

**Crise e “ajuste” das finanças do  
Estado de São Paulo (1980-2005)**

**Márcio Percival Alves Pinto  
Marcos Antonio Macedo Cintra  
Carlos Eduardo G. Cavalcanti**

Texto para Discussão. IE/UNICAMP  
n. 118, set. 2006.

**ISSN 0103-9466**

## Crise e “ajuste” das finanças do Estado de São Paulo (1980-2005) <sup>1</sup>

Márcio Percival Alves Pinto <sup>2</sup>  
Marcos Antonio Macedo Cintra <sup>3</sup>  
Carlos Eduardo G. Cavalcanti <sup>4</sup>

### Resumo

O artigo procura delinear os traços centrais do processo de ajuste nas contas públicas paulistas e suas conseqüências, a partir da execução orçamentária do Governo do Estado de São Paulo, bem como da evolução do estoque de sua dívida, entre 1980 e 2005. Esse longo período foi marcado por profunda deterioração da capacidade de financiamento e de gasto do setor público paulista. O artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira, discute-se o processo de democratização e as tentativas de execução de uma política fiscal *anticíclica* pelo governo paulista, em um contexto de ruptura do padrão de financiamento do setor público brasileiro. Na segunda, analisa-se o endividamento do setor público paulista com o Banespa, destacando as diversas tentativas de negociação do estoque de dívida. Na terceira, detalha-se o processo de ajuste patrimonial – mediante o refinanciamento do estoque de dívida e a privatização das empresas estaduais –, e o ajuste no fluxo de caixa – expansão da receita e contenção dos gastos – do Estado de São Paulo entre 1995 e 2005. Defende-se a hipótese de que a política de ajustes no estoque e no fluxo foi encontrando seus limites, à medida que foi se esgotando a capacidade de o Tesouro estadual manter seus gastos primários, num horizonte de baixo dinamismo da economia e, portanto, da arrecadação e um elevado estoque de dívida. Finalmente, nas considerações finais, resumem-se os principais argumentos, esboçando algumas sugestões de política econômica.

**Palavras-chave:** Finanças públicas; Estado de São Paulo; Ajuste fiscal, Contas públicas.

### Abstract

The purpose of this paper is to outline major features of the adjustment process in the public accounts of the state of Sao Paulo and its consequences considering its budget execution and evolution of its debt stock in the period 1980-2005. This long time interval was characterized by a deep deterioration of financing conditions and expenditure slowdown in

---

(1) Trabalho concluído no primeiro trimestre de 2006.

(2) Diretor do Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: <marcio-percival@uol.com.br>.

(3) Professor do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: <marcos.cintra@uol.com.br>.

(4) Doutorando no IE/Unicamp, técnico em Gestão e Planejamento da Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (Fundap). Atualmente exerce o cargo de economista-chefe do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP). E-mail: <ccavalcanti@ciesp.org.br>.

this state public sector. This paper is divided into four sections. Firstly, the authors discuss the redemocratization process and attempts to implement an anticyclic fiscal policy by the state government in a context of disruption in the finance pattern of the Brazilian public sector. Secondly, they analyze the public sector indebtedness at the bank Banespa by the state of Sao Paulo and highlight several attempts made to negotiate its debt stock. Thirdly, the process of patrimonial adjustment--by means of refinancing the debt stock and privatization of state-owned companies--, and cash flow adjustment--income expansion and expenditure contraction--carried out in the state of Sao Paulo from 1995 to 2005 1995 is detailed. The following hypothesis is supported: the policy of debt stock and cash flow adjustments has met its limitations insofar as the ability to keep primary expenditures by the state Treasury was depleted at a low economic growth scenario and, therefore, low level of tax collection and high debt stock. Finally, the final considerations summarize major reasoning and a few economic policy suggestions are outlined.

**Key words:** Public finance; Brazilian state of Sao Paulo; Fiscal adjustment; Public accounts in the state of Sao Paulo.

## **Introdução**

O longo período entre 1980 e 2005 foi marcado por uma profunda deterioração da capacidade de financiamento e de gasto do setor público paulista. Essa deterioração teve como ponto de partida a crise da dívida externa no início dos anos 1980 e a implementação de políticas econômicas de caráter recessivo, articuladas sob a tutela do Fundo Monetário Internacional (FMI), num contexto de ruptura do padrão de financiamento do setor público brasileiro (Belluzzo, 1988; Biasoto Jr., 1988; Belluzzo e Almeida, 2002). A crise desse padrão de financiamento, associada à sua natureza centralizadora no que diz respeito às receitas tributárias, desencadeou uma forma específica e complexa das esferas subnacionais de governo financiarem seus gastos, fortemente apoiada no endividamento mobiliário e contratual e nas transferências negociadas.

De um quadro de fragilidade, as contas do setor público paulista desembocaram, na década de 1990, numa crise de razoáveis proporções. A desorganização das finanças paulistas suscitou várias políticas de ajuste dos governos federal e estadual. A última iniciativa esteve vinculada a uma reestruturação mais ampla do setor público brasileiro, inclusive com a privatização de empresas estatais, federais e estaduais, conduzida novamente com o apoio do FMI (principalmente entre 1998-2000), a fim de garantir a obtenção de superávits primários crescentes para conter o aumento da relação entre a Dívida Líquida do Setor Público e o Produto Interno Bruto (PIB). Foi efetuado, portanto, um ajuste no fluxo entre receitas e despesas e, nos estoques (reestruturação de dívidas e privatização de empresas), comprometendo as possibilidades de ampliação dos

gastos pelo governo do Estado de São Paulo, sobretudo em investimentos e programas sociais.

Em função do estrangulamento provocado pelo elevado volume das dívidas mobiliárias (especialmente dos maiores Estados e das capitais) e articulado a uma certa estratégia macroeconômica, a equipe econômica do governo Fernando Henrique Cardoso estruturou um programa de ajuste fiscal para os Estados e Municípios, que consistia na troca de seus papéis por títulos federais (*federalização*), desde que um conjunto de regras e de reformas fosse cumprido. Entre essas destacam: o enquadramento dos gastos aos limites da receita, sobretudo de pessoal; a modernização da administração tributária; a definição de novos limites para o endividamento em proporção da Receita Corrente Líquida (RCL);<sup>5</sup> a privatização das empresas estatais; e restrições dos gastos com investimentos, entre outras.

Portanto, a fim de instituir um ajuste das contas dos Estados e Municípios, foram implementados o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados,<sup>6</sup> o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária<sup>7</sup> seguidos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) e da Lei de Crimes Fiscais (Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000).

---

(5) Receita Corrente Líquida = Receita Corrente menos Transferências Constitucionais de recursos aos Municípios.

(6) O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos Estados – Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997 –, trata da assunção e do refinanciamento, pela União, das seguintes obrigações de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal: 1) dívida pública mobiliária, constituída até 31 de março de 1996, e as que constituídas após essa data, consubstanciaram simples rolagens de dívidas anteriores; 2) decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994; 3) empréstimos tomados junto à Caixa Econômica Federal ao amparo da Resolução n. 70/1995, do Senado Federal. Os Estados devem pagar os valores refinanciados em até 360 prestações mensais (trinta anos), atualizadas pela variação do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), com juros mínimos de 6% ao ano. O Programa contou com a adesão de 25 Estados da Federação (somente os Estados de Tocantins e do Amapá não aderiram).

(7) Mediante a Circular n. 2.742 de 1997, o Banco Central definiu as instituições financeiras, sob controle dos Estados da Federação, que poderiam solicitar o apoio financeiro do Programa e definiu as condições de acesso aos recursos. O volume de recursos utilizados na reestruturação dos bancos estaduais atingiu R\$ 60,3 bilhões em meados de julho de 1999, sendo R\$ 36,1 bilhões relacionados à intervenção no Banco do Estado de São Paulo (Banespa). Dos 35 bancos estaduais existentes em 1996, dez foram extintos, seis privatizados pelos governos estaduais, sete federalizados para posterior privatização, cinco reestruturados com recursos do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária e três não participaram. Foi ainda autorizada a instalação de quatorze agências de desenvolvimento (que não aceitam depósito do público, portanto não são consideradas bancos).

O Estado de São Paulo foi o primeiro a estabelecer o acordo de refinanciamento de R\$ 50,4 bilhões (em valores correntes de 1997) no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Ao permitir ao Estado uma **nova possibilidade de “re-equilibrar” suas contas impôs, todavia, grandes mudanças no que diz respeito aos limites definidos para as despesas com pessoal, os gastos sociais, a assunção de novas dívidas, a expansão dos investimentos e uma nova natureza para a política fiscal.** O ajuste do Estado de São Paulo desencadeou ainda profundas transformações relacionadas às reformas patrimoniais, mediante um amplo Programa Estadual de Desestatização (1996), cujo espectro alcançou a privatização e as concessões de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, distribuição de gás, rodovias, ferrovias etc.).

O presente artigo tem por objetivo delinear os traços centrais do processo de ajuste nas contas públicas paulistas, a partir da execução orçamentária do Governo do Estado de São Paulo entre 1980 e 2005, bem como analisar a evolução do estoque da dívida pública. Busca-se ainda identificar os impactos do ajuste fiscal na economia paulista. Procura-se ter como eixo da análise as implicações das políticas estabelecidas a partir dos acordos com o FMI, tanto em 1982 como em 1998-2000.

Foram utilizadas informações dos “Balanços Gerais do Estado de São Paulo”, divulgados pela Fundação Seade, *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo* (<http://www.seade.gov.br>). Para que fosse possível trabalhar com uma série de informações estatísticas com consistência metodológica ao longo de todo o período, somente foram utilizadas as informações de receita e despesa da administração direta. Uma vez que parte das despesas da administração direta constitui receitas da administração indireta, foram utilizadas as informações das despesas da administração direta realizadas com todas as fontes de financiamento,<sup>8</sup> e das despesas realizadas pelas autarquias, fundações e empresas com recursos transferidos pela administração direta.<sup>9</sup>

---

(8) Abrange os seguintes códigos e nomenclatura da receita orçamentária da administração direta: 1) Tesouro – dotação inicial e crédito suplementar; 2) Recursos vinculados estaduais; 3) Recursos vinculados – fundo especial de despesa; 5) Recursos vinculados federais; 7) Operações de crédito e contribuição do exterior – dotação inicial e crédito suplementar.

(9) Abrange apenas os recursos da fonte 1. Tesouro – dotação inicial e crédito suplementar. Desta forma, não foram incluídas as informações (disponíveis apenas a partir de 1997) sobre as despesas das autarquias, fundações e empresas financiadas pelas demais fontes de receitas destas instituições: 2) Recursos vinculados estaduais; 4) Recursos próprios – administração indireta – dotação inicial e crédito suplementar; 5) Recursos vinculados federais; 7) Operações de crédito e contribuição do exterior – dotação inicial e crédito suplementar; 24) Recursos próprios – administração indireta – crédito especial.

## **1 O processo de democratização e as tentativas de execução de uma política fiscal anticíclica pelo governo paulista**

Desde o início dos anos 1980, o quadro de fragilidade fiscal caracterizava-se:

a) pela redução da arrecadação fiscal em função, tanto da recessão e da instabilidade econômica que marcaram o período, como do aumento da inflação, que corroía a base de arrecadação dos principais tributos do Estado de São Paulo e ocasionava a queda das transferências de recursos da União (fiscais e parafiscais);

b) pelo esgotamento de outras fontes de financiamento, tanto a externa – principalmente entre 1979 e 1983 –, como a interna – sobretudo no que concerne ao Governo Federal;

c) pelo desequilíbrio financeiro resultante da substituição das fontes de financiamento externo pelo interno (tais como os Avisos MF-30), à medida que aquelas foram sendo substituídas por empréstimos de curto prazo, com custos financeiros crescentes (avançando tanto o processo de internalização da dívida externa como o de federalização);

d) pela redução dos recursos líquidos do endividamento como fonte de financiamento de novos gastos, na medida em que passou a ser quase exclusivamente utilizado como mecanismo de pagamento dos juros e do principal de antigas dívidas (bem como de seu refinanciamento). Isso, como resultado, tanto do estrangulamento do crédito internacional, como da própria política econômica de ajuste das esferas subnacionais de poder, a qual impunha restrições, inclusive para a “rolagem” de suas dívidas;

e) pelo maior desequilíbrio entre os fluxos de receita e despesa, que rebateu sobre o fluxo de caixa do setor público paulista nesse período sob a forma da ampliação de desembolsos com pagamento de juros e amortização da dívida, comprometendo parcelas crescentes das receitas fiscais (ver Tabelas A e B, no Anexo);

f) pelo grande “enrijecimento” na estrutura dos gastos, resultado da política de controle do déficit público. Nesse sentido, qualquer elevação da receita era imediatamente acompanhada por uma maior pressão dos gastos sobre o Tesouro;

g) pelo crescimento do estoque da dívida, particularmente da mobiliária, cuja participação sobre o endividamento total flutuou num patamar acima de 90% entre 1982 e 1986 (ver Tabela 1);

h) pelo déficit orçamentário vinculado principalmente à expansão dos gastos financeiros, uma vez que até 1985 o resultado primário negativo era relativamente

baixo, em que pesem as dificuldades e problemas para aferição do déficit (conforme Gráfico 1), dados os efeitos distorcidos das altas taxas de inflação.<sup>10</sup>

Tabela 1  
Evolução e composição da dívida fundada do Estado de São Paulo

Posição de final de período				Em R\$ mil de dez./05		
Anos	Mobiliária	Contratada (a)	Total	Varição Real	% PIB Paulista	Mobiliária/ Total
1980	3.792.330,50	792.969,49	4.585.300,00	-	-	82,71
1981	4.562.815,88	705.197,92	5.268.013,81	14,89	-	86,61
1982	9.222.916,65	661.910,90	9.884.827,55	87,64	-	93,30
1983	7.047.565,68	688.767,76	7.736.333,44	-21,74	-	91,10
1984	7.380.001,85	798.157,87	8.178.159,72	5,71	-	90,24
1985	8.538.907,56	658.934,15	9.197.841,71	12,47	2,14	92,84
1986	13.645.944,83	933.057,72	14.579.002,55	58,50	3,17	93,60
1987	12.925.266,11	1.301.438,13	14.226.704,24	-2,42	3,01	90,85
1988	10.181.809,89	2.510.781,36	12.692.591,25	-10,78	2,70	80,22
1989	15.115.497,10	2.662.086,67	17.777.583,77	40,06	3,70	85,03
1990	13.019.231,02	5.720.284,51	18.739.515,53	5,41	4,12	69,47
1991	15.203.046,57	6.904.046,55	22.107.093,13	17,97	4,89	68,77
1992	20.795.679,21	14.137.661,83	34.933.341,05	58,02	7,92	59,53
1993	23.616.014,89	16.226.280,58	39.842.295,47	14,05	8,51	59,27
1994	29.434.456,85	25.410.845,86	54.845.302,71	37,66	11,06	53,67
1995	39.217.086,96	34.766.250,13	73.983.337,09	34,89	14,25	53,01
1996	45.992.556,17	41.922.721,96	87.915.278,13	18,83	16,49	52,31
1997 (b)	498.374,90	118.617.952,42	119.116.327,33	35,49	21,52	0,42
1998	618.047,47	114.001.022,21	114.619.069,67	-3,78	20,64	0,54
1999	697.489,49	120.632.514,19	121.330.003,68	5,85	21,77	0,57
2000	720.009,90	119.052.977,79	119.772.987,69	-1,28	20,73	0,60
2001	765.311,32	121.316.048,08	122.081.359,39	1,93	20,88	0,63
2002	803.378,85	132.367.259,34	133.170.638,19	9,08	22,59	0,60
2003	807.191,74	118.124.398,64	118.931.590,38	-10,69	20,17	0,68
2004 (c)	857.650,61	122.364.852,39	123.222.503,00	3,61	19,68	0,70
2005 (c)	963.540,98	118.720.860,29	119.684.401,27	-2,87	18,58	0,81

Notas: (a) A dívida contratada não inclui o estoque de dívida externa por ser pouco significativa;

(b) A partir de 1997, em razão do acordo de refinanciamento da dívida, a parcela da dívida mobiliária refinanciada passou a ser registrada como dívida contratual;

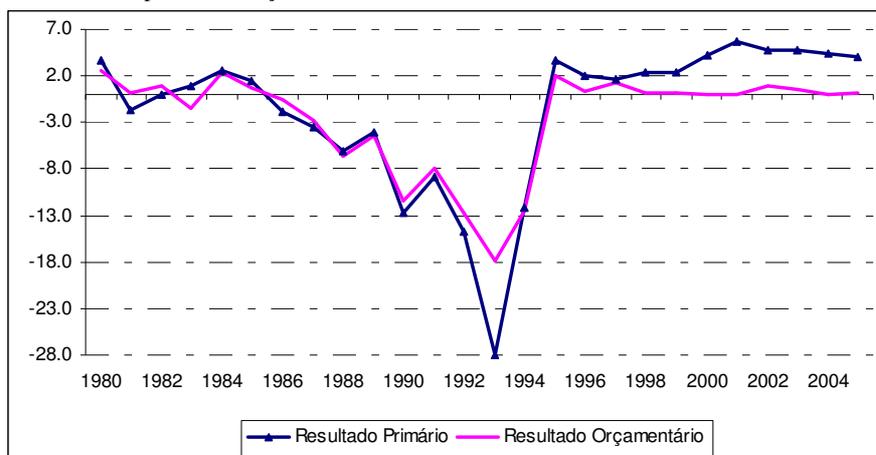
(c) Os valores em proporção do PIB são preliminares.

Fonte: Balanços Gerais do Estado (vários números) e Anuário Estatístico do Estado de São Paulo/Fundação Seade. Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/Fundap).

(10) Todos os valores monetários utilizados neste texto estão expressos em preços de dezembro de 2005, utilizando-se como deflator o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI/FGV) média anual. Porém, salienta-se que a tentativa de uniformizar uma série histórica tão longa pode levar a alguns exageros, uma vez que se agrega períodos com altas taxas de inflação, como os anos 1980, com outros de baixas taxas de inflação, como a segunda metade dos anos 1990, mesmo que corrigidos pelo IGP-DI.

Ocorreu também um movimento importante de deterioração das empresas públicas estaduais, que, além de terem sido utilizadas para a captação de recursos externos – e, portanto, já estarem com elevado grau de endividamento, em dólares, no início dos anos 1980 –, seus investimentos foram usados para compensar a contração dos gastos fiscais do Tesouro paulista. Em ambas as situações, as empresas estaduais tiveram de ampliar, de forma significativa, seu nível de endividamento, criando problemas financeiros e patrimoniais gravíssimos à medida que ocorriam maxidesvalorizações cambiais, interrupções dos fluxos de recursos internacionais, dificuldades de reajuste de seus preços e restrições à rolagem de suas dívidas.

Gráfico 1  
Resultado primário e orçamentário do Estado de São Paulo – R\$ bilhões de dez./2005



Nota: O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões foi excluído das operações de crédito (receita) e da amortização da dívida e das inversões financeiras (despesa) a fim de uniformizar a série histórica, neutralizando as alterações contábeis provenientes do acordo de reestruturação da dívida do Estado de São Paulo, em 1997.

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela A, do Anexo.

Nesse contexto, cabe destacar o papel do Banco do Estado de São Paulo (Banespa) que também acabou sofrendo forte impacto financeiro, comprometendo seu equilíbrio patrimonial, uma vez que operava como grande “emprestador” de recursos para o Tesouro e principal avalista das empresas estatais. No limite, teve de honrar dívidas atrasadas junto aos credores internacionais, bem como assumir o papel de principal agente refinanciador dos compromissos internos. Em 1990, o

Banespa tinha emprestado ao setor público paulista cerca de 308% do seu patrimônio líquido.<sup>11</sup> Conforme Relatório do Banco Central:

É público e notório que o problema maior que assolou o Banespa situa-se na esfera dos créditos concedidos ao Setor Público, notadamente ao Governo do Estado de São Paulo e às empresas por ele controladas, a chamada dívida bancária. Os diversos cenários econômicos a que foi submetida à economia brasileira, particularmente na década de 1980, expuseram o Setor Público aos mais variados graus de dificuldades no que tange a fontes de financiamento internas, *vis-à-vis*, o crescente estrangulamento de sua capacidade de arrecadação e, conseqüentemente, na capacidade de pagamento. (...) Coube ao Banespa, anos a fio, o papel de principal agente financiador das atividades do Estado. (...) No entanto, tal relacionamento no decorrer dos anos e com a falência implícita do Estado mostrou-se completamente nefasto à estrutura econômico-financeira do Banco, na medida em que direcionava altíssimos volumes de recursos a um tomador que, em situação de *default* total, mal permitia à instituição financeira recuperar pequenas parcelas do capital aplicado (...). (*Inquérito no Banespa sob Regime de Administração Especial Temporária*, 2000, p. 11.627).

