resultado, faz-se necessária uma análise conjunta do Resultado Primário perante o valor das receitas primárias no mesmo período, o que pode ser mensurado pelo Resultado Primário Marginal.

A análise do GRÁF. 3 denota dois momentos distintos no período 2004/2011. Entre 2004 e 2008, percebe-se a manutenção da relação entre o Resultado Primário e as Receitas Primárias em um percentual médio de 7,4%. Já no período de 2009 a 2011, nota-se uma queda de patamar nessa relação, com a média encontrando-se no nível de 4,6%.

GRÁFICO 3 – Resultado Primário Marginal 2004-2011



Fonte: Armazém de Informações do Estado.

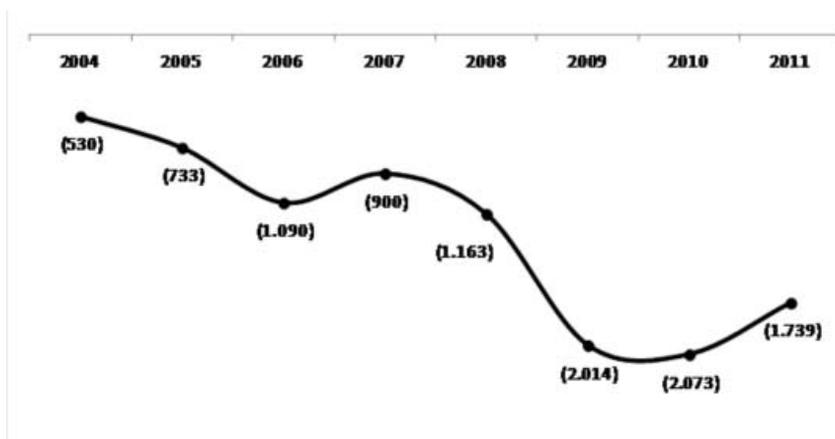
Quando se analisa o cenário macroeconômico da época, pode-se inferir que a crise financeira de 2008 gerou impactos significativos nas contas públicas e acabou causando reflexos importantes nos indicadores em Minas Gerais. Contudo, de acordo com a meta de manter o equilí-

brio das contas públicas, a queda no nível do indicador evidencia que o Estado não conseguiu manter o nível de relação existente entre esses agregados nos mesmos patamares após a referida crise.

4.4 Resultado Operacional Líquido

Uma análise interessante envolve também o Resultado Operacional Líquido. Trata-se de um exercício que visa simular qual seria a tendência na hipótese de o Estado atingir seu nível máximo de endividamento, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que o impossibilitaria de contrair novos empréstimos, ou partisse do ideal de não aumentar esse nível, e, sim, reduzi-lo. Deste modo, teríamos a situação demonstrada no GRÁF. 4:

GRÁFICO 4 – Resultado Operacional Líquido 2004-2011 – em R\$ milhões



Fonte: Armazém de Informações do Estado.

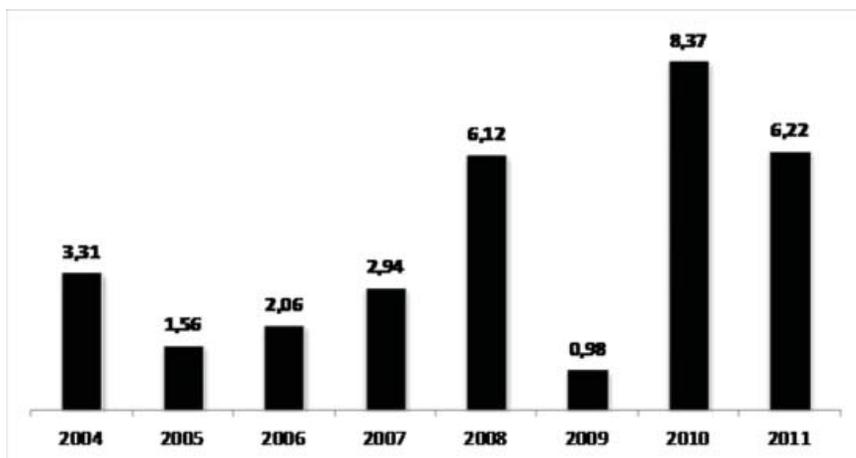
Verifica-se que, tendo em vista a necessidade do Estado de arcar com o pagamento dos juros e dos encargos da dívida, bem como de amortizar o valor total devido, se o Estado não buscasse receitas financeiras durante todos os exercícios não seria possível arcar com o pagamento de seus compromissos. Tem-se, com base no GRÁF. 4, que, durante o período pesquisado, houve aumento na dependência do Estado em obter receitas financeiras no intuito de não incorrer em déficits fiscal e orçamentário, e a partir de 2009 os valores tornaram-se cada vez maior. Em 2011, tem-se um recuo dessa dependência, apresentando, porém, valor bem superior ao observado em 2004.

4.5 Resultado Nominal

Outro indicador de destaque no que se refere à Gestão Fiscal e que foi utilizado para realizar a análise da realidade do Estado é o Resultado Nominal. Cabe destacar que os valores de Resultados Nominais positivos ao longo dos exercícios indicam que está ocorrendo elevação do endividamento. Assim, há de se ter cautela ao visualizar valores positivos para tais resultados, uma vez que esses não retratam situações superavitárias ou positivas, mas, sim, crescimento do endividamento, devendo ser consideradas como negativas.

Como se observa no GRÁF. 5, o Estado de Minas Gerais vem apresentando, desde o exercício 2004, resultados nominais positivos, ou seja, a dívida fiscal líquida mineira tem crescido anualmente. O endividamento mostrou crescimento sempre superior a R\$ 980 milhões no período analisado, exibindo ainda três anos com variação superior a R\$ 6 bilhões.

GRÁFICO 5 – Resultado Nominal 2004-2011 – em R\$ bilhões



Fonte: Balanço Geral do Estado.

De modo a clarificar ainda mais a importância desse indicador e os resultados percebidos, foi analisada a diferença absoluta entre o crescimento da Receita Corrente e o Resultado Nominal em determinado ano. Trata-se de um indicador que visa demonstrar qual a relação existente entre o índice de arrecadação do Estado e o incremento do seu endividamento. Nesse caso, resultados positivos demonstram que o Estado ampliou sua arrecadação em patamares superiores à ampliação do seu endividamento, enquanto valores negativos indicam aumento do nível de endividamento superior ao incremento na arrecadação.

Considerando que um dos objetivos do Choque de Gestão era o de promover uma gestão mais moderna e eficiente dos recursos públicos, um resultado que apresente ampliações do nível de endividamento superiores ao nível de incremento da receita pode ser interpretado como indício de uma má Gestão Fiscal, já que o Estado estaria ampliando seu endividamento em patamares superiores ao da ampliação da sua capacidade de pagamento.

Analisando de forma conjunta a relação percentual do Resultado Primário sobre a Receita Corrente, bem como o valor encontrado quando da operação envolvendo a variação nominal da Receita Corrente menos o Resultado Nominal, os resultados obtidos apresentam tendência importante no que se refere ao modelo de financiamento das políticas públicas estaduais e no controle fiscal existente.

O que se percebe, porém, é uma deterioração nos níveis de Resultado Primário e um aumento no nível de endividamento estadual em patamares superiores à ampliação da sua capacidade de pagamento no período pós-2009. Trata-se de um período imediatamente subsequente ao período da crise mundial de 2008, o que pode dar a entender que, a partir do momento em que o Estado não mais se encontrava em um período de expansão econômica, os pressupostos inseridos pela reforma, como também a estrutura existente, não foram capazes de manter o ciclo de melhoria nos indicadores fiscais percebido anteriormente.

De modo a manter os níveis de superávit orçamentário, o Estado começa, então, a adotar novamente uma política de expansão de seus níveis de endividamento e, ainda que dentro dos limites estabelecidos pela União, esse quadro denota falta de sustentabilidade do modelo de reforma adotado no que tange ao equilíbrio fiscal.

4.6 Resultado Fiscal dos Recursos Ordinários

Para uma análise mais profunda no que se refere à execução estatal, cabe um esclarecimento acerca das fontes de recurso, tendo em vista o financiamento das despesas públicas. As fontes de recursos podem ser de três tipos.