Tais problemas nas contas do governo do Estado de São Paulo foram sendo superados de forma precária, numa espécie de fuga para frente, graças:

- a) à estratégia do governo paulista em atrasar sistematicamente o pagamento junto aos seus fornecedores, às empreiteiras e até mesmo aos próprios órgãos federais;
- b) ao crescimento da inflação, que exercia importante influência na desvalorização do valor real de seus gastos e no conjunto de suas dívidas, principalmente as informais e de curto prazo;
- c) à construção de um sistema diferenciado de indexações para proteger a arrecadação da corrosão inflacionária, gerando inclusive receitas financeiras;
- d) à política de refinanciamento de pelo menos parte do seu estoque da dívida;<sup>12</sup>
- e) à utilização – dadas às restrições ao Tesouro paulista – das empresas estatais como fontes captadoras de empréstimos, as quais chegaram a representar cerca de 75% do total do endividamento do setor público paulista;

---

(11) Cf. Relatório Inquérito no Banespa sob o Regime de Administração Especial Temporária (2000, p. 11.629).

(12) Para os diferentes acordos de renegociação das dívidas estaduais, ver Lopreato (2002).

f) à montagem de “operações triangulares” com empresas e bancos privados, nas quais estes transferiam créditos já aprovados para as empresas públicas (Costa, 1988);

g) à utilização do Banespa na “assunção” de parte das dívidas do conjunto do setor público paulista;

h) ao uso do endividamento, especialmente da dívida bancária, por meio de antecipação de receita orçamentária (operações de ARO<sup>13</sup>) e de dívida mobiliária, para financiar gastos fiscais.

**Essas “políticas adaptativas” do governo paulista acabaram conformando um “sistema defensivo e de resistência” à estratégia do Governo Federal e à do próprio FMI, à medida que na ausência de um padrão de financiamento para o setor público, foram viabilizando precariamente mecanismos de financiamento dos gastos que se contrapunham à recessão, ao desemprego e ao ajuste fiscal, ao mesmo tempo em que ampliavam suas despesas com o pagamento de juros e amortizações.** Os governadores de oposição eleitos em 1982, inclusive o de São Paulo, tinham uma enorme tarefa naquele momento: além de expressar os movimentos de oposição à política do Governo Federal e do FMI (cujo resultado aprofundava a recessão, promovia diminuição dos salários, da renda e do emprego), também tinham a responsabilidade de promover o processo de transição democrática da sociedade brasileira, a despeito das estratégias do regime autoritário do Executivo federal.

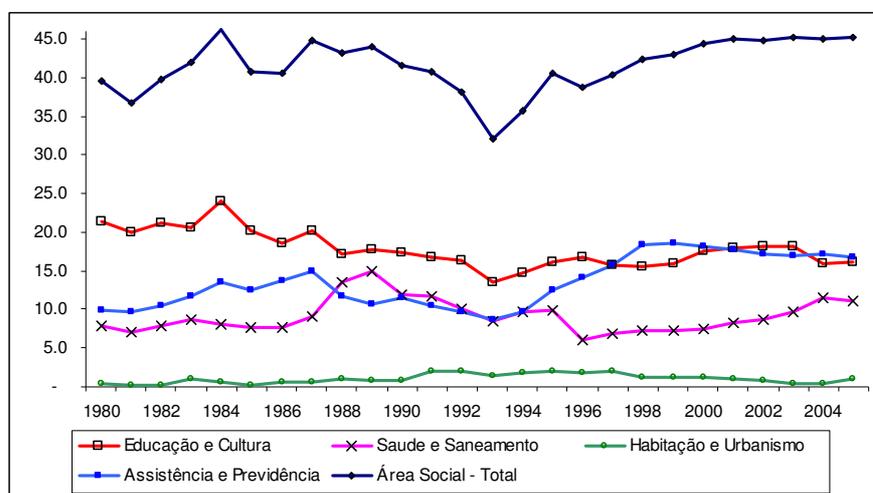
Isso significava naquele momento ampliar e generalizar o movimento de descentralização tributária, político-institucional e administrativa – sobretudo com a implementação de programas sociais nas áreas de saúde e educação, alimentação, segurança –, implicando na mudança do padrão de acesso e da disponibilidade das políticas sociais – conforme explicitado na Constituinte Federal de 1988 – e, no aumento do nível de renda e do emprego, atendendo às demandas da população de baixa renda mediante a expansão e melhora dos serviços públicos, bem como dos equipamentos sociais. Esses fatores foram cruciais para se promover a expansão dos gastos sociais, os quais atingiram, entre 1986 e 1990, um dos patamares mais elevados do período em análise – particularmente nas áreas de saúde e educação –

---

(13) Operações AROs são empréstimos concedidos por instituições financeiras a Estados e Municípios, tendo como garantia os direitos creditórios oriundos da participação do mutuário no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e cuja liquidação deve ocorrer em trinta dias após o encerramento do exercício. Representam empréstimos de curto prazo, feitos em caráter emergencial, que necessitam da autorização do Banco Central.

materializando-se num aumento significativo da oferta de serviços públicos e de equipamentos sociais (ver Gráfico 2).<sup>14</sup>

Gráfico 2  
Participação das despesas sociais no gasto total – Estado de São Paulo



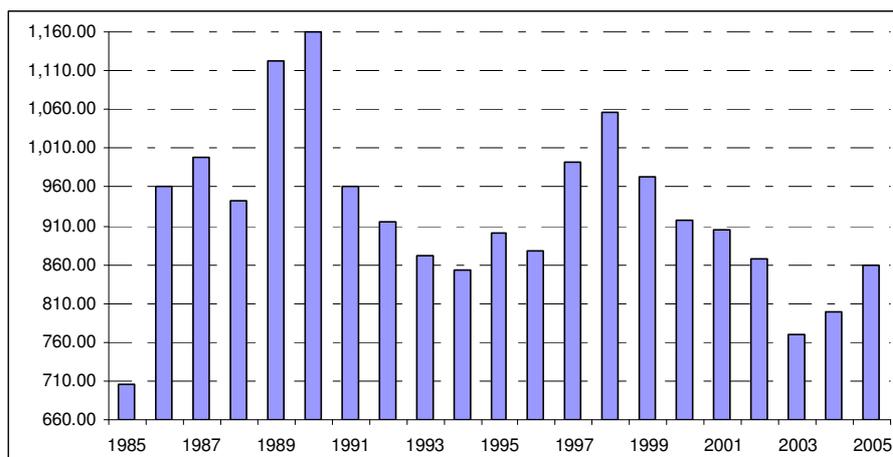
Nota: O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões foi excluído das operações de crédito (receita) e da amortização da dívida e das inversões financeiras (despesa) a fim de uniformizar a série histórica, neutralizando as alterações contábeis provenientes do acordo de reestruturação da dívida do Estado de São Paulo, em 1997.

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela F, do Anexo.

O gasto social *per capita* atingiu o auge em 1990, alcançando um patamar de R\$ 1.160,00, mas caindo para R\$ 769,40 em 2003 e recuperando levemente para R\$ 858,20 em 2005 (ver Gráfico 3). Em proporção do Produto Interno Bruto (PIB) do Estado de São Paulo, o gasto social atingiu o valor máximo de 7,9% em 1990 e declinou para 5,1% em 2003, após alcançar 6,7% em 1998. Em 2005, o gasto social em proporção do PIB subiu para 5,32% (ver Gráfico 4).

(14) Salienta-se que até 2000 os gastos com inativos e pensionistas do Estado eram centralizados na função Previdência Social (função 12). A partir de 2001, por exigência legal, houve a descentralização dessa despesa, sendo distribuída pelas funções que a comportavam (educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo). Neste trabalho, para efeito de comparação na série histórica, foram retirados – a partir de 2001 – os gastos com inativos e pensionistas das funções educação, saneamento, cultura, saúde, habitação e adicionado na função previdência social.

Gráfico 3  
Gasto social *per capita* – R\$ dez. 2005 – Estado de São Paulo



Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela F, do Anexo.

Tratava-se de responder a uma maior pressão pelo aumento dos gastos, especialmente na área social, num contexto em que o Governo Federal diminuía significativamente sua participação. Mas, em função da “rigidez” na estrutura de gastos do setor público paulista e dos limites do ritmo de crescimento da arrecadação fiscal, os problemas de desequilíbrio da execução financeira foram uma das grandes marcas dessa fragilização crescente do Tesouro (ver Gráfico 1). Acresça-se a isso a própria expansão do endividamento, sobretudo nos momentos em que a receita tributária e as transferências da União entravam numa trajetória de queda.

É importante notar que a tendência à deterioração das condições de financiamento do setor público paulista não se alterou mesmo nos momentos em que a atividade econômica esboçou recuperação (por exemplo, nos anos 1985, 1986 e 1989), gerando aumento dos recursos fiscais, da capacidade de investimento e do índice de poupança corrente<sup>15</sup> ou quando se observou maior flexibilidade da política

(15) Utilizam-se os seguintes conceitos:

Índice de Poupança Corrente = Poupança Corrente/Receita Disponível;

Poupança Corrente (ou Capacidade de Investimento) = Receitas Correntes – Despesas Correntes;

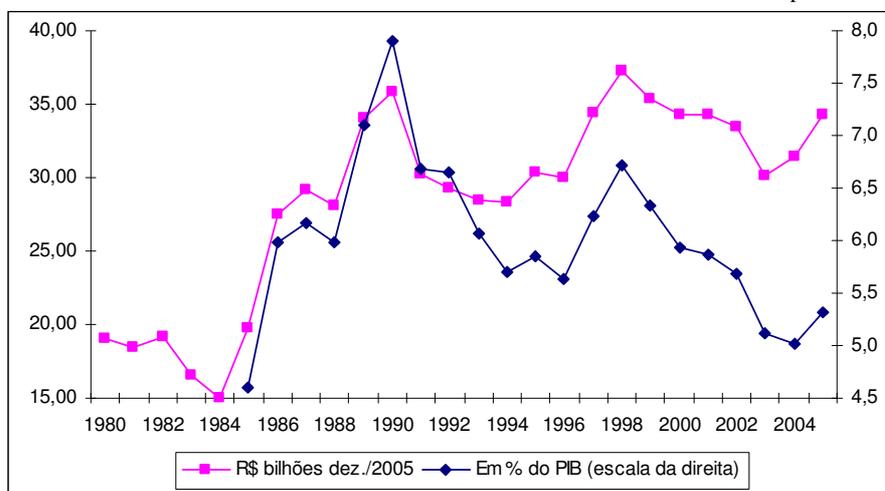
Receitas Correntes = Receita Total – Receitas de Capital;

Despesas Correntes = Despesas de Custeio (Pessoal + Material de Consumo + Serviços de Terceiros e Encargos) + Transferências Correntes;

Receita Disponível = Receita Total – (Transferências de Convênios + Operações de Crédito + Alienação de Bens).

econômica no que diz respeito à rolagem da dívida e à liberação de novas linhas de financiamento.

Gráfico 4  
Gasto social do Estado de São Paulo – R\$ bilhões de dez. 2005 e em % do PIB paulista

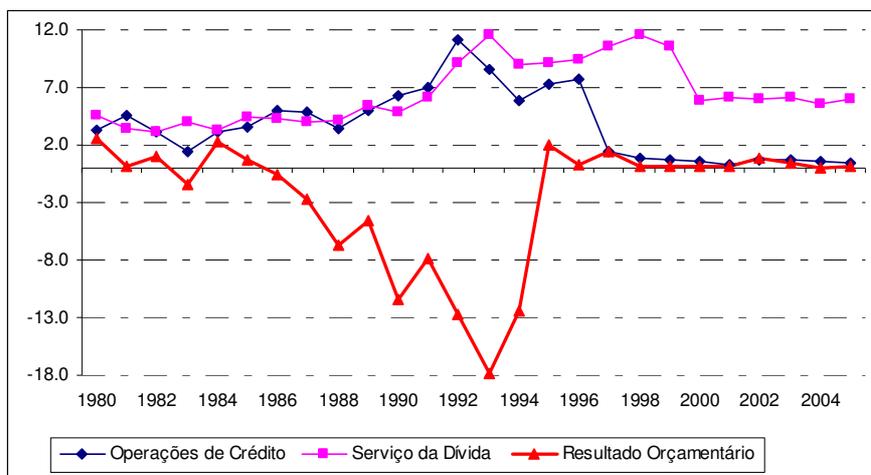


Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela F, do Anexo.

Se, por um lado, o aumento da arrecadação nesses momentos contribuiu para “amenizar” as pressões sobre o caixa do Tesouro, por outro lado, a “liberalização” do tratamento da dívida serviu apenas para alongar seu prazo de pagamento, não evitando a ampliação do seu estoque, fosse por conta dos novos empréstimos das instituições federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), fosse pela maior emissão de títulos públicos, ou ainda pela elevação dos custos financeiros (juros) embutidos no refinanciamento dos estoques.

Na verdade, a combinação entre maior flexibilidade dos limites de endividamento para as esferas subnacionais, articulada às formas de refinanciamento deste estoque de dívida e ao aumento nas taxas de juros, fez a dívida crescer significativamente, devido ao aumento dos encargos financeiros, bem como às dificuldades do Tesouro paulista em alterar a rigidez na sua estrutura de gastos, o que resultou na formação de grandes déficits orçamentários. Nessa perspectiva, observa-se uma ampla aderência da evolução das operações de crédito com as despesas com os encargos financeiros (ver Gráfico 5).

Gráfico 5  
Operações de crédito, serviço da dívida e resultado orçamentário – Estado de São Paulo – R\$ bilhões dez. 2003



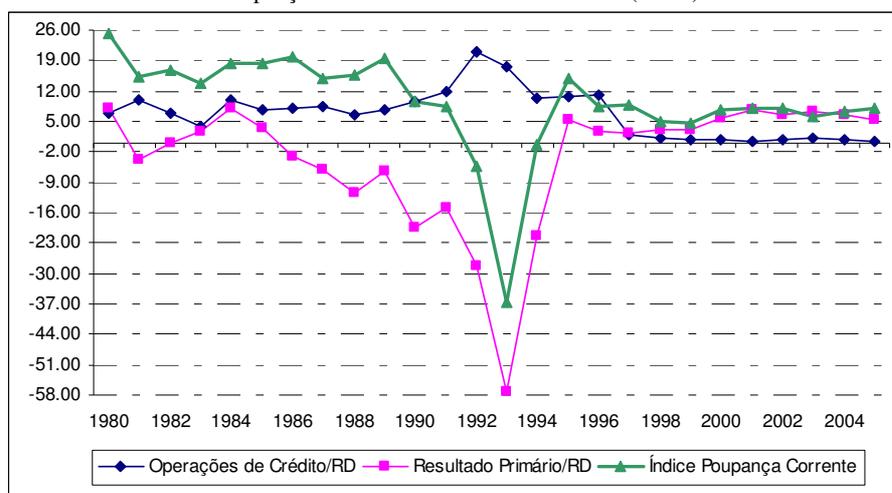
Nota: O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões foi excluído das operações de crédito (receita) e da amortização da dívida e das inversões financeiras (despesa) a fim de uniformizar a série histórica, neutralizando as alterações contábeis provenientes do acordo de reestruturação da dívida do Estado de São Paulo em 1997.

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela A, do Anexo.

No caso das empresas estatais paulistas, as dificuldades foram maiores, pois as operações de crédito líquidas eram sistematicamente negativas, explicitando o problema dos seus mecanismos de financiamento: de importante fonte de financiamento nos anos 1970, as operações de crédito acabaram se transformando em item de “saída de recursos”, principalmente em 1988, quando superou o ano de 1983 (Pinto, 2002, p. 45).

A partir de 1989-1990, ocorreram mudanças ainda mais significativas na natureza dos problemas de financiamento do setor público paulista, levando o governo a uma situação de grande desequilíbrio fiscal-financeiro. A enorme queda do índice de poupança corrente (1989-1994) refletiu-se na explosão do déficit primário, que chegou a representar cerca de 57,4% da receita disponível em 1993 (Gráfico 6). Esse processo explica inclusive o crescimento das operações de crédito que chegaram a 21,1% e de 17,6% da receita disponível em 1992 e 1993, respectivamente.

Gráfico 6  
Operações de crédito e resultado primário em relação à receita corrente disponível e Índice de Poupança Corrente do Estado de São Paulo (em %)



Nota: O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões foi excluído das operações de crédito (receita) e da amortização da dívida e das inversões financeiras (despesa) a fim de uniformizar a série histórica, neutralizando as alterações contábeis provenientes do acordo de reestruturação da dívida do Estado de São Paulo em 1997.

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela A, do Anexo.

Esse cenário de profundo desequilíbrio financeiro também é reflexo dos seguintes movimentos:

a) a consolidação de um novo padrão de gastos do setor público paulista, em função de várias políticas, tais como crescimento e manutenção do ritmo dos investimentos, especialmente entre 1985 e 1993 (cerca de 24,2% ao ano, em média), mesmo nos anos em que a capacidade de investimento era negativa (1992-1994); ampliação do nível das transferências do Tesouro para as empresas estaduais – cerca de 17,6% ao ano, a fim de que fosse cumprido o programa de investimentos do governo paulista, especialmente na área de transportes; ampliação das transferências aos Municípios, as quais expandiram cerca de 28% ao ano entre 1988 e 1994; e crescimento da participação das despesas financeiras no gasto geral em cerca de 14,7% ao ano, em média.<sup>16</sup> Isso em um quadro no qual as receitas cresceram 9,7% ao ano em média, entre 1985 e 1993;

(16) A despesa com pessoal cresceu 9,4% ao ano entre 1985 e 1993; e as despesas totais, cerca de 13,4% ao ano.

b) o aprofundamento da crise econômica, especialmente entre 1991 e 1993, comprometendo seriamente a geração das receitas próprias do Tesouro paulista. A queda da receita tributária nesse período foi de 15,5%, e das transferências da União, cerca de 19,6%, fazendo com que a receita disponível caísse por volta de 16,9%, agravando ainda mais a formação dos déficits e a pressão sobre o caixa do Tesouro e, portanto, elevando o nível do endividamento;

c) o uso, por parte do Governo Federal, de medidas econômicas recessivas, especialmente em 1990 (Plano Collor), quando tentou restringir as possibilidades do endividamento para financiar novos gastos, o que, associado à elevação das taxas de juros, encareceu sobremaneira os custos de refinanciamento do estoque da dívida.

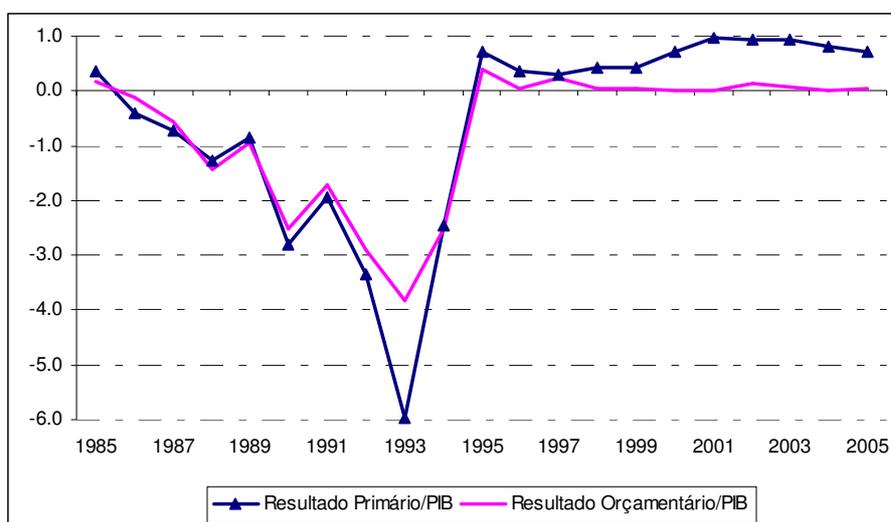
Dessa forma, o processo resultou numa enorme ampliação do déficit primário (particularmente a partir de 1986), na expansão do déficit orçamentário devido ao crescimento das operações com gastos financeiros (pagamento de juros e amortizações) e na explosão do endividamento, particularmente, da dívida mobiliária. O estoque da dívida total saltou de R\$ 12,7 bilhões em 1988 para R\$ 39,8 bilhões em 1993 (ver Tabela 1). Acresça-se à piora das condições de financiamento do Tesouro paulista a deterioração patrimonial de várias empresas públicas, dado que a trajetória de crescimento do estoque da dívida passou a se subordinar ao comportamento das taxas de juros da economia.