O primeiro tipo seriam as receitas diretamente arrecadadas, que podem ser definidas como aquelas que derivam da atuação das unidades estaduais no mercado de bens e serviços, por meio de atividades a cargo da unidade. Trata-se de uma receita que, apesar de não possuir vinculação específica referente ao objeto do seu gasto, se espera ser destinada à operação da entidade que atuou para sua arrecadação.

O segundo tipo seriam as receitas vinculadas, que são as arrecadadas com uma destinação específica a um determinado setor, órgão ou programa, por ordem constitucional ou outra norma, devendo, portanto, ser aplicadas na atividade/objeto destinada àquele recurso.

O terceiro tipo seriam os recursos ordinários, que seriam os de livre utilização; trata-se da parcela de recursos em que o Estado possui liberdade para a livre alocação desses recursos dentro do planejamento estadual.

Essa parte da análise foca na execução estadual referente aos recursos ordinários, tendo em vista que eles teriam capacidade maior de refletir a escolha de alocação feita pelo governo do Estado, já que tais recursos não apresentam nenhum tipo de impedimento para serem alocados, diferentemente dos recursos vinculados e dos recursos diretamente arrecadados que já possuem destinação específica ou limitação para seu uso.

Assim, restringindo a análise apenas aos recursos ordinários durante o período de 2004 a 2011, buscamos avaliar se houve realmente melhoria na Gestão Fiscal estadual, mediante a apuração do Resultado Orçamentário Fiscal encontrado nesse recorte, da evolução do investimento realizado pelo Estado e ainda da evolução dos principais agregados de despesa.

A TAB. 1 apresenta de maneira resumida a execução orçamentária estadual no que se refere aos recursos ordinários.

TABELA 1

Resultado fiscal dos recursos ordinários – 2004-2011 – em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
RECEITA RECURSOS ORDINÁRIOS	11.634	13.806	15.556	17.294	20.925	20.181	22.958	25.821
DESPESA RECURSOS ORDINÁRIOS	12.025	13.863	15.537	17.331	21.332	20.621	23.311	27.208
RESULTADO RECURSOS ORDINÁRIOS	(391)	(57)	19	(37)	(407)	(440)	(353)	(1.387)

Fonte: Armazém de Informações do Estado.

Tendo em vista que os recursos vinculados e os recursos diretamente arrecadados já possuem destinação específica ou limitação para seu uso, e que sua arrecadação está associada à contraprestação de algum tipo de serviço ou aplicação em algum tipo de setor ou área específica, esse recurso não poderia ser utilizado para cobrir possíveis déficits no que se refere à diferença entre a arrecadação e a despesa efetuada com os recursos ordinários.

O Estado, porém, acaba utilizando superávits orçamentários de outras fontes para cobrir os déficits apresentados nos recursos ordinários, em razão da existência do regime de caixa único e de ainda não ter entrado em vigor a exigência existente no novo sistema de contabilidade aplicada ao setor público, no que se refere à apresentação do resultado fiscal por fonte de recurso no balanço do Estado.

Se considerarmos o resultado orçamentário em determinada fonte de recurso, superávits orçamentários acumulados em anos anteriores seriam utilizados para cobrir gastos futuros nessa mesma fonte.

Trata-se de um resultado que denota desequilíbrio fiscal, considerando que as fontes de recursos que ficaram superavitárias em anos anteriores podem necessitar de suplementação em anos futuros, trazendo desequilíbrio. Isso se explica tendo em vista que, quando ocorre suplementação orçamentária por superávit financeiro de exercícios anteriores, há a adição do limite de crédito orçamentário autorizado para que determinada unidade realize despesas em um ano específico, sem que haja novo ingresso dessa receita nos cofres públicos.

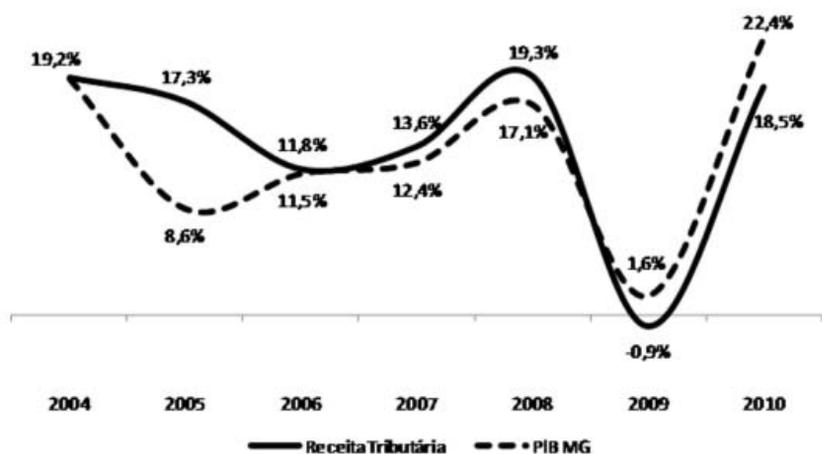
4.7 Relação do crescimento da Receita Tributária com o PIB