Essas transformações foram desarticulando inclusive os “precários e improvisados” mecanismos de financiamento dos gastos. Apesar das reformas da Constituinte Federal de 1988 e do fato de o governo paulista – entre 1990 e 1992 – ter levado ao limite as possibilidades de aumento da arrecadação fiscal – mediante maior indexação das receitas, aumento dos juros na correção dos débitos, redução do prazo de recolhimento do ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), corte dos gastos com pessoal –, restava-lhe apenas utilizar com maior intensidade os expedientes de “restos a pagar”, bem como a própria inflação como mecanismo de desvalorização tanto das despesas como dos déficits (e até mesmo do estoque da dívida). Além disso, usar o Banespa para a realização de operações de ARO e de antecipação de recolhimento de ICMS junto às principais empresas estatais paulistas.

A partir de 1988-1989, com o aumento das taxas de juros reais e o baixo crescimento do produto, os desequilíbrios financeiros assumiram uma nova natureza. De um lado, o ritmo de crescimento da despesa foi muito superior ao da

receita, provocando – especialmente entre 1992 e 1994 – a formação de enormes déficits primários, sendo o mais alto deles de 6% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista em 1993, bem como pela ampliação dos gastos com encargos financeiros relativos ao estoque da dívida (ver Gráfico 7 e Tabela A, no Anexo).

Gráfico 7  
Resultado primário/PIB paulista e resultado orçamentário/PIB paulista (em %)

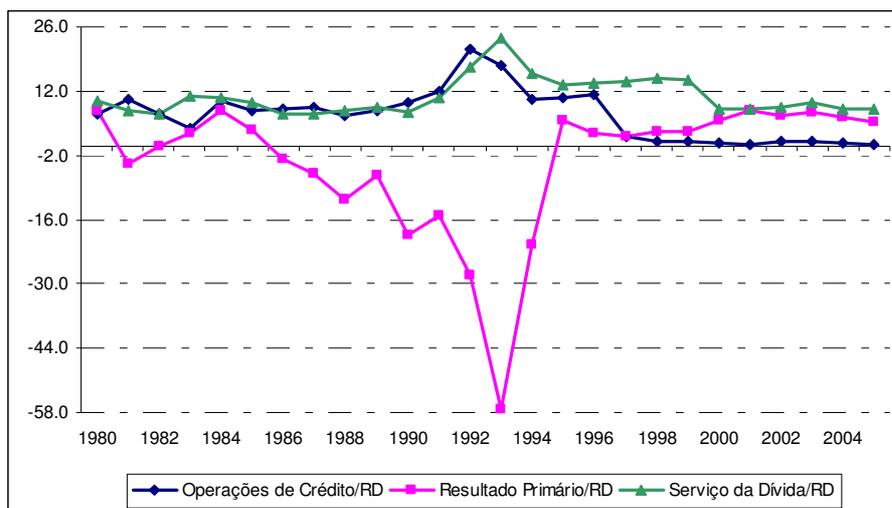


Nota: O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões foi excluído das operações de crédito (receita) e da amortização da dívida e das inversões financeiras (despesa) a fim de uniformizar a série histórica, neutralizando as alterações contábeis provenientes do acordo de reestruturação da dívida do Estado de São Paulo em 1997.

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela E, do Anexo.

Em 1993, o déficit orçamentário alcançou o patamar de R\$ 17,8 bilhões (em valores de dezembro de 2005), a despeito das significativas operações de alienação de bens (no valor de R\$ 13 bilhões), com destaque para a venda de participações acionárias em empresas estatais do setor elétrico. De outro lado, como foi sugerido, ocorreu uma mudança do ritmo de crescimento do endividamento, em função da baixa capacidade dos fluxos de receita em “digerir” o estoque do passivo (Gráfico 8).

Gráfico 8  
Operações de crédito, resultado primário e serviço da dívida em relação à receita disponível do Estado de São Paulo (em %)



Nota: O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões foi excluído das operações de crédito (receita) e da amortização da dívida e das inversões financeiras (despesa) a fim de uniformizar a série histórica, neutralizando as alterações contábeis provenientes do acordo de reestruturação da dívida do Estado de São Paulo em 1997.

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela A, do Anexo.

Entre 1990 e 1993, houve aumento das despesas financeiras com o serviço da dívida<sup>17</sup> que saiu de um patamar de R\$ 5 bilhões e alcançou a cifra de R\$ 11,5 bilhões. Esse movimento, no entanto, foi compensado pelo forte incremento da receita de capital<sup>18</sup> (de R\$ 6,3 bilhões em 1990 para R\$ 21,6 bilhões em 1993), o que determinou o crescente superávit no resultado das operações líquidas de crédito<sup>19</sup> no início da década de 1990. Isso significou que a absorção do custo do endividamento passado vinha ocorrendo por meio de acréscimo do estoque da

(17) Serviço da Dívida = despesa com Juros e Encargos + Amortização.

(18) Receita de Capital = Operações de Crédito + Alienação de Bens + Amortização de Empréstimos + (Transferências de Capital da União).

(19) As operações líquidas de crédito correspondem à diferença entre as operações de crédito e o serviço da dívida (serviço da dívida = amortização + encargos da dívida). O conceito é utilizado para aferir se a entrada de recursos proveniente de terceiros (empréstimos) é superior, igual ou inferior às saídas. Quanto o volume de saídas (amortização e encargos) supera às entradas, pode-se afirmar, a partir da terminologia de Minsky (1986), que a unidade governamental encontra-se em uma situação Ponzi. Nesse caso, para honrar as saídas ou a unidade de governo contrata novas operações de crédito (aumenta o seu endividamento) ou é obrigada a obter superávits primários crescentes para ao menos estabilizar esse quadro. Este foi o caso do governo do Estado de São Paulo.

dívida (Pinto, 2002, p. 116). A velocidade de seu crescimento estava articulada à necessidade de rolagem do estoque de títulos, com a capitalização dos juros no principal, num contexto de altas taxas de inflação e taxas de juros crescentes. Mesmo que essas dívidas não gerassem pressão no fluxo de caixa do Tesouro – à medida que não representavam desembolsos financeiros efetivos –, certamente contribuíram para o aprofundamento dos desequilíbrios do governo paulista do ponto de vista patrimonial, principalmente no que se refere às empresas estatais e ao Banespa.

## **2 As dívidas do setor público paulista com o Banespa: as tentativas de negociação**

A desestruturação financeira do Tesouro paulista desequilibrou a posição patrimonial do Banespa, principalmente em função da natureza da articulação financeira existente com seu acionista majoritário. O vínculo entre o Tesouro estadual, as empresas públicas e o Banespa materializou-se, sobretudo, em decorrência de dois fatores: a) o Banespa era responsável pelo gerenciamento do fundo da dívida mobiliária e após 1991 passou a exercer o papel de principal financiador dessa dívida mobiliária, tornando-se responsável por sua negociabilidade e liquidez junto ao mercado nacional de títulos públicos; b) o Banespa era responsável pela articulação de mecanismos financeiros de operações com empréstimos e financiamentos concedidos ao setor público paulista no seu conjunto.

Dessa forma, o principal problema do Banespa situava-se na esfera da concentração dos créditos concedidos ao setor público em geral, especialmente ao governo de São Paulo e suas empresas (dívida bancária), as quais cresceram significativamente no início dos anos 1990, por conta dos efeitos da evolução da inflação e das taxas de juros, uma vez que não foram realizados novos desembolsos a partir de 1991. Até mesmo o valor das amortizações pagas tornavam-se negativas frente ao estoque da dívida que crescia em função das taxas de juros.

Nesse contexto, também em decorrência da crise financeira/fiscal do Tesouro estadual, o Banespa enfrentou a inadimplência de duas operações de ARO, realizadas em setembro e dezembro de 1990 (nos valores nominais de Cr\$ 30 bilhões e Cr\$ 40 bilhões) e, aprovadas pelo Banco Central e pelo Congresso Nacional. Essas operações não foram plenamente pagas no prazo legal, o que forçou o Banco a realizar refinanciamentos de longo prazo ao Tesouro estadual.

Novamente, os efeitos da inflação e das taxas de juros, ao desvalorizarem as amortizações e ampliarem o estoque da dívida, fizeram com que, na prática, o Banespa operasse entre 1991 e 1992 com um patrimônio líquido negativo, agravando seu processo de insolvência.

Na medida em que essa dívida não foi computada como "Crédito em Liquidação", contabilmente seu patrimônio líquido não se tornou negativo, impedindo a visualização da dimensão dessas operações no conjunto das aplicações do próprio Banespa. Portanto, a crise econômica no início dos anos 1990 e a acentuada queda na capacidade de pagamento do governo paulista aceleraram as dificuldades financeira e patrimonial do Banespa, levando-o a captar a custos cada vez mais elevados. Nesse quadro, ampliou-se o descasamento de prazos entre ativos e passivos:

não há rendas em caixa para o Banco, nada obstante as tivesse de forma escritural em demasia (ativos dessa dimensão mantidos em conta de curso normal traduzem, mês a mês, resultado operacional positivo para a instituição). O lado real, no entanto, tem outra fisionomia, qual seja, a obrigação do efetivo desembolso de prêmios (taxas) em favor daqueles que se dispunham a doar-lhes recursos das operações financeiras, marcadamente, Certificado de Depósito Bancário (CDB) e Certificado de Depósito Interbancário (CDI). Com isso, geram-se despesas efetivas, e não apenas escriturais, a exemplo das receitas. (*Relatório do Banco Central*, 2000, p. 11.654).

Portanto, à medida que as operações ARO foram sendo transformadas em empréstimos de longo prazo, mediante o re-escalonamento da dívida bancária, o lado do passivo da instituição financeira não tinha a menor possibilidade de alongar os prazos de endividamento junto ao mercado, que exigia cada vez mais operações de curto prazo.

Nesse contexto, em 1992, preocupado com a gravidade de suas dívidas, em especial a bancária (cujo valor representava seis vezes o patrimônio líquido do Banespa), e com o ritmo de seu crescimento, o governo de São Paulo buscou equacionar formas de pagamento,<sup>20</sup> num período de doze anos, com uma amortização de 0,5% da dívida e juros de 6% ao ano entre 1992 e 1994 (sendo que a partir de 1995 os juros deixariam de ser subsidiados, passando de 6% ao ano para aproximadamente 49%). Mesmo após esse acordo, realizado entre o governo de São Paulo e o Banespa, independente da União, mas sancionado pelo Banco Central e pelo CMN, o desequilíbrio patrimonial continuou se aprofundando.

---

(20) Em 27 de maio de 1992, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou a reestruturação das dívidas do Tesouro estadual e das suas empresas junto ao Banespa.

A própria natureza do acordo trouxe novos problemas para o Banespa. Em primeiro lugar, as operações ARO não-pagas foram incorporadas à reestruturação do conjunto da dívida, transformando-as em empréstimos de longo prazo. Essa decisão promoveu uma grande pressão no caixa do Banco, que passou a procurar novos meios de se financiar, dado que se tornaram recebimentos de longo prazo. Em segundo lugar, na medida em que ocorreu um crescimento de 80% da dívida total, entre 1991 e 1993, num contexto em que não foram realizados novos empréstimos desde 1991. Essa trajetória de crescimento da dívida esteve associada com: a) aceleração da inflação e das taxas de juros internas e o conseqüente impacto na atualização dos saldos devedores, os quais deveriam se explicitar nos pagamentos após 1995; e b) os pagamentos efetuados com amortizações, que, por vezes, mal cobriam o *spread* do Banco na rolagem do estoque da dívida. Assim, apurados os percentuais de amortização paga, verificou-se:

uma situação preocupante para o Banco, uma vez que nada obstante o Estado, em tese, cumprindo suas metas mínimas de amortização de sua dívida bancária, os níveis de pagamento verificados mostraram-se muito aquém tanto das suas reais necessidades de caixa da instituição financeira, como do crescimento da dívida verificada particularmente no período dezembro/1993 a dezembro/1994. (*Relatório do Banco Central*, 1999, p. 11.667).

Os problemas de gestão da dívida mobiliária provocaram enormes pressões sobre o Banespa (entre 1990 e 1994), na medida em que “foi forçado” a captar recursos a taxas bastante elevadas para financiar o estoque de títulos emitidos pelo Tesouro paulista (Letras Financeiras do Tesouro Paulista – LFTP), principalmente após 1993, quando se deterioraram as condições de financiamento desses papéis no mercado financeiro. Isso ocorreu em função do “fracasso” do Acordo de 1993 e da fragilidade das contas públicas paulistas e do próprio risco de crédito embutido na dívida mobiliária. Sua situação não foi mais grave por conta da política do Banco Central (desde 1991) de trocar as LFTP por Letras do Banco Central (LBC) e, com isso, dar uma certa folga ao Banespa, na medida em que este passou a dispor de papéis mais competitivos para efetuar o giro da dívida estadual.

O acordo de 1993 (Lei n. 8.727/1993) estabeleceu as diretrizes para o refinanciamento dos saldos por meio de operações de crédito contratadas junto às instituições financeiras federais, com prazo de pagamento de vinte anos, com limites de comprometimento das receitas no tocante ao pagamento dos encargos da dívida. Porém, em função da “ausência de consenso” quanto às condições de seu re-escalonamento, ficaram excluídos dessa negociação o saldo da dívida mobiliária e o da bancária (uma vez que o acordo do Tesouro paulista com o Banespa não foi

assumido pela União).<sup>21</sup> Como a dívida mobiliária representava cerca de 60% do conjunto da dívida fundada interna do Estado de São Paulo, o acordo firmado não evitou as pressões das taxas de juros reais no crescimento do endividamento, tornando-se fonte inesgotável da instabilidade financeira de suas contas públicas, principalmente quando ocorreu grande elevação dos juros entre 1993 e 1995. Assim, mesmo com a Emenda Constitucional n. 01, de 1993, que proibiu novas emissões de títulos por parte dos Estados,<sup>22</sup> o crescimento da dívida mobiliária em São Paulo foi enorme, pois o próprio Congresso Nacional, a partir de uma interpretação específica, permitiu que na rolagem da dívida fossem incluídos os juros.

Esse quadro piorou após 1993, quando o governo do Estado de São Paulo passou a efetuar pagamentos na forma de ações, especialmente de suas empresas do setor energético (Companhia Energética de São Paulo – Cesp e Companhia Paulista de Força e Luz – CPFL), deteriorando ainda mais a situação de caixa do Banespa.

Dessa forma, o Banespa teve de “carregar” esses títulos (e ações), visto que havia dificuldade para sua venda no mercado, o que o obrigava a buscar sistematicamente auxílio no Banco Central, sob a forma de “Empréstimos de Liquidez”. Porém, foram as operações de crédito ao Tesouro que criaram os maiores problemas ao Banespa, já que o Banco concentrou seu ativo num “único” tomador com dificuldades de honrar seus compromissos: a participação das operações do crédito no setor público estadual passou de 34,4% do conjunto dos empréstimos do Banco em 1989, para cerca de 87% em 1993 e 83% em 1994. Assim, a participação dos empréstimos do Banespa ao governo de São Paulo, em seu conjunto, saltou de quatro vezes seu patrimônio líquido para 6,5 vezes em 1993, especialmente por meio de operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO). Ao mesmo tempo, a participação das operações de crédito para o setor público superou largamente as operações do Banco com o setor privado, saltando de 34,4% para 90,6% no mesmo período, sem que houvesse novos desembolsos desde 1991. Isso significa que o Banco passou a financiar quase exclusivamente o Tesouro paulista. De acordo com avaliação do Relatório do Banco Central sobre o Banespa (2000, p. 11.627):

O Banespa, ao identificar a estrutura de seus ativos, relata a evolução significativa dos empréstimos ao setor público financiados com recursos próprios, em substituição aos de repasses, refletindo o processo de deterioração caracterizador das finanças do Estado de São Paulo. Tal desequilíbrio vinha forçando o Banco a incrementar sua captação por depósitos a

---

(21) Na verdade, não foram negociadas as dívidas mobiliárias de nenhum dos Estados.

(22) Exceção feita ao refinanciamento do principal ou no pagamento dos precatórios.

prazo e interfinanceiros, prejudicando o perfil de seu *funding*, pelo maior descasamento de prazos entre operações ativas e passivas e pela elevação dos custos de captação.

Em suma, a deterioração do desequilíbrio financeiro/patrimonial do Banespa não esteve apoiada apenas no fato de ele ser o financiador do Tesouro paulista, mesmo porque essa função era exercida desde os anos 1970, mas fundamentalmente:

a) pela grande concentração de empréstimos a um “único cliente”, especialmente na forma de operações de crédito, e muito acima do seu patrimônio líquido;

b) por seu papel de gerenciador da liquidez do fundo da dívida mobiliária do Estado de São Paulo;

c) pela desagregação das próprias contas do setor público paulista, o qual passou a atrasar sistematicamente seus pagamentos – especialmente aqueles de operações ARO realizadas em 1990-1991 –, criando uma série de problemas de caixa para o Banespa, obrigando-o a buscar cada vez mais, junto ao mercado financeiro, recursos com prazos descasados e incompatíveis com seus ativos a financiar;

d) pela própria natureza do Acordo de Reestruturação das Dívidas firmado em 1993, em que foram alongados os prazos e definidos os pagamentos no valor mínimo das amortizações, incompatíveis com suas necessidades de “caixa” (inclusive com doação de ações como forma de pagamento), fato que, num quadro de alta inflação e taxas de juros crescentes, levou a um processo de contínuo crescimento de suas dívidas e de “engessamento” operacional da instituição, na medida em que o pagamento das amortizações se valorizava abaixo da inflação. **Ou seja, o próprio Banco Central, ao aprovar os termos dessa Reestruturação, sancionou o processo de viabilização dos prazos no lado dos ativos do Banespa sem o equacionamento sobre as fontes de captação disponíveis naquele momento.**

Ao final de 1994, o Banco Central realizou intervenção no Banespa, deixando de cobrir o seu “rombo” diário de fechamento de “caixa”. Essa situação de fechamento do caixa no vermelho vinha ocorrendo sistematicamente, ainda que os Balanços mostrassem um resultado positivo, pois dívidas contraídas e não-pagas pelo Tesouro paulista não eram contabilizadas como “crédito duvidoso” e, como as prestações não-pagas eram refinanciadas, tomavam-se novos créditos e os juros apareciam como lucro no balanço, mesmo sem a entrada de recursos em caixa. O profundo desequilíbrio patrimonial criado a partir dessa situação se agravou

significativamente com a implementação do Plano Real e o fim do processo inflacionário.

Enfim, foi a necessidade de financiamento do déficit do setor público paulista que provocou o crescimento, particularmente por meio de operações de ARO, das dívidas bancária e mobiliária. A natureza do desequilíbrio financeiro se caracterizou não apenas pela expansão do volume de dívida, mas também pelas mudanças na sua composição, pelas precárias condições de refinanciamento, dado seu vínculo com a política monetária do país e pela incapacidade de o Tesouro paulista equacionar isoladamente este desajuste com seus recursos fiscais, levando ao aprofundamento do déficit primário.

### **3 O ajuste patrimonial e fiscal do Estado de São Paulo após 1995**

A crise dos mecanismos de financiamento aproximou-se do limite entre 1992 e 1994, quando o déficit primário e o orçamentário, de uma maneira geral, chegaram ao seu patamar mais elevado no período em análise. Além disso, as operações de crédito atingiram 16,3% em média da receita disponível, os custos financeiros da dívida chegaram a representar cerca de 12,1% em média da despesa total, a capacidade de investimento foi uma das mais baixas do período, a receita disponível apresentava uma trajetória de queda, as empresas estatais não tinham mais alternativas para financiar seus investimentos e o Banespa estava com seu patrimônio líquido comprometido.