Por princípio, a arrecadação tributária possui correlação estreita com o nível de atividade econômica. Em períodos em que se registra crescimento na atividade econômica, a tendência natural seria de aumento da arrecadação dos tributos.

O indicador Relação do Crescimento da Receita Tributária com o PIB utilizado na análise do crescimento da receita estadual faz uma comparação entre o crescimento da Receita Tributária com o crescimento do Produto Interno Bruto estadual.

Foram analisados os dados até 2010, uma vez que não estão disponíveis as informações referentes ao valor do PIB do Estado para o ano de 2011. O GRÁF. 6 apresenta os percentuais de crescimento da Receita e do PIB, observados anualmente.

GRÁFICO 6 – Relação do crescimento da Receita Tributária com o PIB – 2004-2010



Fonte: PIB – Fundação João Pinheiro / Receita Tributária – Armazém de Informações do Estado.

Percebem-se, mais uma vez, dois períodos distintos na análise. De 2004 a 2008, o crescimento percentual na arrecadação de tributos encontrou-se no mesmo patamar ou em patamares superiores ao crescimento percentual da atividade econômica mineira. Trata-se de um indí-

cio de que houve maior arrecadação por parte do Estado, sendo visível principalmente quando analisada a diferença existente nos percentuais de ampliação encontrados no ano de 2005, o que pode ser atribuído como um resultado da implantação da reforma, a partir de 2003.

Nos anos de 2009 e 2010, porém, nota-se que há inversão do cenário, com a atividade econômica apresentando crescimento superior diante da arrecadação de tributos. É uma informação que pode indicar que, tendo em vista a crise mundial que assolou o mundo, em 2008, a proposta de arrecadação estadual não foi tão efetiva.

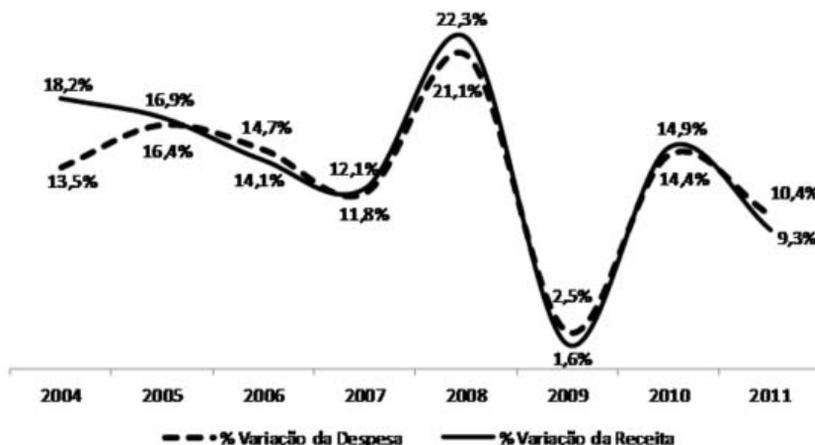
Deste modo, a análise dessa vertente remete à existência de um período de uma ampliação nos níveis de arrecadação de tributos estaduais, principalmente no que diz respeito a 2005, tendo em vista os incrementos percebidos, advindos de um período de crescimento econômico e, por conseguinte, de aumentos nos níveis de arrecadação, mas que não se sustentaram no médio prazo, culminando com tendência de queda nos níveis de impostos nos últimos anos.

4.8 Relação da Variação da Receita Total com a Despesa Total

No que tange à redução das despesas e ao seu melhor planejamento aliado ainda ao esforço de garantir uma Gestão Fiscal eficiente e efetiva, é importante iniciar a análise com a Variação da Despesa Total comparativamente à Variação das Receitas Totais anualmente.