A partir de 1994, no contexto do Plano Real, **o governo paulista teve de rolar parcelas crescentes de juros para o refinanciamento do seu passivo, o que, dada a política monetária, fez com que a dívida – especialmente a mobiliária – passasse a crescer exponencialmente, consolidando uma situação de difícil solução no âmbito regional, principalmente num contexto em que a participação do pagamento do serviço da dívida na receita disponível representava 20,4% no biênio 1992-1993** (ver Gráfico 8). O fim da inflação “desestruturou” tanto os mecanismos de indexação que haviam sido montados para proteger suas receitas, quanto os de desvalorização das dívidas, tornando difícil qualquer tipo de ajuste pelo lado do fluxo de caixa. **Entre 1994 e 1997, a dívida saltou de R\$ 54,8 bilhões para R\$ 119,1 bilhões, apresentando um crescimento de cerca de 117,2% sem que os novos empréstimos tivessem impactos na atividade produtiva** (ver Tabela 1).

### 3.1 O refinanciamento do estoque de dívida

A fim de tentar interromper esse processo renitente de crescimento da dívida, o governo estadual assinou em novembro de 1996 um programa de privatização de suas empresas e um amplo acordo de negociação da dívida com o Governo Federal (Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, 1997). Ambos sob orientação das reformas propostas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, a partir dos preceitos do Consenso de Washington, cujas recomendações estavam apoiadas na definição de limites ao refinanciamento da dívida pública brasileira, particularmente do Estado de São Paulo, privatização de empresas estatais e profundo ajuste fiscal, sobretudo, das despesas.

O acordo, como citado, estabeleceu as condições para o equacionamento da dívida mobiliária estadual e da dívida contraída com o Banespa e a Nossa Caixa. Assinado em maio de 1997, resultou em um empréstimo de R\$ 50,4 bilhões (em valores nominais) do Governo Federal ao Estado de São Paulo (Cavalcanti; Beira; Bonini e Quadros, 2004).<sup>23</sup> O serviço da dívida refinanciada comprometeu um limite máximo de 11% da receita líquida anual em 1997, subindo para 12% em 1998, 12,5% em 1999 e 13% a partir de 2000 até 2008. A garantia desses pagamentos envolveu as receitas próprias do Estado e transferências federais, que poderiam ser bloqueadas caso fossem descumpridas quaisquer das seguintes metas acertadas pelo Estado de ajuste das suas contas:

a) aumento da arrecadação de no mínimo 3% ao ano, mediante modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação, controle de gastos e geração de informações fiscais, por meio de convênio com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

b) redução das despesas com pessoal para o máximo de 60% da receita corrente líquida;

c) investimentos totais do Estado com recursos fiscais limitados ao máximo de 5% de sua receita corrente líquida anual. O teto para investimentos poderia ser

---

(23) Do total da dívida, R\$ 38,8 bilhões foram refinanciados em trinta anos, com juros de 6% ao ano mais correção mensal pelo IGP-DI/FGV; R\$ 1,5 bilhão em dez anos; R\$ 6,24 bilhões em parcelas a serem amortizadas pelo governo paulista por meio de privatizações (Eletricidade de São Paulo S/A – Eletropaulo, Cesp, Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp e Banespa) e; R\$ 3,8 bilhões foram concedidos como subsídio federal, montante que correspondia à diferença entre o custo que o Estado pagava para rolar sua dívida e a taxa prevista no acordo (IGP-DI/FGV mais 6% ao ano), retroativa a 31 de março de 1996.

ampliado com receitas adicionais de privatização, desde que não comprometesse os resultados fiscais esperados, quanto ao superávit orçamentário, pagamento do serviço da dívida etc.

d) o Estado de São Paulo ficou ainda impedido de lançar novos títulos no mercado até o ano de 2008, quando sua dívida total deveria ser reduzida ao equivalente a uma arrecadação líquida anual.<sup>24</sup>

Assim, a linha de crédito federal ficou condicionada a uma reforma do setor público estadual com ajuste patrimonial (privatização de empresas e banco), alinhando o governo local com a estratégia de estabilização macroeconômica federal, implicando na mudança do padrão de financiamento estadual. Nas palavras de Pinto (2002, p. 28-29):

Na concepção da União, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados tinha por objetivo adequar as esferas subnacionais de poder a uma determinada estratégia de desenvolvimento econômico por meio da 'eliminação dos focos de expansão fiscal' e de 'descontrole' das contas públicas estaduais, 'esvaziando' sua capacidade fiscal e 'engessando' as possibilidades dos governadores e prefeitos de realizarem qualquer tipo de política fiscal diferente da estratégia da política macroeconômica do Governo Federal.

Entre 1996 e 2005, houve redução real no serviço da dívida de 35,4%, com aumento de 227,4% nos encargos e queda de 86% nas amortizações (ver Tabela B, do Anexo). A partir de 2000, o serviço da dívida estabilizou-se no mesmo patamar de 1991 (R\$ 6 bilhões em 2005). Porém, as despesas com juros e encargos (R\$ 5 bilhões em 2005 contra R\$ 1 bilhões em 1991) representaram a maior parcela dessa conta.

O Acordo de 1997, articulado a uma estratégia maior de reorganização do setor público brasileiro, sob a tutela do FMI, principalmente após 1999, possui natureza bastante distinta dos anteriores, mas também gerou resultados deletérios para o Estado de São Paulo. De um lado, como será mostrado, foi acompanhado pela implementação de medidas voltadas exclusivamente para um ajuste nas despesas, a fim de eliminar as tensões sobre o fluxo de caixa do Tesouro especialmente com investimentos, renegociação de contratos, redução da estrutura organizacional do setor público, contração do quadro de funcionários, corte de programas sociais – num movimento que tornou mais rígida a estrutura dos gastos,

---

(24) Os termos do acordo foram posteriormente alterados. Esse prazo ficou comprometido pelo fato de a relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida ter atingido 2,27% em 2002, o que excedeu em 0,27% o limite dessa relação, instituído pela Resolução n. 40/2002 do Senado Federal. O percentual foi reduzido em 2003 e 2004, mas manteve-se acima do limite de duas vezes a RCL, exigindo do governo estadual esforço adicional para a sua redução. Em 2005, a relação entre a DCL/RCL caiu para 1,98%.

deteriorando não apenas as condições de governabilidade do Poder Executivo paulista, mas também as condições de vida da sua população. De outro lado, efetuou o refinanciamento do conjunto de suas dívidas por um prazo de trinta anos, com taxas de juros subsidiadas, ainda que elevadas em termos reais e condicionado ao cumprimento de um rigoroso cronograma de pagamentos com a geração de superávits primários; além de forçar um profundo ajuste patrimonial principalmente de suas empresas (privatizações, reestruturação etc.).

Ademais, mesmo com o Acordo da dívida assinado e o conseqüente “engessamento” do estoque da dívida em 1997, o governo paulista não conseguiu evitar que nela fossem incorporadas as parcelas relativas à variação das taxas de juros, fazendo com que no período de “negociação” (1995-1996) o estoque crescesse acentuadamente. A despeito do resultado primário positivo e do ajuste dos gastos, o estoque total da dívida saltou de R\$ 54,8 bilhões em dezembro de 1994 para R\$ 87,9 bilhões em dezembro de 1996, um crescimento real de cerca de 60,3% (ver Tabela 1);<sup>25</sup> **repercutindo diretamente no volume das despesas financeiras a serem pagas a partir da assinatura do Acordo, o que comprometia uma “parte razoável” da sua “Receita Corrente Líquida” (13%) e do equilíbrio do fluxo de caixa** (Cavalcanti; Beira; Bonini e Quadros, 2004). Esses dados revelam o componente financeiro do endividamento, contribuindo para o acirramento do processo de deterioração patrimonial do Estado, das empresas e dos bancos estaduais.

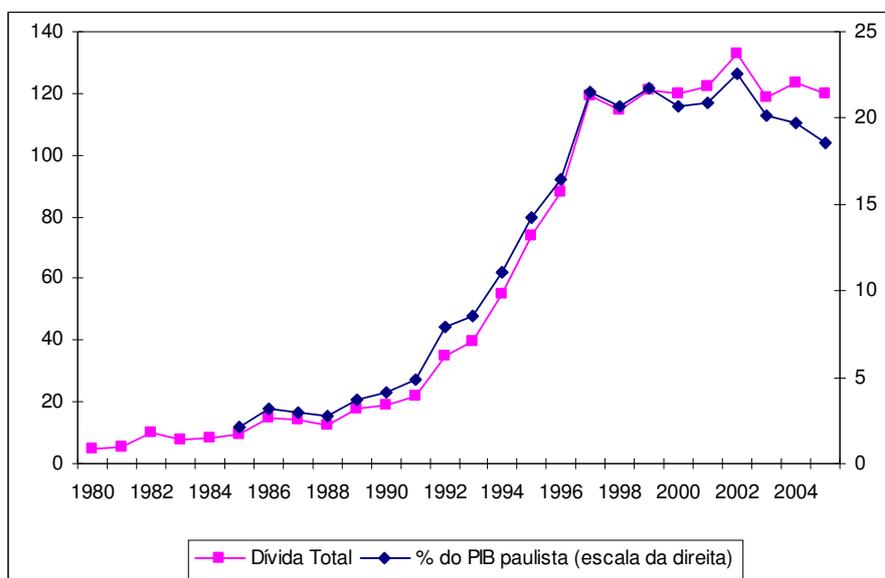
Quando os problemas macroeconômicos por que passou o país começaram a se agravar em função das várias crises internacionais (Coréia, Tailândia, Rússia etc.) e das próprias distorções relacionados à natureza do Plano Real, provocando uma diminuição substantiva da receita disponível do Tesouro paulista após 1998, a estratégia do governo do Estado de São Paulo mostrou-se ineficiente e perversa à medida que se esgotavam as possibilidades de novos ajustes na estrutura dos gastos e aumentavam as pressões sobre o fluxo de caixa, particularmente com o aumento das despesas financeiras junto ao Governo Federal. O serviço da dívida chegou a representar cerca de 20% da receita tributária em 1998, caindo para 10,6% em 2005. E mesmo caindo para 10,6% em 2005, pouco aliviou os problemas relacionados com a política de gasto.

---

(25) Cf. Mazzucchelli (1998, p. 2): “a vigência do acordo deu-se a partir de 23 de dezembro de 1997, porém seus efeitos retroagiram a partir da data de assinatura dos contratos. A Resolução n. 118 do Senado decompõe a dívida acordada de R\$ 46,6 bilhões em três parcelas: a) R\$ 38,8 bilhões, a serem refinanciados em trinta anos; b) R\$ 6,24 bilhões a serem amortizados através de privatizações; e c) R\$ 1,55 bilhão (referentes ao ‘excedente acumulado com a emissão de títulos refinanciados em dez anos’).”

A despeito do acordo de refinanciamento da dívida paulista, o estoque total continuou aumentando, impulsionado pelo comportamento do índice utilizado para indexar os contratos de renegociações das dívidas estaduais (IGP-DI calculado pela Fundação Getulio Vargas), pelas elevadas taxas de juros e pelo baixo dinamismo da economia brasileira e paulista (ver Gráfico 9) (Pinto, 2002).

Gráfico 9  
Dívida Total do Estado de São Paulo em R\$ bilhões dez./2005 e em % do PIB



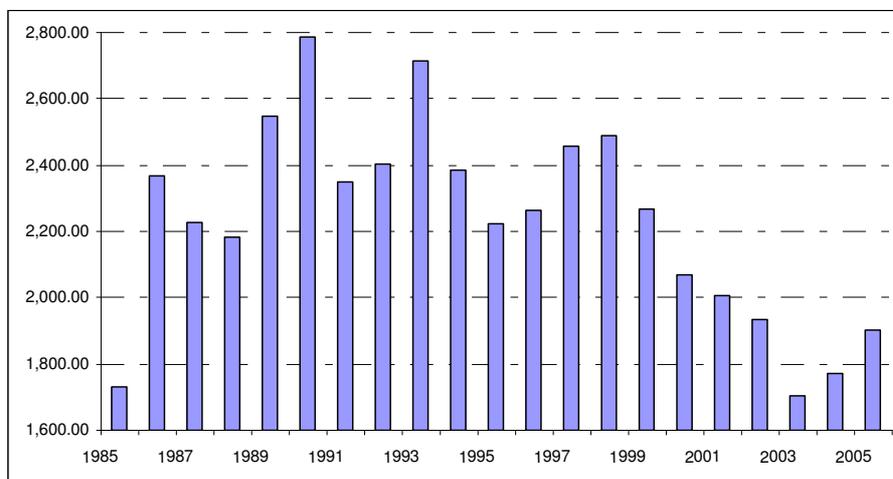
Fonte: *Balço Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela 1.

### 3.2 O “ajuste” no fluxo de caixa: a antecipação das reformas

À medida que os compromissos financeiros chegavam a 12% do conjunto das despesas, entre 1994-1995, pressionando o deslocamento das receitas fiscais com o pagamento de juros e amortizações, cresciam as tensões sobre o fluxo de caixa do Tesouro, despertando seus desequilíbrios estruturais, especialmente nos momentos de queda de arrecadação fiscal, seja em função das eventuais crises econômicas, seja em função da retomada do processo de recentralização fiscal-financeira do Governo Federal. Assim, o governo paulista tornou sua estrutura de gastos mais rígida frente às constantes tentativas de reduções, sem jamais atingir o patamar de gasto total *per capita* alcançado em 1990 (ver Gráfico 10).

Diante desse contexto, o governo paulista organizou nova “estratégia” para enfrentar esses problemas de financiamento, antecipando profundo ajuste fiscal, envolvendo, inclusive reforma patrimonial, conforme parâmetros definidos pelo Plano Real, como sugerido acima. Nesse sentido, subordinava a política fiscal estadual à lógica de estabilização da política monetária nacional. Desde 1995, o Estado de São Paulo, orientado por essa nova estratégia, procurou num primeiro momento resolver os desequilíbrios entre os diferentes ritmos nos fluxos de receitas e despesas, a fim de eliminar o déficit orçamentário, construir um resultado primário positivo e ampliar a participação dos gastos com pagamento de juros no total das despesas. Muito embora, isso por si só não interferisse diretamente na evolução do estoque da dívida, o qual continuou crescendo de forma explosiva, conforme visto anteriormente.

Gráfico 10  
Despesa total *per capita* (R\$ de dez./ 2005) – Estado de São Paulo



Nota: O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões foi excluído das operações de crédito (receita) e da amortização da dívida e das inversões financeiras (despesa) a fim de uniformizar a série histórica, neutralizando as alterações contábeis provenientes do acordo de reestruturação da dívida do Estado de São Paulo em 1997.

Fonte: *Balanço Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela B, do Anexo.

Em síntese, na dinâmica dessa estratégia, a redução do estoque da dívida requereria a geração de superávits primários suficientes para cobrir o valor das despesas com juros reais num movimento de “esterilização” de parte da receita fiscal. Certamente que isso dependeria do alongamento do perfil da dívida do

Estado, de limites à incidência dos juros e restrição aos novos créditos, os quais foram formalizados no Acordo de 1997.

Nesse quadro, o resultado da execução orçamentária do Estado de São Paulo passou de um déficit primário de R\$ 12,2 bilhões para um superávit de R\$ 4 bilhões, entre 1994 e 2005 (ver Gráfico 1 e Tabela A, no Anexo). Os principais determinantes desse ajuste das finanças públicas paulistas foram:

a) o aumento da receita total (da receita tributária e das transferências correntes do Governo Federal), sendo que a receita do ICMS responde por cerca de 75% da receita corrente líquida (RCL) estadual;

b) a queda acentuada nos investimentos da administração direta e redução das transferências a autarquias, fundações e empresas (tanto nas transferências de capital, principalmente para investimentos, como também nas transferências correntes) (ver Gráfico 11);

c) a contração da despesa com pessoal principalmente a partir de 1999;

d) a manutenção das demais despesas correntes (outros custeios e outras despesas correntes) que mostraram certa rigidez a cortes;

e) ampliação dos atrasos nos pagamentos de precatórios, que prevaleceu durante toda a década de 1990 e se acirrou após 2001, gerando uma receita que tem favorecido a formação de superávits primários anuais;<sup>26</sup>

f) o resultado primário positivo que compensou a deterioração do saldo financeiro das operações líquidas de crédito, condicionando o equilíbrio da execução orçamentária (ver Gráfico 5);

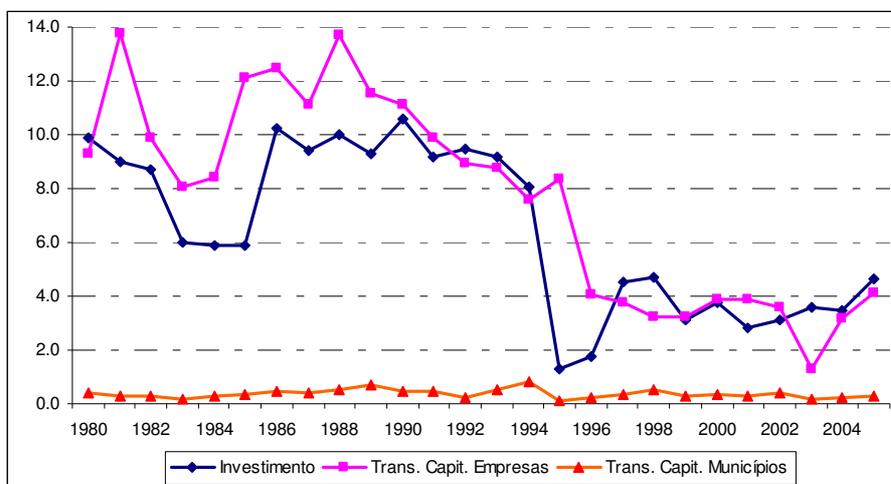
g) a queda da receita de capital e a manutenção de um elevado patamar de despesa com o serviço da dívida que determinaram a geração de déficit nas operações líquidas de crédito (ver Tabela E, no Anexo);

h) a permanência da despesa com serviço da dívida no mesmo patamar de 1991-1994. Porém, ao contrário do que ocorria nesse período, e em função do acordo da dívida, o pagamento de juros e encargos tornou-se maior do que as despesas com amortizações, **indicando que parte crescente do esforço fiscal acabou sendo utilizado para impedir o crescimento exponencial da dívida e não para equacioná-la de fato.**

---

(26) Para o debate sobre os precatórios, ver Khair (2006 a e b) e Nakano (2006). A Emenda Constitucional n. 30 de 13 de setembro de 2000, estabelece que o Poder Executivo pode pagar em parcelas anuais em até dez anos os precatórios pendentes na data da promulgação da Emenda e os que decorrerem de ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999.

Gráfico 11  
Evolução das variáveis selecionadas – 1980-2003 – Estado de São Paulo  
(Em % da despesa total)



Nota: O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões foi excluído das operações de crédito (receita) e da amortização da dívida e das inversões financeiras (despesa) a fim de uniformizar a série histórica, neutralizando as alterações contábeis provenientes do acordo de reestruturação da dívida do Estado de São Paulo em 1997.

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela C, do Anexo.

O aumento da receita total (receita corrente mais receita de capital), que passou de R\$ 66,6 bilhões em 1994 para R\$ 88 bilhões em 1998, foi o principal determinante do primeiro movimento de equilíbrio nas contas públicas do Estado, compensando o aumento de R\$ 8,7 bilhões observados na despesa total. Esse aumento da receita esteve associado à retomada do crescimento econômico e com aperfeiçoamentos na estrutura de arrecadação (processos de simplificação e informatização da máquina fazendária, por exemplo). A partir de 1999, a receita total, em termos reais, apresentou contínuo movimento de queda até atingir o montante de R\$ 67,3 bilhões em 2003, mesmo patamar de 1994. Nesse período, e já sob a égide da Lei de Responsabilidade Fiscal, a queda da despesa total de R\$ 82,2 bilhões em 1999 para R\$ 66,8 bilhões em 2003 foi suficiente, segundo a metodologia empregada neste trabalho, para compensar a retração da receita total, conseguindo ainda produzir superávit na execução orçamentária. Em 2003, o superávit do orçamento foi de R\$ 472,6 milhões. Entre 2003 e 2005, houve uma recuperação da receita total em 13,3%, atingindo o patamar de R\$ 76,2 bilhões, o que certamente permitiu a ampliação nas despesas para R\$ 76 bilhões (ver Tabelas

A e B, no Anexo). Em 2005, o saldo positivo da execução orçamentária foi de R\$ 163,3 milhões.