Partindo do pressuposto de que haveria estabilidade nas contas públicas, o importante em termos de espaço fiscal no curto prazo seria manter relação equilibrada entre esses fatores. Contudo, tendo em vista o cenário de crise fiscal e de déficit orçamentário existente quando da implantação do Choque de Gestão, fazia-se necessário um ajuste fiscal por meio de um crescimento superior da receita ante a despesa, de modo a trazer o equilíbrio às contas públicas.

GRÁFICO 7 – Relação da Variação da Receita Total com a Despesa Total – 2004-2011



Fonte: Armazém de Informações do Estado.

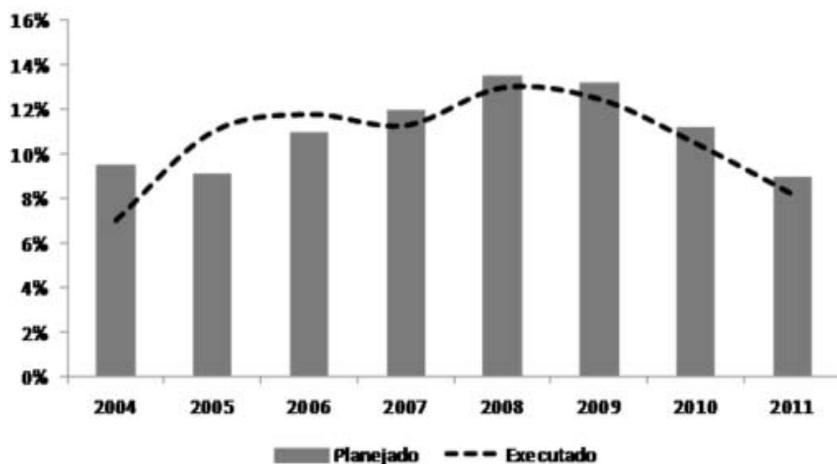
Verifica-se, pela análise do GRÁF. 7, um valor superior no incremento das receitas diante das despesas no ano de 2004. Pode-se concluir que se trata de um ajuste efetivo nas despesas públicas, efetivamente necessário para equilibrar as contas públicas; nos demais anos, não existe descolamento entre as curvas, o que pode sinalizar uma preocupação com a Gestão Fiscal estadual ao não permitir que haja variação muito superior do nível de despesa perante o nível de receita entre dois exercícios.

4.9 Relação do Investimento Planejado com o Investimento Executado

Outra análise extremamente relevante se refere à relação entre os valores de investimento planejados e executados anualmente. Na presente análise, foram considerados como investimentos os valores classificados nos grupos de despesa 4, investimentos, e 5, inversões financeiras.

O GRÁF. 8 demonstra a situação no que tange aos investimentos planejados e executados.

GRÁFICO 8 – Relação do Investimento Planejado com o Investimento Executado – 2004-2011



Fonte: Armazém de Informações do Estado.

Constata-se que 2004 se configura uma vez mais como um período de ajuste, com o Estado realizando um nível de investimento muito menor em relação à sua despesa total executada do que comparado com o nível planejado. Nos anos de 2005 e 2006, a relação se inverte, com o Estado executando percentual superior de suas despesas com investi-

mentos do que o planejado. De 2007 até 2011, o Estado volta a praticar percentual menor do que o planejado, o que mostra dificuldade de atingir os níveis planejados de investimento.

Além disso, o GRÁF. 8 permite outra análise, no que se refere aos níveis de investimento estatais. Se observados os percentuais, percebe-se que há elevação do percentual do orçamento estadual comprometido com despesas de investimentos no período 2004-2008, passando de aproximadamente 7% para 12%. Essa tendência, porém, inverte-se a partir de 2009, atingindo o nível de 8,2% em 2011.

Repara-se, portanto, que o Choque de Gestão trouxe, de fato, melhora observável no que diz respeito aos níveis de despesa nos anos iniciais do período analisado, sendo 2004 e 2005 os propulsores do ajuste. Todavia, nota-se que o Estado vem começando a dar sinais de esgotamento no que se refere ao modelo de ajuste adotado, tendo em vista principalmente os aumentos percebidos nos níveis com os gastos operacionais, bem como a redução no nível de investimento ante o total da despesa executada, sobretudo no período 2009-2011.