A evolução do resultado primário (receita primária menos despesa primária<sup>27</sup>) e das operações líquidas de crédito contribuiu para o processo de ajuste da execução orçamentária paulista.<sup>28</sup> O comportamento da receita corrente<sup>29</sup> foi o fator que mais contribuiu para o resultado primário. O forte aumento da receita corrente entre 1994 e 1995, que passou de R\$ 57,8 bilhões para R\$ 69,5 bilhões, definiu as condições para a redução do déficit primário, compensando a maior rigidez das despesas da administração direta (ver Tabela A, no Anexo). Em 1998, a receita corrente alcançou R\$ 78,2 bilhões. A partir desse ano, a receita corrente apresentou contínuo movimento de queda, até atingir R\$ 65,9 bilhões em 2003, menor valor desde 1995. Novamente, deve-se salientar que a receita corrente subiu para R\$ 73,9 bilhões em 2005, com a retomada do crescimento da economia brasileira e paulista (ver Tabela G, no Anexo).

Vale destacar que a retomada da atividade econômica, ao garantir ganhos crescentes à arrecadação do Estado, criou condições para que o governo paulista, entre 2003 e 2005, adotasse postura "mais agressiva" quanto à concessão de incentivos fiscais. Posição radicalmente distinta da que vinha adotando até então, o governo estadual passou a contemplar – de forma bastante aleatória – setores e produtos com redução da alíquota do ICMS (Quadro 1) sob o argumento de estar defendendo o setor produtivo localizado no seu território dos ataques promovidos pela "guerra fiscal". Se antes prevaleciam os interesses do Fisco e a certeza de que para o Estado de São Paulo as condições de competitividade eram garantia de atração de novos investimentos, nesse último período, a tônica foi o contra-ataque com o uso de mecanismo semelhantes aos utilizados por outros Estados da Federação.

---

(27) Receita Primária = Receita Orçamentária – (Receita Financeira + Alienação de Bens + Operações de Crédito + Cancelamento de Restos a Pagar);

Despesa Primária = Despesa Orçamentária – (Juros + Encargos e Amortização da Dívida).

(28) Resultado da execução orçamentária = Receita Total – Despesa Total = Resultado Primário + Operações Líquidas de Crédito.

(29) Receita Corrente = Receita Tributária + Transferências Correntes + Demais Receitas Correntes. As demais receitas correntes são a soma da receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços e outras receitas correntes (multas, restituições, indenizações etc.).

Quadro 1  
Benefícios Fiscais – Estado de São Paulo – 2003-2005

Setores e Produtos Beneficiados	Vantagens Concedidas no Âmbito do ICMS
Têxtil	Redução da alíquota de 18% para 12% em toda cadeia.
Calçadista	Redução da alíquota de 18% para 12%. Para sapatos e artefatos de couro e o mercado atacadista de couro curtido.
Automotivo	Redução da alíquota de 18% para 12% para indústrias produtoras de carrocerias de ônibus.
Naval	Isenção para Indústria de Construção Naval (o ICMS variava de 18% a 12% até 2003)
Aeroviário	Isenção na importação de insumos para Embraer (o ICMS variava de 12% a 4% até 2003)
Petrolífero	Isenção para Indústria Petrolífera (o ICMS variava de 18% a 12% até 2003).
Portuário	Isenção nas importações de equipamentos voltados para modernização dos portos paulistas.
Prod. agrícola (Trigo)	Redução da alíquota de 7% para 0% do ICMS incidente sobre o trigo em grão e produtos derivados como pão, biscoitos não recheados, macarrão e farinha.
Vinicultura	Redução da alíquota de 25% para 12%.
Sucro-alcooleiro	Redução da alíquota de 25% para 12%
Prod. da Cesta Básica	Redução da alíquota de 18% para 7% de todos os produtos que compõe a cesta básica
Perfumes, cosméticos e higiene pessoal	Redução da alíquota de 25% para 12%
Instrumentos musicais	Redução da alíquota de 18% para 12%
Autopeças	Redução da alíquota de 18% para 12%
Brinquedos	Redução da alíquota de 18% para 12%
Louças sanitárias	Redução da alíquota de 18% para 12%
Aparelhos de ar condicionado	Redução da alíquota de 18% para 12%
Indústria de produtos alimentícios	Redução da alíquota de 18% para 12%
Empresas de <i>Call Center</i>	Redução da alíquota de 25% para 15%
Energia Elétrica	Amplia a faixa de isenção sobre o fornecimento de energia elétrica aos consumidores residências que gastam até 90Kw/h por mês

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

A retração das despesas não-financeiras também contribuiu para a permanência dos elevados superávits primários. Em 2003, as despesas não-financeiras totalizaram R\$ 60,6 bilhões, significando um corte de R\$ 15,5 bilhões em relação ao ano de 1998 (ver Tabela E, no Anexo). A redução acentuada das

transferências a autarquias, fundações e empresas determinou esse comportamento, uma vez que as despesas da administração direta mostraram relativa rigidez ao corte, em função dos limites naturais que existem para uma progressiva redução da despesa (ver Quadro 2). Já as transferências para os Municípios acompanharam a evolução da receita corrente em função da partilha dos recursos da arrecadação do ICMS e IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores).

#### Quadro 2

Nota sobre as transferências correntes a empresas dependentes do Estado de São Paulo

Segundo a Portaria da STN nº 589, de 27/12/2001, as receitas e despesas correntes e de capital das empresas estatais dependentes passaram a ser contabilizadas nos balanços da administração direta. Entende-se por dependente, toda e qualquer empresa pública que afigure recursos do Tesouro, por meio de transferências correntes, para atendimento de suas obrigações com custeio (gastos correntes). Aquelas empresas cujos dispêndios de capital (investimentos) são financiados por meio de recursos transferidos pelo Tesouro não são consideradas, segundo a LRF, empresas dependentes.

No caso do Estado de São Paulo, são consideradas empresas dependentes: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo (IPT); Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb); Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) e Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM).

No período de 2002 a 2005, os valores das transferências correntes para as empresas dependentes do Estado de São Paulo foram obtidos a partir da subtração da parcela das despesas correntes financiadas por receitas próprias do valor total das despesas correntes dessas instituições.

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

As operações líquidas de crédito representaram o terceiro pilar do ajuste fiscal realizado pelo governo do Estado de São Paulo. O alinhamento à política macroeconômica federal forçou o governo estadual a renegociar a dívida do Estado no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (1997) e a alienar bens, no contexto do programa de privatizações (Companhia Paulista de Ativos – CPA) (ver Quadro 3). A principal diretriz do Governo Federal era a de promover uma redução do grau de endividamento do setor público paulista. Como resultado, já a partir de 1994, as contas estaduais passaram a apresentar déficit no saldo das operações líquidas de crédito.

Quadro 3  
Privatização no Estado de São Paulo – principais eventos

Emp. Privatizadas / Concessões	Setor	Data	Ágio %	US\$ milhões
CPFL	Energia	05/11/97	70,1	2.731
ELETROPAULO - Metrop.	Energia	15/04/98	0,0	1.777
ELEKTRO	Energia	16/07/98	98,6	1.273
BANDEIRANTES	Energia	17/09/98	0,0	860
COMGÁS	Gás	14/04/99	119,3	982
Cia. Ger. PARANAP.(CESP)	Energia	28/07/99	90,2	691
Cia. Ger. TIÊTE (CESP)	Energia	27/10/99	29,3	472
CONC. ÁREA NOROESTE	Gás	09/11/99	149,9	143
CETERP <sup>a</sup>	Telecomunicações	22/12/99	0,0	115
CONC. ÁREA SUL	Gás	26/04/00	462,0	296
NOSSA CAIXA SEGUROS E PREVIDÊNCIA	S.Financeiro	24/05/2005	46,6	93
Vendas Part. Relevantes				
SABESP	Saneamento	31/07/97	0,3	375
ELETROPAULO	Energia	15/12/97	0,0	427
ELETROPAULO <sup>b</sup>	Energia	26/01/00	0,0	1.071
SABESP <sup>c</sup>	Saneamento	09/05/02	-	239
SABESP <sup>c</sup>	Saneamento	out./2004	-	241
NOSSA CAIXA NOSSO BANCO	Financeiro	out./2005	-	410
Empresas Transferidas para a União e depois Privatizadas				
CEAGESP (100% das ações) <sup>d</sup>	Abastecimento	maio/1997	-	-
MALHA PAULISTA (FEPASA) (100% das ações)	Transporte	10/11/98	5,0	206
BANESPA (51% das ações)	S.Financeiro	20/11/00	281,0	3.640
TOTAL				16.042

Notas: <sup>(a)</sup> Cia. do Município de Ribeirão Preto;

<sup>(b)</sup> Leilão pelo Bndespar de 35,35% do capital da Eletropaulo;

<sup>(c)</sup> Oferta pública de ações;

<sup>(d)</sup> A empresa de abastecimento – Ceagesp – foi transferida para a União, mais ainda não foi privatizada.

Fonte: BNDES, jornais diários. Elaboração *Indicadores Diesp*, Fundap-SP. Ver Tabela H, no Anexo.

O esgotamento das fontes de financiamento do Estado (operações de crédito) provocou contínua queda das receitas de capital, apesar do expressivo montante de receita de alienação de bens entre 1997 e 1999. Essa tendência acentuou-se a partir de 2000, período caracterizado pelo forte movimento de queda da receita de capital (de R\$ 8,5 bilhões em 1999 para R\$ 2,2 bilhões em 2005). As receitas de operações de crédito caíram abruptamente (de R\$ 7,7 bilhões em 1996 para R\$ 339,2 milhões em 2001), elevando-se a R\$ 697 milhões em 2002 e apenas R\$ 376,3 milhões em 2005. **Nesse cenário de acentuada restrição ao crédito novo, as despesas com o serviço da dívida, mesmo caindo de R\$ 10,6 bilhões em 1999 para R\$ 6 bilhões em 2005, definiram o resultado deficitário nas operações líquidas de crédito.**

Por sua vez, a despesa orçamentária total apresentou redução real de 15,5% entre 1994 e 2003, após um auge em 1998 (R\$ 87,7 bilhões). Nesse período, o crescimento real do pagamento de juros da dívida (de 283,8%) foi compensado pela retração das despesas da administração direta e das transferências intragovernamentais a autarquias, fundações e empresas, bem como das amortizações, após o acordo da dívida (ver Tabela B, no Anexo). Como foi sugerido, a retomada do crescimento permitiu uma expansão das despesas, que cresceram R\$ 9,2 bilhões nos dois últimos anos da série histórica. Os investimentos, no entanto, apresentaram grande retração, passando de R\$ 6,4 bilhões em 1994 para R\$ 3,5 bilhões em 2005, após alcançarem um auge de R\$ 4,1 bilhões em 1998.

Quanto ao comportamento das transferências intragovernamentais às autarquias, fundações e empresas estatais entre 1994 a 2005, observou-se uma tendência de queda tanto nas transferências de capital como nas transferências correntes. Esse movimento refletiu o processo de reforma do Estado e de privatização de empresas e serviços. **A significativa redução das transferências intragovernamentais de capital representou um dos principais determinantes do ajuste fiscal na década de 1990.** Esse fato, ao que tudo indica, deveu-se em parte a reduções da parcela desses recursos transferidas a título de investimentos, especialmente para as empresas estatais, que foram privatizadas.

Associado a isso, certamente que, a utilização dos recursos das privatizações (cerca de R\$ 75,5 bilhões em reais de dez./2005) no pagamento do serviço da dívida e mesmo na consolidação do Acordo de Reestruturação da Dívida reforçou este movimento de corte dos gastos com investimentos. E, na medida em que não decolou o novo modelo de financiamento, apoiado nas Parcerias Público-Privadas (PPP),<sup>30</sup> ficaram comprometidos não apenas os investimentos nos setores estratégicos de infra-estrutura e as possibilidades de um crescimento econômico sustentado da economia paulista, como também a capacidade de aumento da produtividade e da competitividade do setor privado.

Em relação aos gastos com pessoal e encargos sociais (ativos, inativos e pensionistas), entre 1994 e 1998, houve aumento dos gastos, revertido a partir de 1999. As despesas saltaram de R\$ 25,4 bilhões em 1994 para R\$ 38,9 bilhões em

---

(30) Lei n. 11.688, de 19 de maio de 2004, institui o programa Parcerias Público-Privadas. Disponível em: <[http://www.ppp.mg.gov.br/download/sp\\_ppp.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/download/sp_ppp.pdf)>.

1998. A partir de 1999, voltaram a cair até chegar a R\$ 31,5 bilhões em 2005. Esse comportamento das despesas com pessoal é indicativo de que tais gastos foram mais facilmente administrados pelo governo estadual no período de alta inflação. As elevadas taxas de inflação permitiram reduções na folha de pagamento, por acarretar perdas significativas no valor real dos salários e também pela correção abaixo da inflação dos proventos de algumas categorias do funcionalismo.<sup>31</sup> Com o Plano Real, a estabilização do processo inflacionário explicitou os principais desequilíbrios na estrutura de gasto do Tesouro estadual. Assistiu-se, assim, ao crescimento dos gastos com pessoal, que combinou os efeitos do fim da corrosão inflacionária com os aumentos e reajustes autorizados em 1994 e diferenciados por categoria, com o crescimento vegetativo anual da folha de pagamento e os aumentos das despesas com inativos. A partir de 1999, a queda das despesas com pessoal esteve relacionada à redução do quadro de pessoal ativo e principalmente com a retomada do processo inflacionário. Apesar de mais modesto e controlado do que o período anterior a 1994, ainda assim a inflação corroeu os valores reais dos salários do funcionalismo público. Nesse período, a despesa de pessoal situou-se abaixo do limite de 60% da RCL estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, com todos os Poderes enquadrados nos limites da LRF, em especial o Poder Executivo, que se encontrava abaixo do teto de 49% desde 2001, caindo para 44,5% em 2004 e para 42,33% em 2005.

O quadro de funcionários do Governo do Estado de São Paulo, consideradas a administração direta, as autarquias, as fundações e as empresas dependentes, acusava 1.215,9 mil servidores, sendo 741,9 mil ativos em 2004 (ver Tabelas 2, 3 e 4). Era pouco inferior ao conjunto de 1994, quando havia 1.298,9 mil servidores, sendo 912 mil ativos. A redução nos ativos deveu-se essencialmente ao acréscimo de inativos sem a correspondente reposição, aos Programas de Demissão Voluntária, à reestruturação do quadro do magistério e às privatizações. O número de inativos e pensionistas saltou de 386,9 mil em 1994 para 474 mil em 2004. A despesa com inativos representou cerca de 1/3 das despesas com pessoal.

---

(31) O que não deixa de retratar um fato que merece maior atenção, pois apesar de o governo estadual não ter concedido aumentos lineares para o funcionalismo no período de 1995 a 2003 (houve aumento linear apenas em 2004) e de ter feito vultosas demissões, a folha de pagamentos se retraiu muito pouco nesse período quando comparada com o seu desempenho no regime de alta inflação.

**Tabela 2 - Quantidade de Pessoal - total do Estado de São Paulo**

Anos	dez/94	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04
Ativos e Inativos e Pensionistas	912.026	723.115	713.716	722.049	725.843	738.279	741.268	741.923
Total	1.298.891	1.160.619	1.155.474	1.169.486	1.175.583	1.191.119	1.199.391	1.215.899

Fonte: Quadro de movimentação de pessoal (Prodesp)/Relatório do Secretário, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br>.

**Tabela 3 - Quantidade de Pessoal - total do Estado de São Paulo - participação relativa**

Anos	dez/94	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04
Ativos e Inativos e Pensionistas	70,2	62,3	61,8	61,7	61,7	62,0	61,8	61,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Quadro de movimentação de pessoal (Prodesp)/Relatório do Secretário, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br>.

**Tabela 4 - Quantidade de Pessoal - total do Estado de São Paulo - índice de evolução**

Anos	dez/94	dez/98	dez/99	dez/00	dez/01	dez/02	dez/03	dez/04
Ativos e Inativos e Pensionistas	100	79	78	79	80	81	81	81
Total	100,0	89,4	89,0	90,0	90,5	91,7	92,3	93,6

Fonte: Quadro de movimentação de pessoal (Prodesp)/Relatório do Secretário, Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.fazenda.sp.gov.br>.

O esforço realizado pelo governo do Estado para reduzir o gasto com pessoal ativo não compensou o crescimento da folha com inativos e pensionistas (Cavalcanti, 2004). Diante disso, a Reforma da Previdência Pública (Emenda Constitucional n. 41, de 19 de dezembro de 2003) possibilitou ao governo estadual as garantias jurídicas necessárias para aprovar duas Leis Complementares. Por meio da Lei Complementar n. 943, de 23 de junho de 2003, foi instituída contribuição previdenciária para o custeio de aposentadorias dos servidores públicos e de reforma dos militares do Estado. Exclusivamente destinada a compor o custeio dos proventos das aposentadorias e reformas, a contribuição de 5% sobre o valor constituído por vencimentos ou salários, vantagens pessoais ou demais vantagens de qualquer natureza, incorporadas ou incorporáveis, excetuados o salário-esposa, o salário-família, as diárias, as ajudas de custo, o auxílio-transporte e a gratificação pela prestação de serviço extraordinário.<sup>32</sup> Acrescido, portanto, à alíquota de 6%,

(32) A contribuição atingiu os seguintes grupos: I – os servidores públicos da Administração direta, do Poder Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado; II – os servidores de autarquias, inclusive as de regime especial, não submetidas ao regime da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT); III – os membros da Magistratura e do Ministério Público, bem como os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado; IV – os militares da ativa do Estado; V – os servidores pertencentes aos Quadros Especiais; VI – os servidores extranumerários (Lei n° 10.261/1968); VII – os servidores regidos pela Lei 500/1974; VIII – os servidores em disponibilidade.

que já era recolhida para o custeio do sistema de atendimento à saúde (Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual – IAMSPE), o servidor paulista passou a ter descontado de seus vencimentos 11%.

Mediante a Lei Complementar n. 954, de 1º. de janeiro de 2004, instituiu-se a contribuição previdenciária mensal de inativos e pensionistas do Estado. Assim, os servidores inativos e pensionistas, os militares reformados e os da reserva, bem como os servidores que recebiam complementação de aposentadoria e pensão, incluídas suas autarquias e fundações, passaram a contribuir, com alíquota de 11% sobre o valor dos proventos, das pensões, das aposentadorias, das vantagens pessoais e demais vantagens de qualquer natureza, exceto salário-esposa e salário-família, para o custeio do regime de previdência do Estado. Salienta-se que a contribuição previdenciária incidiu apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões superior a 50% do limite estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social (art. 201 da Constituição Federal, 1988).

Em síntese, mesmo com o surgimento de resultado primário positivo, da arrecadação oriunda da venda das principais estatais paulistas, do aumento das transferências do Governo Federal e das receitas em geral, principalmente entre 1995 e 1998, os gastos com investimentos não voltaram a recuperar o patamar do início dos anos 1990, e foram substituídos pelo crescimento das despesas financeiras com o pagamento de juros e amortizações ao Governo Federal, alimentando o processo de “esterilização” do Orçamento do Estado de São Paulo, o qual alcançou o patamar de 2% do PIB paulista entre 1997 e 1999, caindo para 0,94% do PIB em 2005 (ver Tabela E, no Anexo), sem reduzir o endividamento total.

### 3.3 As implicações do “ajuste” no fluxo de caixa e no estoque de dívida

Quanto mais o governo paulista seguia a estratégia de usar suas receitas fiscais para **o financiamento dos gastos financeiros com o pagamento de juros, maiores eram as restrições em relação aos demais gastos correntes e aos investimentos**, nas áreas de serviços em geral, na ampliação da oferta de equipamentos sociais e de infra-estrutura voltados principalmente a um segmento de consumidores de baixa renda, como, por exemplo, os serviços de saúde, proteção ao menor, educação, segurança pública etc. **A estratégia de procurar digerir o elevado estoque de dívida com as receitas fiscais – estava condicionada a uma alta taxa de crescimento da economia e, portanto, à expansão acelerada das receitas tributárias.** Todavia, as reduzidas taxas de crescimento da economia brasileira e

paulista durante o período condicionaram os baixos graus de liberdade das políticas fiscais durante os dois mandatos do governador Mario Covas e os três anos do mandato do governador Geraldo Alckmin (ver Tabela G, no Anexo).

**Dessa forma, a política de ajustes foi encontrando seus limites. A capacidade do Tesouro estadual de continuar mantendo seus gastos primários, sem pressionar o conjunto de suas despesas, particularmente as despesas incompressíveis foi restringida; num horizonte em que não está ocorrendo redução substantiva do estoque da dívida, pelo menos neste período após a assinatura do Acordo de Reestruturação da Dívida.** (Pinto, 2002). Além disso, os resíduos da dívida – juros e amortizações acima dos 13% da Receita Corrente Líquida – estão sendo postergados para o futuro – após o final dos trinta anos definido em contrato.<sup>33</sup>

Assim, o governo paulista acabou substituindo um determinado **padrão de política fiscal** caracterizado por um movimento de transferência de renda do setor público paulista para áreas envolvidas na expansão do emprego e da renda (tais como construções de estrada, infra-estrutura, escolas, hospitais etc.) por outro, em que as transferências passaram a ser canalizadas para os aplicadores financeiros e seus intermediários (mediante o pagamento de taxas de juros e amortizações). Tudo isso sem reduzir o estoque de sua dívida junto ao Governo Federal.

De fato, segundo informações da Secretaria da Fazenda, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Governo do Estado de São Paulo como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) que alcançava 1,97% em dezembro de 2001 foi ampliada para 2,27% ao final de 2002 e para 2,23% em 2004.<sup>34</sup> Essa ampliação da relação DCL/RCL refletiu o comportamento da inflação medida pelo IGP-DI/FGV, que reajusta quase 90% do estoque da dívida. De acordo com a Resolução do Senado Federal n. 40, de 9 de abril de 2002, nos termos da LRF, o cumprimento dos

---

(33) O resíduo da dívida pública negociada com a União cresceu mais de R\$ 10 bilhões entre 2003 e 2005.

(34) O desdobramento legal da atuação do governo garantiu a aprovação da Resolução do Senado Federal n. 40/2001 que, cumprindo determinações do artigo 30 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabeleceu que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) não poderia exceder duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) no caso dos Estados e Distrito Federal, e 1,2 vez a RCL dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro, contado a partir do final de 2001 (conforme definido no art. 3º da Resolução n. 40, de 2001, do Senado Federal). Após o período de quinze anos, a inobservância desses limites sujeitará o Ente à aplicação das penalidades previstas no artigo 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essas penalidades são basicamente a proibição de realizar operação de crédito interna ou externa e o impedimento de receber transferências voluntárias (parágrafo único do artigo 3º da referida Resolução). Os Entes que em 31 de dezembro de 2001 tiverem apresentado relação “dívida consolidada líquida/receita corrente líquida” superior ao limite estabelecido pelo Senado Federal devem reduzir o excedente à razão de 1/15 em cada exercício (inciso I do art. 4º)”.

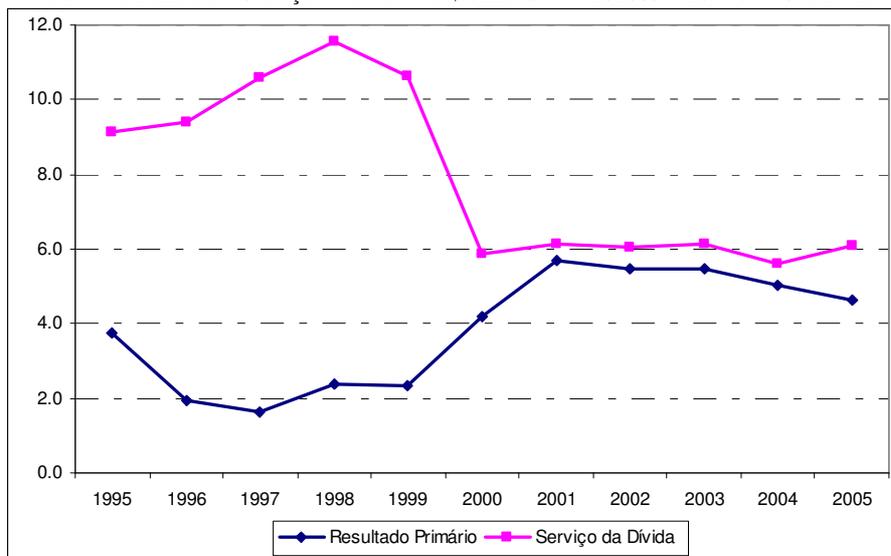
limites para a relação da DCL/RCL, que no Estado de São Paulo estava 0,27% acima, deveria ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinzeavos) a cada exercício financeiro, até atingir o limite de duas vezes a RCL em 2017. Com a queda no IGP-DI (acompanhando a valorização do real), abaixo da inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – que baliza as metas para a inflação perseguidas pelo Banco Central –, e diante do aumento das receitas acima do IPCA, a relação DCL/RCL caiu para 1,98% em dezembro de 2005. Embora, tenha ocorrido essa melhora relativa, o índice de Estado de São Paulo continuou sendo um dos piores em comparação com outros Estados brasileiros.

Além disso, os compromissos assumidos para o gasto público estadual em função do acordo de refinanciamento da dívida e pela Lei de Responsabilidade Fiscal tornaram a estrutura da despesa orçamentária mais rígida em sua composição. Como foi sugerido, a redução dos investimentos da administração direta ou realizada por autarquias, fundações e empresas foi um dos principais vetores do ajuste fiscal promovido pelo governo do Estado de São Paulo (Cavalcanti; Quadros, 2003). O volume de investimentos efetivamente realizados com recursos do Tesouro permaneceu muito aquém do necessário para atender a demanda de recursos à recomposição da infra-estrutura pública, deteriorada a partir dos anos 1990. Ademais, permaneceram restritas as possibilidades de recuperação dos investimentos, dadas as limitações impostas ao endividamento estadual (ampliação das operações de crédito). No final do período em análise, as operações de crédito externas junto ao Banco Mundial (para programas de ensino básico, saneamento, bacias hidrográficas, trens metropolitanos e Metrô) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (para programas de ensino superior, trens metropolitanos, habitação e rodovias estaduais), por exigirem contrapartida de recursos nacionais, definiram um patamar mínimo de recursos do Tesouro alocados para investimentos em infra-estrutura econômica. De todo modo, a capacidade de investimento do governo do Estado de São Paulo foi reduzida pelo ajuste fiscal e também pelo programa de privatização, principalmente dos setores de energia elétrica e transporte (processo de concessões das rodovias e ferrovias estaduais). Isso comprometeu as possibilidades de crescimento da economia paulista (frente ao desempenho dos outros Estados e abaixo da média nacional), o aumento da produtividade e melhoria das condições de competição do setor privado e da qualidade de vida da população paulista.

Em síntese, ao mesmo tempo em que a política fiscal adotada desde 1995 criou uma série de constrangimentos ao crescimento da economia paulista, frente

aos demais Estados (entre outros), tornou-se evidente que o modelo de ajuste das suas contas públicas tem sido precário e até mesmo fictício. Em primeiro lugar, porque, a despeito do resultado primário positivo, o saldo acumulado no período compreendido entre 1995 a 2005 alcançou R\$ 40,1 bilhões, foi inferior ao pagamento do serviço da dívida (juros e amortizações), que somou R\$ 87,2 bilhões. A diferença – R\$ 47,1 bilhões – foi coberta com recursos advindos das privatizações e das operações de crédito (cerca de R\$ 50,4 bilhões); procedimentos que dificilmente serão repetidos nos próximos anos (ver Gráfico 12).

Gráfico 12  
Resultado Primário e Serviço da Dívida – R\$ bilhões de dez./2005 – Estado de São Paulo



Nota: O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões foi excluído das operações de crédito (receita) e da amortização da dívida e das inversões financeiras (despesa) a fim de uniformizar a série histórica, neutralizando as alterações contábeis provenientes do acordo de reestruturação da dívida do Estado de São Paulo em 1997.

Fonte: *Balanco Geral do Estado de São Paulo*, vários anos, Tabela A, do Anexo.

Em segundo lugar, as políticas de corte de despesas, principalmente as consideradas incompressíveis, de maior arrocho nos gastos sociais (correntes e investimentos), de redução das transferências às empresas e aos Municípios (correntes e investimentos), o não equacionamento financeiro das Parcerias Público-Privadas, os atrasos nos pagamentos dos precatórios e a ausência de uma política para a situação dos inativos (que representam um déficit operacional de

aproximadamente R\$ 10 bilhões), foram fundamentais para a formação de uma “folga orçamentária”. Dificilmente essas medidas poderão ser expandidas ou até mesmo mantidas, em função de problemas de natureza jurídico-institucionais de alta complexidade, bem como das precárias condições de vida de grande parte da população paulista, especialmente aquelas com alto risco de vulnerabilidade social.

Em terceiro lugar, o comportamento da variação do estoque da dívida paulista tem se alterado pouco, especialmente quando medido pela relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida; fazendo com que a situação do Estado de São Paulo em 2005, após todo esse processo, seja uma das piores quando comparado aos outros Estados da Federação (23ª. posição com um índice de 1,98 *vis-à-vis* a 1,02 de média dos outros Estados) (Khair, 2006b).<sup>35</sup> Como já foi sugerido, esse modelo de ajuste das contas públicas paulista somente seria consistente/factível em um contexto de crescimento sustentado (e acima da média nacional). Revela-se, portanto, incompatível com o desempenho da economia paulista, a qual tem apresentado desde 1994 um crescimento sistematicamente abaixo da média nacional (com exceção de 2004).

### **Considerações finais**

Para o período analisado três movimentos distintos devem ser salientados. Na primeira fase, do início dos anos 1980 até a promulgação da Constituição Federal (1988), persistiu um forte quadro de centralização das receitas públicas, com relativa e gradual descompressão associada à luta intensa pela redemocratização do país. Nesse período, os governos subnacionais encontraram no endividamento interno e nas transferências negociadas os meios para o financiamento de suas políticas públicas. Cabe alertar que a ruptura do padrão de financiamento da economia, a partir da crise da dívida externa e da política econômica de estabilização articulada no início dos anos 1980, restringiu a captação direta de recursos no exterior, embora mecanismos indiretos (Aviso MF-30, GB588) abrissem brechas para a obtenção de empréstimos junto às instituições multilaterais. Ao comprimir as possibilidades de financiamento, deteriorou as finanças estaduais e municipais e provocou a rediscussão do pacto federativo.

---

(35) Condição especial foi dada aos Estados de Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, uma vez que à época da Resolução já haviam ultrapassado o limite de endividamento.

Na segunda fase, entre a promulgação da Constituição Federal (1988), cuja reforma tributária está presente em seu quinto capítulo, e o início do governo Mário Covas, fortaleceram-se os mecanismos para a descentralização da receita sem que se alterasse ou fosse impedida a obtenção de recursos por meio de endividamento mobiliário, antecipação de receita orçamentária ou utilização de restos a pagar. O aumento das receitas próprias e ampliação dos repasses mediante as transferências constitucionais (principalmente para os Municípios) garantiram a consecução dos objetivos pretendidos, embora tenham se revelado insuficiente para sanar as dificuldades financeiras de Estados e Municípios. Três razões explicam essa situação:

a) a lenta aplicação das mudanças aprovadas, cujo efeito pleno foi alcançado apenas em 1993; (cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988);

b) a contra-reação do Governo Federal nos anos 1990, iniciada com a "Operação Desmonte", que, embora tenha malogrado, engendrou a orientação para se promover uma descentralização arbitrária – mais por omissão do que por negociação. Nesse sentido, determinados encargos sociais – sobretudo em educação e saúde – foram repassados sem atentar para as assimetrias na capacidade de arrecadação entre as diferentes instâncias da Federação. Além disso, descarregou-se o peso das políticas monetária e cambial sobre o conjunto do setor público, subindo dramaticamente o estoque da dívida pública e a carga dos juros pagos por todas as esferas de governo;

c) a incapacidade das autoridades fiscais de estabelecer um novo ordenamento jurídico e uma nova arquitetura financeira permitiu aos Estados e Municípios abusarem de artifícios fiscais (contingenciamento das despesas nominais para redução dos valores reais, indexação plena da receita e transferências para o exercício seguinte de despesas de exercícios anteriores) que reforçaram os desequilíbrios das contas dos governos subnacionais.

Na terceira fase, entre 1995 e 2005, prevaleceram profundas mudanças na estratégica da política fiscal, tanto no que diz respeito à busca pelo equilíbrio entre os fluxos de caixa do Tesouro, como na "estabilização" e/ou contenção do estoque de dívidas. Todavia, essa estratégia tem-se revelado pouco eficaz e perversa. Pouco eficaz, porque a despeito dos resultados positivos na execução orçamentária, tem encontrado limite, qual seja, a impossibilidade de o Tesouro Estadual continuar mantendo sua estrutura de gastos (despesas financeiras e despesas incompressíveis). Essa política de ajuste, num ambiente em que predominam baixas taxas de crescimento econômico, dificilmente resultará na queda substantiva do estoque da

dívida, malgrado a geração renitente de superávits primários. Perversa, porque agravou o processo de exclusão social, mediante reduções em programas sociais, em determinados serviços essenciais e em investimentos em infra-estrutura, bem como gerou uma imobilização da capacidade de gastos do governo paulista, impossibilitando-o de exercer políticas de desenvolvimento regional, viabilizando um maior grau de governabilidade no âmbito de seu território.<sup>36</sup>

Além disso, foram aprofundados os mecanismos de controle de endividamento. Os Estados com limite máximo de endividamento abaixo daquele permitido poderiam contratar novas operações de crédito, desde que respeitassem os demais parâmetros da LRF (tais como os limites com despesas de pessoal) e as regras da Resolução do Senado Federal n. 43/2001 (alterada pela Resolução do Senado Federal n. 3/2002). Novos empréstimos somente poderiam ser contraídos se o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não fosse superior a 16% da RCL; o gasto anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida não superasse 11,5% da RCL e a unidade respeitasse a regra de conduta permanente, mantendo o valor global da dívida abaixo do teto estabelecido pelo Senado Federal.<sup>37</sup> As unidades da Federação deveriam ainda obedecer outras condições na contratação de empréstimos:

- a) não poderiam estar inadimplentes com instituições integrantes do sistema financeiro nacional;<sup>38</sup>
- b) não poderiam conceder garantias superiores a 22% da RCL;<sup>39</sup>
- c) a emissão de títulos da dívida pública, até 31/12/2010, somente poderia ocorrer no montante necessário para o refinanciamento do principal, devidamente

---

(36) Segundo Khair (2006:p. 5): “em 1995, o Estado de São Paulo respondia por 38,9% do ICMS recolhido no país, esta participação caiu para 32,9% em 2005, uma perda de seis pontos percentuais. Isso retrata **perda na atratividade** de empresas de São Paulo para os demais Estados brasileiros.”

(37) A legislação excluiu desses limites as operações de crédito contratadas com a União, organismos multilaterais de crédito e instituições oficiais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial no âmbito do programa proposto pelo Executivo Federal.

(38) O artigo 16 da Resolução do Senado Federal n. 40/2001 vedava a contratação de operações de crédito com unidades inadimplentes em relação à dívida consolidada, mobiliária ou ARO e aos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000. A Resolução n. 3/2002 ampliou a possibilidade de contratações de novas operações de crédito, permitindo que se tomem novos empréstimos mesmo com precatórios ainda por ser pagos.

(39) O limite de 22% da RCL imposto pela Resolução do Senado Federal n. 40/2001 foi alterado para 32% da RCL pela Resolução n. 3/2002, desde que as unidades estejam cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, estejam nos últimos 24 meses honrando as garantias prestadas, estejam dentro do limite da DCL definido na Resolução n. 40/2001 e cumpram os limites de gasto com pessoal previstos na LRF.

atualizada das obrigações representadas por esses títulos, respeitado o percentual mínimo de 5% para o resgate dos títulos da dívida pública.<sup>40</sup> A imposição desses limites tem como objetivo vedar possíveis brechas que permitiriam aos Estados descumprir as regras de conduta permanente e evitar que o montante de comprometimento da RCL com o pagamento dos encargos da dívida seja inferior ao determinado pela legislação (Lopreato, 2006).

A lógica desse ajuste fiscal, articulado desde 1995, no âmbito da política de estabilização monetária ao definir a imposição de regras mais rígidas de disciplina e controle dos mecanismos públicos de financiamento coloca no horizonte da política econômica o desempenho do produto e do emprego como variáveis de ajuste do modelo macroeconômico, centrado em três pilares: a) taxa de câmbio flutuante, com livre mobilidade de capitais, para consolidar as contas externas; b) taxa de juro real elevada para garantir o cumprimento da meta de inflação; c) superávit primário crescente para conter o aumento da relação entre a Dívida Líquida do Setor Público e o PIB.

Enquanto as autoridades econômicas se apressaram em fixar limites para o endividamento dos Estados e Municípios, em proporção da receita corrente líquida, a União continuou sem regra definida. Na verdade, o superávit fiscal crescente (mediante achatamento salarial do funcionalismo, compressão dos investimentos e dos gastos sociais e aumento da carga tributária de 27% do PIB em 1995 para 37,7% do PIB em 2005) e a expansão dos passivos públicos (crescimento da dívida federal) desempenharam o papel de variáveis de ajuste do modelo macroeconômico, baseado em taxa de juros real elevada e taxa de câmbio fixa (1994-1998) e flutuante (1999-2003) (Biasoto Junior, 2004). O superávit fiscal garantiu os recursos necessários para se permitir às extravagâncias monetárias e cambiais do Banco Central.

Todavia, isso tem levado à própria precariedade do ajuste fiscal dos entes federados. À medida que a natureza do ajuste necessita do crescimento econômico, ele é a base de sustentação de uma política macroeconômica que coloca o dinamismo do produto e do emprego como variável de ajuste. Nesse sentido, as políticas de ajuste tornam-se quase uma ficção, além de gerarem graves constrangimentos à retomada de um processo de crescimento sustentado.

---

(40) Se o dispêndio com o pagamento da dívida for inferior a 11,5% da RCL, o Estado deve promover resgate adicional de títulos, além dos 5% definidos anteriormente, até atingir o dispêndio anual de 11,5%.

Como resultado desse processo, alguns Estados continuavam apresentando problemas relacionados com o estoque de suas dívidas (DCL) *vis-à-vis* às suas receitas correntes líquidas (RCL). Nessa situação, teria de ocorrer uma revisão dos limites estabelecidos na relação entre a dívida e a receita além do alongamento dos prazos previstos, mesmo procurando garantir um pagamento mínimo e constante. Para os demais, enquadrados nos limites de endividamento, os problemas seriam de outra natureza, associado ao baixo fluxo de caixa e às restrições para a contratação de novas operações de crédito, limitando a expansão dos gastos, em especial, na infra-estrutura e em programas sociais.

Assim, a discussão sobre a necessidade de elevar os tetos de endividamento dos governos subnacionais e fixar limites para a União podem se revelar exigências básicas para se (re)construir o pacto federativo. Evidentemente, isso não exclui aperfeiçoamentos na gestão dos recursos públicos, a fim de melhorar a qualidade do gasto e do ajuste promovido.

#### **Referências bibliográficas**

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Las relaciones intergubernamentales en Brasil. *Revista de la Cepal*, Santiago, n. 84, p. 135-157, 2004.

AFONSO, José Roberto R.; ARAUJO, Erika Amorim. Mais tributos com menos demanda pública: o (duro) ajuste brasileiro. In: SEMINÁRIO DE POLÍTICA FISCAL DA CEPAL, 17, Santiago, 26 jan. 2005. Mimeografado.

ALTHUON, Margret. As parcerias público-privadas: algumas considerações, *Indicadores Dïesp*, no. 98. São Paulo: Fundap, p. 41-46, 2004.

ASSEMBLÉIA Legislativa do Estado de São Paulo, *Prestação de contas*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>.

BANCO Central do Brasil. *Relatório Inquérito no Banespa sob o Regime de Administração Especial Temporária*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2000.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. *Financiamento externo e déficit público*. São Paulo: Iesp, Fundap, 1988. (Texto para Discussão, n. 15).

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIASOTO JUNIOR, Geraldo. Aumentar o superávit primário: resposta para qualquer situação. *Caderno*, no. 56. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Unicamp, 2004. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/Cadernos/Caderno56.pdf>>.

BIASOTO JUNIOR, Geraldo. *Endividamento externo e desequilíbrio financeiro do setor público na primeira metade dos anos oitenta*. Dissertação (Mestrado)–Unicamp. Instituto de Economia, Campinas, 1988.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. *Análise do gasto com pessoal no Estado de São Paulo*. São Paulo: Assembléia Legislativa de São Paulo, 2004. Mimeografado.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo G.; BEIRA, Lígia; BONINI, Mário Roque; QUADROS, Waldemir Luiz de. Execução orçamentária do governo do Estado de São Paulo: 1990/2003. *Indicadores Diesp*, São Paulo: Fundap, n. 98, p. 3-12, jan./fev. 2004. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br>>.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo G.; QUADROS, Waldemir Luiz de. Ajuste fiscal e queda dos investimentos do governo paulista. *Indicadores Diesp*, São Paulo: Fundap, n. 97, p. 22-30, nov./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br>>.