Assim, vê-se, com base na análise dos indicadores apresentados, que os anos iniciais da reforma gerencial, implementada a partir do Choque de Gestão, apresentaram resultados positivos no que tange à situação orçamentária fiscal do Estado de Minas Gerais, mas que tais resultados começaram a ser reduzidos, a partir principalmente de 2008.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar a evolução da capacidade de investimento do Estado de Minas Gerais, bem como a evolução de indicadores orçamentários e fiscais, sobretudo a partir da implantação do Choque de Gestão, com o objetivo de verificar a real capacidade dessa reforma gerencial de gerar progressos no que diz respeito à melhoria da situação fiscal do Estado no médio prazo.

Sob a ótica da situação fiscal do Estado de Minas Gerais, o panorama não se mostra muito favorável, apesar dos Resultados Orçamentá-

rios Fiscais positivos desde 2004. Destaca-se a redução das taxas de resultados primários marginais, a ampliação dos Níveis de Endividamento Estadual e a utilização dos recursos de fontes vinculadas e diretamente arrecadadas como forma de garantir os superávits fiscais orçamentários. Pode-se entender tal medida como um artifício fiscal, nas palavras de Gobetti e Klering (2007), que possibilitou certa melhora no indicador em questão, mas que se mostra irreal ou no mínimo limitada. Os resultados menos favoráveis são percebidos principalmente no período 2009–2011, o que denota falta de sustentabilidade do modelo no médio prazo.

Sob a ótica da ampliação das receitas estaduais, a análise apresenta dois períodos distintos. De 2004 a 2008, percebe-se ampliação da arrecadação superior à dos níveis de atividade econômica, bem como da relação entre o valor arrecadado e a atividade econômica total no mesmo ano, sendo 2005 um ano-chave dentro do processo. Já entre 2009 e 2010, ocorre ampliação do nível de atividade econômica superior à ampliação do nível de arrecadação. Isso mostra redução na arrecadação estadual, que poderia ser explicado por uma série de fatores, entre elas uma tentativa de desoneração da economia para a superação da crise fiscal percebida em 2008/2009 e a adoção de outro modelo de financiamento de políticas públicas de baixa sustentação fiscal no médio prazo (incremento do endividamento e ampliação dos níveis de recebimento de dividendos das empresas públicas).

Sob a ótica da redução das despesas e de melhoria da qualidade do gasto público, observa-se 2004 como um ano de ajuste, pela diferença percebida entre os níveis de ampliação da receita total (18,2%) e da despesa total (13,5%) nesse ano.

Contudo, quando realizados alguns recortes para análise das despesas de modo mais aprofundado, os resultados sugerem que as melhorias percebidas nos anos iniciais após a implantação da reforma não se perpetuaram até o ano de 2011, e, nos anos finais da análise, vê-se retorno aos níveis encontrados quando no início da implantação do Choque de Gestão.

Deste modo, os benefícios advindos com o Choque de Gestão no que se refere ao controle das despesas apresentam tendência de inversão

dos resultados positivos obtidos nos primeiros anos de execução (2005 a 2008), quando analisados os anos finais do período (2009 a 2011). Isso demonstra que os benefícios incorporados pela reforma não podem ser considerados como duradouros e capazes de produzir resultados de médio prazo. Destaca-se, porém, que um importante objeto de estudo para pesquisas futuras seria mensurar o impacto da crise econômica iniciada em 2008 no resultado encontrado.

Assim, o Estado vem dando sinais de esgotamento desse modelo. A capacidade estatal de investir vem apresentando redução. A clara intenção de aumentar a distribuição de tributos e a criação de outros sugere que os Estados estão imersos em mais uma crise, e o atual modelo proposto pela reforma gerencial associado às características do pacto federativo não se mostra capaz de atenuar esses efeitos.

Por fim, cabe destacar que essa restrição não se limita a Minas Gerais, uma vez que, conforme demonstrou Gobetti e Klering (2007), se percebe no Brasil redução da taxa de investimento público em dois pontos percentuais, desde a década de 1970 até os anos recentes. Tal queda pode ser percebida não obstante à melhoria no que tange à gestão do investimento público no Brasil, conforme demonstra um estudo recentemente realizado pelo World Bank (2009) com a União, que sinalizou também amplo terreno para melhorias.