COSTA, Fernando Nogueira. *Banco do Estado: o caso Banespa*. Tese (Doutoramento)–Unicamp. Instituto de Economia, Campinas, 1988.

FUNDAÇÃO SEADE. *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, 1995-2002*, São Paulo. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>.

GUARDIA, Eduardo Refinetti. As razões do ajuste fiscal. In: GIAMBIAGI, Fabio; REIS, José Guilherme; URANI, André (Org.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004. p. 105-126.

KHAIR, Amir. *Evolução fiscal no Estado de São Paulo entre 1995 e 2005*. São Paulo, 2006a Mimeografado. Essa discussão foi divulgada por BALBI, Sandra. Calote de precatório garante ajuste de Alckmin, *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 30 de abril de 2006. Disponível em : <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi3004200620.htm>>.

KHAIR, Amir. Ajuste fiscal no Estado de São Paulo, *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p. A3, 19 de maio de 2006b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1905200609.htm>>.

LOPREATO, Francisco Luiz C. A situação financeira dos Estados e a reforma tributária. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JR., G. (Orgs.) *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2006. Neste volume.

LOPREATO, Francisco Luiz C. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2005. Mimeografado.

LOPREATO, Francisco Luiz C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. São Paulo: Editora Unesp e Campinas: IE/Unicamp, 2002.

LOPREATO, Francisco Luiz C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 1990. *Economia e Sociedade*, Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, n. 15, p. 117-158, dez. 2000.

- MAZZUCHELLI, F. M. *Situação das finanças estaduais em 1987*. São Paulo: Fundação Seade, 1987a.
- MAZZUCHELLI, F. M. (Coord.). *Finanças públicas estaduais no contexto da crise: o caso de São Paulo*. São Paulo, jun. 1987b. (Relatório IESP/Fundap, v. 1).
- MAZZUCHELLI, F. M. *A dívida do Estado de São Paulo*. São Paulo: [s.n.], 1998. Mimeografado.
- MINSKY, Hyman P. *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.
- NAKANO, Yoshiaki. Mentiras contra o ajuste fiscal, *Folha de S.Paulo*, São Paulo, p. A3, 9 de maio de 2006.
- PINTO, Marcio Percival Alves. *São Paulo e os anos 90: mudanças das relações intergovernamentais, ajuste fiscal e o declínio do poder público*. Tese (Doutoramento)–Unicamp. Instituto de Economia, Campinas, 2002.
- SALVIANO Junior, Cleofas. *Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao Proes*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2004.
- SANTOS, João Carlos Araújo dos. Referências da evolução da gestão fiscal do Estado de São Paulo, in: *Economia do setor público para o gestor*. São Paulo: Edições Fundap, 2006.
- SECRETARIA da Fazenda do Estado de São Paulo. *Balancos Gerais do Estado de São Paulo*. São Paulo. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br>>. Também divulgados pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação Seade). *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>.
- SECRETARIA da Fazenda do Estado de São Paulo. *Desempenho fiscal do Tesouro estadual em 1997*. São Paulo, 1997. Disponível em: <[http://www.fazenda.sp.gov.br/doeload/re11997/relat\\_97.pdf](http://www.fazenda.sp.gov.br/doeload/re11997/relat_97.pdf)>.
- SECRETARIA da Fazenda do Estado de São Paulo. *Sistema de Informações Gerenciais de Execução Orçamentária (Sigeo)*. São Paulo: da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.fazenda.sp.gov.br>>.
- SECRETARIA do Tesouro Nacional. *Dívida consolidada líquida dos Estados*. Brasília, D.F. 2004 e 2005. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/financas\\_estaduais\\_divida\\_liquida.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/lrf/downloads/financas_estaduais_divida_liquida.pdf)>.

**Anexo**

Crise e "ajuste" das finanças do Estado de São Paulo (1980-2005)

Tabela A. Evolução das Receitas do Estado de São Paulo – 1998-2003 – Em milhões de R\$ dez. 2003

Discriminação	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I – Receita Total	41.242,0	39.833,5	41.286,0	31.676,7	32.836,2	41.265,2	56.953,2	51.871,8	48.326,0	61.096,4	61.633,7	54.935,5
I.1 – Receitas Correntes	36.548,5	33.694,9	35.762,0	30.315,0	30.054,5	38.084,3	52.032,2	47.625,2	45.320,0	56.650,6	56.080,2	48.681,7
I.1.1 – Receita Tributária	33.193,3	30.232,7	31.813,2	27.140,8	26.620,7	32.281,6	43.855,5	37.116,4	36.105,1	44.138,2	46.839,5	41.218,5
I.1.1.1 – ICMS	32.057,1	29.239,9	30.463,6	26.111,3	25.789,5	31.312,0	41.752,8	35.777,0	35.125,1	42.989,5	45.225,1	39.106,2
I.1.1.2 – Outros	1.136,2	992,8	1.349,6	1.029,5	831,2	969,6	2.102,7	1.339,4	980,0	1.148,7	1.614,3	2.112,4
I.1.2 – Receita Patrimonial	483,8	1.119,4	1.542,4	100,1	258,8	2.220,3	3.690,3	5.110,6	2.918,7	6.323,4	1.843,1	1.483,3
I.1.3 – Receita Agricultura	–	–	–	104,3	150,5	10,6	14,9	10,2	6,9	5,2	5,9	4,3
I.1.4 – Receita Indústria	210,1	209,2	147,2	7,6	9,7	6,4	9,5	9,7	12,1	7,6	6,4	3,3
I.1.5 – Receita Serviços	–	–	–	35,0	43,1	358,9	479,6	1.270,5	226,0	189,0	92,7	83,0
I.2.1 – Transferências Correntes	3.158,6	2.569,5	3.021,9	2.155,2	2.087,1	2.464,2	3.063,5	2.932,0	4.959,4	4.983,3	6.169,6	3.391,4
I.2.1.1 Transf. União Obrigatórias	2.885,1	2.551,5	2.976,7	2.106,9	2.074,8	2.374,8	2.999,4	2.888,0	2.426,6	2.239,4	3.490,6	2.902,2
I.2.1.1.1 FPE	129,2	109,1	195,2	117,8	86,6	173,0	504,2	346,6	336,2	390,9	180,5	153,3
I.2.1.1.2 IRRF	498,5	406,0	444,6	409,6	447,6	752,2	666,7	883,5	671,5	1.027,6	1.650,8	1.264,2
I.2.1.1.3 Salário-Educação	432,7	823,1	1.055,7	593,6	805,9	784,1	1.132,8	1.052,9	939,5	719,5	852,0	843,2
I.2.1.2 – Transf. Convênios	273,5	18,0	45,2	49,2	11,8	89,4	64,1	44,0	2.532,8	2.741,3	2.678,1	486,0
I.3.1 – Outras Receitas Correntes	1.424,8	1.059,0	1.130,5	801,6	884,4	764,9	919,2	1.175,4	1.091,9	1.003,7	1.123,1	2.497,6
I.2 – Receitas de Capital	4.693,5	6.138,6	5.523,9	1.361,6	2.781,7	3.180,9	4.921,1	4.246,5	3.006,0	4.445,7	5.553,5	6.253,8
I.2.1 – Op.Crédito	2.936,0	4.004,2	2.746,5	1.278,1	2.762,6	3.154,8	4.414,5	4.228,8	2.998,0	4.423,5	5.552,1	6.142,9
I.2.2 – Transf. União	1.625,2	1.496,5	1.894,2	29,3	10,6	22,0	72,4	14,4	0,9	0,0	0,0	4,3
I.2.3 – Alienação de Bens	132,3	637,9	883,2	54,2	8,5	4,0	434,2	3,3	7,1	22,2	1,4	106,7
I.2.4 – Amortização de Emprést.	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Receita Disponível	37.900,2	35.173,4	37.611,1	30.295,1	30.053,3	38.016,9	52.040,4	47.595,7	42.788,2	53.909,4	53.402,1	48.199,9
Receita Corrente Líquida	29.939,8	27.522,6	29.186,9	24.731,5	24.419,6	31.214,8	42.545,2	39.516,4	37.158,0	44.711,5	43.217,1	37.549,8
Op. Crédito/Rec.Disponível (%)	7,75	11,38	7,30	4,22	9,19	8,30	8,48	8,88	7,01	8,21	10,40	12,74
Result. Orçament./Rec. Total (%)	0,71	0,13	0,05	-9,46	-3,65	-1,44	-0,46	-7,77	-14,38	-9,25	-18,87	-12,07
Serviço da Dívida	3.608,2	2.481,5	2.213,6	3.045,1	2.884,4	3.453,4	3.391,9	3.011,9	3.346,0	4.537,1	4.227,4	5.303,7
Resultado Primário	830,7	-2.109,8	-1.396,9	-1.285,2	-1.083,6	-299,1	-1.721,0	-5.251,6	-6.606,6	-5.558,5	-12.958,9	-7.579,0
Resultado Orçamentário (RT – DT)	290,8	50,9	19,2	-2.998,0	-1.197,0	-593,6	-264,3	-4.031,4	-6.947,6	-5.649,8	-11.632,7	-6.633,1

Continua...

Tabela A. Continuação

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I – Receita Total	54.183,3	59.904,6	54.081,6	65.089,4	68.250,4	76.394,2	77.485,2	72.558,0	68.139,7	67.268,3	66.590,1	59.265,3
I.1 – Receitas Correntes	44.367,0	40.899,1	46.373,6	58.583,6	61.425,8	66.302,8	68.922,1	65.034,6	66.486,4	66.600,8	65.150,7	58.100,8
I.1.1 – Receita Tributária	37.835,9	35.472,0	40.665,6	49.046,3	52.637,6	52.805,7	51.257,6	49.625,3	52.109,7	53.101,8	51.604,4	45.683,5
I.1.1.1 – ICMS	35.956,3	34.211,1	39.275,8	44.835,3	47.637,9	47.168,3	44.591,8	44.185,1	46.674,2	47.262,8	45.766,9	40.277,5
I.1.1.2 – Outros	1.879,6	1.260,8	1.389,8	4.212,7	4.995,5	5.637,5	6.665,8	5.440,2	5.435,5	5.839,0	5.837,5	5.405,9
I.1.2 – Receita Patrimonial	2.522,9	1.118,4	323,9	325,8	689,9	696,3	2.733,7	1.859,9	1.736,7	1.535,6	1.797,5	1.812,6
I.1.3 – Receita Agricultura	3,8	2,1	1,2	1,8	3,8	4,0	5,1	5,2	4,8	4,8	5,8	5,5
I.1.4 – Receita Indústria	1,7	1,4	1,7	2,4	2,6	167,1	220,2	235,6	186,3	183,6	169,1	164,7
I.1.5 – Receita Serviços	90,1	77,4	81,4	86,0	92,8	997,1	792,2	677,7	494,5	678,9	592,7	980,2
I.2.1 – Transferências Correntes	2.352,8	2.630,8	3.561,8	4.001,2	4.884,4	5.035,1	6.242,5	7.375,2	6.502,1	6.635,9	6.361,5	5.992,7
I.2.1.1 – Transf. União Obrigatórias	2.092,0	2.267,8	2.797,3	3.998,6	4.880,8	4.376,9	5.944,1	6.566,9	6.502,1	6.635,9	6.361,5	5.992,7
I.2.1.1.1 – FPE	153,1	170,1	155,7	191,4	195,2	202,9	157,2	203,4	187,3	206,5	260,0	223,3
I.2.1.1.2 – IRRF	626,0	735,8	1.031,8	1.892,1	1.749,6	1.461,7	2.008,5	1.964,0	1.945,2	2.081,2	1.952,2	1.817,4
I.2.1.1.3 – Salário-Educação	715,7	714,8	1.002,5	541,3	1.127,6	1.245,6	1.276,7	1.937,2	1.205,2	1.272,1	1.381,0	1.219,7
I.2.1.2 – Transf. Convênios	255,1	362,2	764,5	0,0	0,0	776,8	792,0	796,2	1.061,0	1.179,8	978,3	613,8
I.3.1 – Outras Receitas Correntes	1.559,9	1.587,8	1.738,3	5.118,2	3.119,6	4.546,5	5.456,1	3.214,8	3.371,6	2.401,6	2.704,2	1.617,2
I.2 – Receitas de Capital	9.816,3	19.005,5	7.708,0	6.505,8	6.824,6	10.091,4	8.563,1	7.523,4	1.653,3	667,5	1.439,4	1.164,5
I.2.1 – Op.Crédito	9.790,1	7.541,7	5.105,4	6.442,1	6.818,3	1.302,1	700,9	627,1	447,5	298,8	614,1	584,8
I.2.2 – Transf. União	3,3	0,0	0,0	0,0	6,4	107,4	305,4	46,5	96,6	210,1	139,9	115,9
I.2.3 – Alienação de Bens	23,0	11.463,8	2.602,6	43,7	0,0	7.805,3	7.541,7	6.836,2	1.096,5	146,0	677,7	429,3
I.2.4 – Amortização de Emprést.	–	–	–	–	–	875,3	13,0	8,9	7,2	7,4	5,8	3,3
Receita Disponível	44.115,3	40.536,9	45.609,2	58.603,7	61.432,1	66.510,0	68.450,5	64.298,5	65.534,6	65.643,7	64.320,0	57.637,5
Receita Corrente Líquida	34.467,8	31.538,9	35.645,4	45.086,2	46.860,5	51.581,7	54.270,9	51.001,7	51.730,2	51.744,4	50.532,5	45.294,9
Op. Crédito/Rec. Disponível (%)	22,19	18,60	11,19	10,99	11,10	1,96	1,02	0,98	0,68	0,46	0,95	1,01
Result. Orçament./Rec. Total (%)	-19,65	-24,98	-21,75	-2,87	-0,01	1,89	0,21	0,21	0,09	0,10	1,17	0,70
Serviço da Dívida	7.898,0	6.596,0	7.856,3	8.055,5	8.273,85	9.333,74	10.197,14	9.368,31	5.184,44	5.398,35	5.334,90	5.421,64
Resultado Primário	-12.560,5	-27.372,4	-11.612,9	-301,1	1.450,5	1.670,0	2.113,6	2.060,5	3.705,0	5.022,4	4.819,5	4.823,9
Resultado Orçamentário (RT – DT)	-10.645,4	-14.962,9	-11.761,2	-1.870,9	-5,1	1.443,7	159,1	155,4	64,6	69,0	776,3	416,4

Nota: (a) O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões, referente à renegociação da dívida do Estado, foi excluído das operações de crédito.

Fonte: *Balancos Gerais do Estado de São Paulo* (vários números) e *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*/Fundação Seade. Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/Fundap).

Crise e "ajuste" das finanças do Estado de São Paulo (1980-2005)

Tabela B. Evolução das Despesas do Estado de São Paulo – 1980-2003 – Em milhões de R\$ dez. 2003

Discriminação	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
I – Despesa Total	40.951,2	39.782,6	41.266,8	34.674,6	34.033,2	41.858,8	57.217,5	55.903,2	55.273,6	66.746,2	73.266,4	61.568,6
I.1 – Despesas Correntes	30.805,5	30.316,2	31.447,4	26.647,5	26.048,6	32.033,4	42.362,3	42.655,7	40.559,8	48.564,1	52.756,4	44.690,7
I.1.1 – Pessoal	14.743,8	14.412,6	14.736,0	12.579,9	11.133,7	14.201,3	20.094,5	20.199,4	16.466,7	19.676,0	22.951,3	18.005,1
I.1.2 – Desp. Financeira (Encargos)	945,9	884,4	935,3	1.039,6	1.118,7	1.438,1	1.233,9	1.125,7	1.360,7	233,1	354,0	833,1
I.1.3 – Transf. às Empresas	5.405,9	5.732,4	6.063,6	5.133,8	5.665,9	5.816,6	7.519,7	8.788,3	8.080,6	8.801,8	8.957,5	8.103,8
I.1.4 – Transf. aos Municípios	6.608,7	6.172,2	6.575,1	5.583,6	5.634,9	6.869,5	9.487,0	8.108,8	8.162,0	11.939,1	12.863,1	11.131,9
I.2 – Despesa de Capital	10.145,7	9.466,4	9.819,4	8.027,2	7.984,6	9.825,3	14.855,2	13.247,5	14.713,8	18.182,1	20.510,0	16.878,0
I.2.1 – Investimentos	1.466,7	1.683,9	1.767,6	843,7	1.212,8	1.118,7	2.947,1	2.963,0	2.523,6	3.371,6	3.993,1	2.695,1
I.2.2 – Inversões Financeiras	5.658,3	5.938,7	6.530,9	5.057,1	4.896,0	6.513,2	9.341,0	8.035,2	9.898,5	9.927,1	12.063,4	9.018,3
I.2.2.1 – Aumento cap./Empresas	1.684,6	1.499,1	1.521,3	1.616,2	2.261,4	3.005,3	3.293,5	3.349,3	4.669,6	3.960,2	7.102,1	5.865,8
I.2.2.2 – Outras Transferências	3.973,7	4.439,6	5.009,6	3.440,9	2.634,6	3.507,9	6.047,5	4.685,9	5.228,9	5.966,8	4.961,3	3.152,5
I.2.3 – Transf. aos Municípios	242,0	176,0	162,1	95,4	107,2	148,1	295,5	240,9	290,3	493,8	320,1	274,7
I.2.4 – Desp. Financ. (Amortização)	2.662,2	1.597,1	1.278,4	2.005,4	1.765,8	2.015,4	2.158,0	1.886,2	1.985,3	4.304,0	3.873,4	4.470,6

Continua...

Tabela B. Continuação

Discriminação	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (a)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I – Despesa Total	64.828,7	74.867,5	65.842,8	66.960,3	68.255,5	74.950,5	77.326,0	72.402,5	68.075,1	67.199,4	65.813,8	58.849,0
I.1 – Despesas Correntes	45.979,9	54.290,8	47.797,2	52.293,3	56.305,4	60.534,5	65.609,0	62.075,7	61.404,3	61.382,6	60.080,4	54.574,5
I.1.1 – Pessoal	16.767,7	16.055,8	16.286,4	21.029,0	29.033,9	32.985,8	34.250,0	32.856,3	31.378,5	30.597,0	30.001,6	26.812,7
I.1.2 – Desp. Financeira (Encargos)	2.008,7	2.287,7	1.382,2	871,0	1.337,8	1.531,9	5.220,6	4.144,2	4.215,3	4.481,8	4.283,4	4.102,9
I.1.3 – Transf. às Empresas	8.564,0	13.565,8	9.445,6	8.417,1	4.246,6	1.154,8	1.645,6	957,6	951,0	818,7	884,0	898,8
I.1.4 – Transf. aos Municípios	9.899,2	9.360,2	10.728,2	13.495,3	14.570,4	14.721,1	14.651,3	14.033,0	14.756,1	14.856,4	14.618,1	12.805,9
I.2 – Despesa de Capital	18.848,8	20.576,7	18.045,6	14.667,0	11.950,0	14.416,0	11.717,0	10.326,8	6.670,7	5.816,7	5.733,4	4.274,5
I.2.1 – Investimentos	3.931,4	6.090,8	2.837,3	854,8	1.214,2	3.393,9	3.617,5	2.252,3	2.570,9	1.884,0	2.328,2	2.196,1
I.2.2 – Inversões Financeiras	8.656,8	9.734,5	7.965,4	6.463,0	2.857,1	2.937,3	2.574,5	2.430,4	2.686,3	2.625,6	2.353,7	760,5
I.2.2.1 – Aumento cap./Empresas	4.636,4	5.897,8	5.291,6	5.495,8	2.777,3	2.822,9	2.509,0	2.353,3	2.628,8	2.625,5	2.352,7	759,7
I.2.2.2 – Outras Transferências	4.020,3	3.836,7	2.673,8	967,2	79,8	114,4	65,5	77,1	57,6	0,1	1,0	0,8
I.2.3 – Transf. aos Municípios	141,3	381,2	562,2	61,5	171,5	282,9	403,1	207,8	251,2	203,1	275,9	90,8
I.2.4 – Desp. Financ. (Amortização)	5.889,2	4.308,3	6.474,1	7.184,5	6.936,1	7.801,9	4.976,5	5.224,1	969,1	916,5	1.051,5	1.318,7

Nota: (a) O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões, referente à renegociação da dívida do Estado, foi excluído da amortização da dívida e das inversões financeiras.