Para trabalhos futuros, sugere-se a aplicação da pesquisa em outros Estados brasileiros, de modo a buscar uma avaliação comparativa com a situação encontrada no Estado de Minas Gerais e ainda verificar se a tendência percebida na análise dos dados do presente trabalho também pode ser encontrada em outros contextos.

Aconselha-se, por fim, a realização de uma análise fatorial que envolva os presentes indicadores em cada um dos pontos, para que seja possível fazer uma análise ainda mais completa do tema em questão.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília, **Cadernos ENAP**, nº 10, 1997.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação**: Os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, aprendizado e coalizão. In: CONGRESSO CONSAD, AVANÇOS E PERSPECTIVAS DA GESTÃO PÚBLICA NOS ESTADOS. 2006, Brasília. **Anais...** Brasília, 2006.p 21-80.

ABRÚCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia. Miranda. Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. **Oficina Municipal**, v. 24, 2001. São Paulo: Cedec, Fundação Konrad Adenauer.

ALBUQUERQUE, Claudiano *et al.* **Gestão de Finanças Públicas**: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2. ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.

ANDREWS, Matthew; SHAH Anwar. Citizen-Centered Governance: A new approach to public sector reform. In: World Bank, Public Expenditure Analysis, Washington, DC: **World Bank**, p. 153-182, 2005.

BARRO, Robert J. Government spending in a simple model of endogenous growth. **Journal of Political Economy**, Cambridge, v. 98, p. 103-117, 1990.

BAYRAKTAR, Nihal; MORENO-DODSON, Blanca. How can public spending help you grow? An Empirical Analysis for Developing Countries. **World Bank Policy Research Working Paper Series**, 2010.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar, nº 101, 4 de maio de 2000. LRF – **Lei de Responsabilidade Fiscal**, Brasília, 24p. 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Plano de Contas Aplicado ao Setor Público: Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 4. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional.** São Paulo: 34. ed. Brasília: ENAP, 1998.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: Uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Letícia (Orgs.). **Administração Pública Gerencial: A reforma de 1995.** Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, cap. 2, p. 63-96.

GOBETTI, Sérgio Wulff; KLERING, Luis Roque. **Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: Uma análise combinada baseada em indicadores de Estados e municípios.** Brasília: ESAF, 2007. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIPremio/lrf/1lrfXIIPTN/indice_de_responsabilidade_fiscal.pdf> Acesso em: 1º ago. 2012.

LOPREATO, Francisco Luiz. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90.** Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 94, 2000.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Lei de Diretrizes Orçamentárias. ANEXO I – Metas Fiscais.** Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária.** Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <<http://www.fazenda.mg.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Balanco Geral do Estado**. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.fazenda.mg.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge, 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do Antivalor. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, p. 8-28, 1988.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova Gestão Pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PEROTTI, Roberto. Growth, income distribution, and poverty. **Journal of Economic Growth**, New York, v. 1, p. 149-178, 1996.

PITLIK, Hans; SCHRATZENSTALLER, Margit. growth implications of structure and size of public sectors. **WIFO Working Papers**, n°. 404, 2011. Disponível em: <[http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/WP_2011_404\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/WP_2011_404$.PDF)>. Acesso em: 10 nov. 2012.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ROSSETTI, José Paschoal. **Economia brasileira**. São Paulo: Atlas, 1984.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórios de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília: Edições Câmara, 2009.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: O impacto do federalismo e da descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581998000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 24 ago. 2012.

SOUZA Celina. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: Processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 513-560, 2001.

VARGAS, Neide César. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-real**. 2006, 245f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2006.

VILHENA, Renata *et al.* **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WORLD BANK. **Avaliação da eficiência da gestão do investimento público**. 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILINPOREXTN/Resources/Avaliacao_Eficiencia_gestao.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2012.

YEOH, Melissa; STANSEL, Dean. Is public expenditure productive? Evidence from the Manufacturing Sector in U.S. Cities, 1880-1920. **Cato Journal**, Washington, DC, v. 33, n. 1, 2013. Disponível em: <<http://www.cato.org/doc-download/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2013/1/cj33n1-1.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2013.