Fonte: *Balancos Gerais do Estado de São Paulo* (vários números) e *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*/Fundação Seade. Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/Fundap).

Tabela C. Composição das despesas do Estado de São Paulo – 1980-2003

Itens	Em porcentagem da despesa total											
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Pessoal	36,0	36,2	35,7	36,3	32,7	33,9	35,1	36,1	29,8	29,5	31,3	29,2
Serviço da Dívida	8,8	6,2	5,4	8,8	8,5	8,3	5,9	5,4	6,1	6,8	5,8	8,6
Investimento	3,6	4,2	4,3	2,4	3,6	2,7	5,2	5,3	4,6	5,1	5,5	4,4
Trans. Corr. Empresas	13,2	14,4	14,7	14,8	16,6	13,9	13,1	15,7	14,6	13,2	12,2	13,2
Trans. Capit. Empresas	13,8	14,9	15,8	14,6	14,4	15,6	16,3	14,4	17,9	14,9	16,5	14,6
Trans. Corr. Municípios	16,1	15,5	15,9	16,1	16,6	16,4	16,6	14,5	14,8	17,9	17,6	18,1
Trans. Capit. Municípios	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,7	0,4	0,4

Continua...

Tabela C. Continuação

Itens	Em porcentagem da despesa total											
	1992	1993	1994	1995	1996	1997 (a)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Pessoal	25,9	21,4	24,7	31,4	42,5	44,0	44,3	45,4	46,1	45,5	45,6	45,6
Serviço da Dívida	12,2	8,8	11,9	12,0	12,1	12,5	13,2	12,9	7,6	8,0	8,1	9,2
Investimento	6,1	8,1	4,3	1,3	1,8	4,5	4,7	3,1	3,8	2,8	3,5	3,7
Trans. Corr. Empresas	13,2	18,1	14,3	12,6	6,2	1,5	2,1	1,3	1,4	1,2	1,3	1,5
Trans. Capit. Empresas	13,4	13,0	12,1	9,7	4,2	3,9	3,3	3,4	3,9	3,9	3,6	1,3
Trans. Corr. Municípios	15,3	12,5	16,3	20,2	21,3	19,6	18,9	19,4	21,7	22,1	22,2	21,8
Trans. Capit. Municípios	0,2	0,5	0,9	0,1	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,3	0,4	0,2

Nota: (a) O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões, referente à renegociação da dívida do Estado, foi excluído da amortização da dívida e das inversões financeiras.

Fonte: *Balancos Gerais do Estado de São Paulo* (vários números) e *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*/Fundação Seade. Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/Fundap).

Crise e "ajuste" das finanças do Estado de São Paulo (1980-2005)

Tabela D. Evolução das despesas do Estado de São Paulo – Médias quadrianuais

Em milhões de R\$ dez. 2003

Itens	1980-1983	1984-1987	1988-1991	1992-1995	1996-1999	2000-2003
Despesas com Pessoal	14.118,06	16.407,23	19.274,78	17.534,73	32.281,51	29.697,46
% do total dos gastos	36,00	34,70	30,00	25,70	44,10	45,70
Investimentos	1.440,49	2.060,38	3.145,85	3.428,57	2.619,46	2.244,83
% do total dos gastos	3,70	4,40	4,90	5,00	3,60	3,50
Despesas Financeiras	2.837,09	3.185,42	4.353,52	7.601,45	9.293,26	5.334,83
% do total dos gastos	7,20	6,70	6,80	11,20	12,70	8,20
Transfer. Corr. à Empresas	5.583,91	6.947,61	8.485,94	9.998,11	1.030,97	825,31
% do total dos gastos	14,30	14,7	13,20	14,70	1,40	1,30
Inversões Financeiras	5.796,26	7.196,35	10.226,79	8.204,92	2.699,82	2.106,51
% do total dos gastos	14,80	15,20	15,90	12,00	3,70	3,20
OMédia dos gastos nos períodos	39.168,81	47.253,18	64.213,70	68.124,84	73.233,64	64.984,30

Fonte: Tabela B.

Tabela E. Execução orçamentária do Estado de São Paulo – 1980-2003 – Em milhões de R\$ dez. 2003

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Receita Total	41.241,97	39.833,48	41.285,97	31.676,65	32.836,23	41.265,15	56.953,24	51.871,75
Receitas Correntes	36.548,51	33.694,86	35.762,04	30.315,01	30.054,51	38.084,29	52.032,17	47.625,23
Receita de Capital	4.693,46	6.138,62	5.523,93	1.361,64	2.781,72	3.180,87	4.921,07	4.246,52
Operações Crédito	2.935,99	4.004,24	2.746,47	1.278,12	2.762,56	3.154,84	4.414,51	4.228,77
Transf. da União	1.625,21	1.496,50	1.894,23	29,34	10,65	22,00	72,40	14,43
Alienação Bens	132,26	637,88	883,23	54,18	8,52	4,02	434,16	3,31
Receita Disponível	37.900,21	35.173,38	37.611,08	30.295,14	30.053,33	38.016,85	52.040,45	47.595,66
Receita Corrente Líquida	29.939,76	27.522,64	29.186,90	24.731,46	24.419,62	31.214,80	42.545,17	39.516,43
Receita Primária (1)	38.173,72	35.191,36	37.656,27	30.344,35	30.065,16	38.106,29	52.104,57	47.639,66
Oper. Crédito/Rec. Disponível	7,75	11,38	7,30	4,22	9,19	8,30	8,48	8,88
Operações Crédito Líquidas	-672,18	1.522,77	532,83	-1.766,94	-121,85	-298,59	1.022,59	1.216,84
Despesa Total	40.951,18	39.782,61	41.266,81	34.674,63	34.033,20	41.858,79	57.217,52	55.903,20
Despesas Correntes	30.805,48	30.316,19	31.447,38	26.647,45	26.048,62	32.033,45	42.362,27	42.655,66
Despesa de Capital	10.145,70	9.466,42	9.819,43	8.027,17	7.984,58	9.825,34	14.855,25	13.247,54
Despesa Primária (2)	37.343,01	37.301,14	39.053,17	31.629,57	31.148,79	38.405,35	53.825,60	52.891,27
Despesa Operacional	30.492,22	30.952,89	32.315,95	25.950,66	25.406,72	31.387,76	44.043,09	44.541,61
Pessoal	14.743,81	14.412,57	14.736,00	12.579,85	11.133,75	14.201,28	20.094,55	20.199,36
Investimentos	1.466,69	1.683,89	1.767,65	843,72	1.212,82	1.118,65	2.947,11	2.962,96
Transf. a Empresas (corrente)	5.405,87	5.732,38	6.063,62	5.133,77	5.665,89	5.816,61	7.519,66	8.788,32
Transf. a Empresas (capital)	5.658,32	5.938,69	6.530,90	5.057,12	4.895,99	6.513,16	9.341,02	8.035,22
Outras Despesas	3.217,54	3.185,36	3.217,78	2.336,20	2.498,27	3.738,06	4.140,76	4.555,76
Despesa Não-operacional	10.458,96	8.829,72	8.950,86	8.723,96	8.626,48	10.471,03	13.174,43	11.361,59
Juros e Encargos	945,93	884,42	935,28	1.039,63	1.118,65	1.438,06	1.233,88	1.125,75
Amortizações	2.662,24	1.597,06	1.278,36	2.005,43	1.765,76	2.015,37	2.158,04	1.886,19
Transf. a Municípios (corrente)	6.608,75	6.172,22	6.575,15	5.583,55	5.634,90	6.869,48	9.487,00	8.108,80
Transf. a Municípios (capital)	242,04	176,03	162,07	95,35	107,18	148,11	295,51	240,86
Resultado Primário	830,71	-2.109,77	-1.396,89	-1.285,22	-1.083,63	-299,06	-1.721,04	-5.251,60
Result. Primário/Receita Disponível	2,19	-6,00	-3,71	-4,24	-3,61	-0,79	-3,31	-11,03
Resultado Orçamentário	290,78	50,87	19,16	-2.997,97	-1.196,97	-593,63	-264,28	-4.031,45
Resultado Orç./Receita Disponível	0,77	0,14	0,05	-9,90	-3,98	-1,56	-0,51	-8,47
Receita Própria Líquida	31.455,19	29.480,99	31.802,29	24.719,63	24.331,60	31.092,72	42.756,21	39.293,32
Poupança Corrente	5.743,02	3.378,67	4.314,66	3.667,56	4.005,90	6.050,84	9.669,89	4.969,57
Índice Poupança Corrente	15,15	9,61	11,47	12,11	13,33	15,92	18,58	10,44
Juros e Encargos/Rec. Disponível	2,50	2,51	2,49	3,43	3,72	3,78	2,37	2,37
Resultado Primário/PIB	-	-	-	-	-	-0,0790	-0,4240	-1,2565
Resultado Orçamentário/PIB	-	-	-	-	-	-0,1568	-0,0651	-0,9646
PIB Paulista						378.640,46	405.899,79	417.942,27

Continua...

Crise e "ajuste" das finanças do Estado de São Paulo (1980-2005)

Tabela E. Continuação

Em milhões de R\$ dez. 2003

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Receita Total	48.326,04	61.096,36	61.633,68	54.935,50	54.183,35	59.904,60	54.081,61	65.089,42
Receitas Correntes	45.320,03	56.650,62	56.080,18	48.681,66	44.367,00	40.899,13	46.373,61	58.583,63
Receita de Capital	3.006,02	4.445,74	5.553,50	6.253,84	9.816,35	19.005,47	7.708,00	6.505,79
Operações Crédito	2.997,97	4.423,50	5.552,09	6.142,88	9.790,09	7.541,67	5.105,38	6.442,09
Transf. da União	0,95	0,00	0,00	4,26	3,31	0,00	0,00	0,00
Alienação Bens	7,10	22,24	1,42	106,71	22,95	11.463,80	2.602,61	43,67
Receita Disponível	42.788,16	53.909,36	53.402,09	48.199,94	44.115,25	40.536,89	45.609,15	58.603,66
Receita Corrente Líquida	37.157,99	44.711,49	43.217,11	37.549,80	34.467,84	31.538,95	35.645,40	45.086,23
Receita Primária (1)	45.320,97	56.650,62	56.080,18	48.685,92	44.370,31	40.899,13	46.373,61	58.603,66
Oper. Crédito/Rec. Disponível	7,01	8,21	10,40	12,74	22,19	18,60	11,19	10,99
<b>Operações Crédito Líquidas</b>	<b>-348,04</b>	<b>-113,57</b>	<b>1.324,73</b>	<b>839,22</b>	<b>1.892,10</b>	<b>945,70</b>	<b>-2.750,96</b>	<b>-1.613,41</b>
Despesa Total	55.273,60	66.746,16	73.266,42	61.568,62	64.828,75	74.867,50	65.842,82	66.960,29
Despesas Correntes	40.559,85	48.564,07	52.756,40	44.690,67	45.979,91	54.290,76	47.797,24	52.293,31
Despesa de Capital	14.713,76	18.182,10	20.510,02	16.877,95	18.848,84	20.576,74	18.045,58	14.666,98
Despesa Primária (2)	51.927,59	62.209,10	69.039,07	56.264,96	56.930,76	68.271,53	57.986,47	58.904,79
Despesa Operacional	43.475,25	49.776,17	55.855,88	44.858,42	46.890,35	58.530,18	46.696,10	45.347,97
Pessoal	16.466,74	19.676,00	22.951,27	18.005,12	16.767,70	16.055,76	16.286,45	21.029,02
Investimentos	2.523,59	3.371,57	3.993,12	2.695,13	3.931,37	6.090,83	2.837,32	854,78
Transf. a Empresas (corrente)	8.080,64	8.801,80	8.957,49	8.103,83	8.564,02	13.565,77	9.445,60	8.417,09
Transf. a Empresas (capital)	9.898,45	9.927,08	12.063,35	9.018,29	8.656,77	9.734,49	7.965,42	6.463,00
Outras Despesas	6.505,82	7.999,73	7.890,65	7.036,05	8.970,50	13.083,34	10.161,31	8.584,08
Despesa Não-operacional	11.798,36	16.969,99	17.410,54	16.710,20	17.938,40	16.337,32	19.146,72	21.612,32
Juros e Encargos	1.360,69	233,05	353,96	833,07	2.008,74	2.287,70	1.382,22	871,00
Amortizações	1.985,32	4.304,01	3.873,40	4.470,58	5.889,24	4.308,27	6.474,12	7.184,50
Transf. a Municípios (corrente)	8.162,03	11.939,14	12.863,06	11.131,85	9.899,16	9.360,18	10.728,21	13.495,30
Transf. a Municípios (capital)	290,31	493,79	320,12	274,69	141,25	381,16	562,16	61,52
Resultado Primário	-6.606,62	-5.558,47	-12.958,89	-7.579,05	-12.560,45	-27.372,40	-11.612,86	-301,12
Resultado Primário/Receita Disponível	-15,44	-10,31	-24,27	-15,72	-28,47	-67,52	-25,46	-0,51
Resultado Orçamentário	-6.947,56	-5.649,80	-11.632,74	-6.633,12	-10.645,40	-14.962,90	-11.761,21	-1.870,86
Resultado Orç./Receita Disponível	-16,24	-10,48	-21,78	-13,76	-24,13	-36,91	-25,79	-3,19
Receita Própria Líquida	36.875,73	44.239,94	42.898,41	37.386,08	34.352,85	42.621,59	37.685,85	45.090,51
<b>Poupança Corrente</b>	<b>4.760,18</b>	<b>8.086,56</b>	<b>3.323,77</b>	<b>3.990,99</b>	<b>-1.612,91</b>	<b>-13.391,63</b>	<b>-1.423,63</b>	<b>6.290,33</b>
Índice Poupança Corrente	11,12	15,00	6,22	8,28	-3,66	-33,04	-3,12	10,73
Juros e Encargos/Receita Disponível	3,18	0,43	0,66	1,73	4,55	5,64	3,03	1,49
Resultado Primário/PIB	-1,5915	-1,3118	-3,2299	-1,8981	-3,2264	-6,6217	-2,6517	-0,0657
Resultado Orçamentário/PIB	-1,6736	-1,3334	-2,8994	-1,6612	-2,7345	-3,6197	-2,6856	-0,4081
PIB Paulista	415.128,50	423.715,16	401.215,56	399.286,44	389.302,37	413.373,05	437.932,67	458.418,53

Continua...

Tabela E. Continuação

Em milhões de R\$ dez. 2003

	1996	1997 (a)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Receita Total	68.250,38	76.394,22	77.485,19	72.557,97	68.139,67	67.268,31	66.590,10	59.265,35
Receitas Correntes	61.425,77	66.302,78	68.922,13	65.034,61	66.486,38	66.600,78	65.150,65	58.100,80
Receita de Capital	6.824,61	10.091,43	8.563,06	7.523,36	1.653,29	667,53	1.439,45	1.164,55
Operações Crédito	6.818,29	1.302,09	700,93	627,13	447,50	298,82	614,07	584,77
Transf. da União	6,39	107,36	305,42	46,47	96,64	210,08	139,85	115,95
Alienação Bens	0,00	7.805,33	7.541,71	6.836,16	1.096,52	146,04	677,66	429,34
Receita Disponível	61.432,09	66.510,00	68.450,50	64.298,45	65.534,64	65.643,67	64.320,04	57.637,47
Receita Corrente Líquida	46.860,52	51.581,67	54.270,85	51.001,66	51.730,25	51.744,36	50.532,53	45.294,93
Receita Primária (1)	61.432,09	67.286,79	69.242,55	65.094,68	66.595,65	66.823,45	65.298,37	58.251,23
Oper. Crédito/Rec. Disponível	11,10	1,96	1,02	0,98	0,68	0,46	0,95	1,01
<b>Operações Crédito Líquidas</b>	<b>-1.455,56</b>	<b>-8.031,65</b>	<b>-9.496,21</b>	<b>-8.741,18</b>	<b>-4.736,94</b>	<b>-5.099,53</b>	<b>-4.720,83</b>	<b>-4.836,87</b>
Despesa Total	68.255,47	74.950,51	77.326,04	72.402,52	68.075,05	67.199,35	65.813,79	58.848,99
Despesas Correntes	56.305,45	60.534,54	65.609,00	62.075,70	61.404,31	61.382,62	60.080,43	54.574,53
Despesa de Capital	11.950,02	14.415,97	11.717,04	10.326,83	6.670,74	5.816,73	5.733,36	4.274,46
Despesa Primária (2)	59.981,62	65.616,77	67.128,90	63.034,21	62.890,61	61.801,00	60.478,89	53.427,35
Despesa Operacional	45.239,71	50.612,75	52.074,56	48.793,51	47.883,27	46.741,44	45.584,84	40.530,72
Pessoal	29.033,93	32.985,81	34.250,05	32.856,26	31.378,53	30.597,01	30.001,62	26.812,70
Investimentos	1.214,21	3.393,89	3.617,50	2.252,26	2.570,91	1.884,03	2.328,23	2.196,14
Transf. a Empresas (corrente)	4.246,65	1.154,76	1.645,55	957,63	950,97	818,65	883,98	898,75
Transf. a Empresas (capital)	2.857,08	2.937,31	2.574,49	2.430,42	2.686,32	2.625,57	2.353,65	760,52
Outras Despesas	7.887,85	10.140,98	9.986,98	10.296,94	10.296,54	10.816,17	10.017,36	9.862,61
Despesa Não-operacional	23.015,77	24.337,76	25.251,48	23.609,02	20.191,78	20.457,92	20.228,95	18.318,27
Juros e Encargos	1.337,80	1.531,89	5.220,63	4.144,16	4.215,32	4.481,82	4.283,42	4.102,93
Amortizações	6.936,05	7.801,86	4.976,50	5.224,15	969,13	916,53	1.051,47	1.318,71
Transf. a Municípios (corrente)	14.570,40	14.721,11	14.651,27	14.032,95	14.756,13	14.856,43	14.618,12	12.805,87
Transf. a Municípios (capital)	171,52	282,90	403,07	207,75	251,21	203,14	275,94	90,76

Continua...

Tabela E. Continuação

Em milhões de R\$ dez. 2003

	1996	1997 (a)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Resultado Primário	1.450,46	1.670,02	2.113,64	2.060,47	3.705,04	5.022,45	4.819,47	4.823,88
Resultado Primário/Receita Disponível	2,36	2,51	3,09	3,20	5,65	7,65	7,49	8,37
Resultado Orçamentário	-5,09	1.443,71	159,15	155,45	64,62	68,96	776,31	416,36
Resultado Orç./Receita Disponível	-0,01	2,17	0,23	0,24	0,10	0,11	1,21	0,72
Receita Própria Líquida	46.690,17	60.088,11	61.729,91	57.690,13	52.684,83	51.909,93	51.081,97	45.783,94
Poupança Corrente	5.120,32	5.768,24	3.313,12	2.958,91	5.082,06	5.218,16	5.070,22	3.526,27
Índice Poupança Corrente	8,33	8,67	4,84	4,60	7,75	7,95	7,88	6,12
Juros e Encargos/Rec. Disponível	2,18	2,30	7,63	6,45	6,43	6,83	6,66	7,12
Resultado Primário/PIB	0,3082	0,3418	0,4312	0,4189	0,7263	0,9730	0,9261	0,9326
Resultado Orçamentário/PIB	-0,0011	0,2955	0,0325	0,0316	0,0127	0,0134	0,1492	0,0805
PIB Paulista	470.556,27	488.616,01	490.154,22	491.927,75	510.151,81	516.175,35	520.388,38	517.266,40

Nota: (a) O valor nominal correspondente a R\$ 50.388,7 milhões foi excluído das operações de crédito (receita) e da amortização da dívida e das inversões financeiras (despesa) a fim de uniformizar a série histórica, neutralizando as alterações contábeis provenientes do acordo de reestruturação da dívida do Estado de São Paulo.

Notas Complementares:

- 1) Receita Disponível = Receita Total – (Transf. Convênios + Op. de Crédito + Alienação Bens);
- 2) Receita Corrente Líquida = Receitas Correntes – (Transferências Constitucionais e Legais + Contribuições Previdenciárias dos Servidores + Receitas de Compensação Financeira);
- 3) Receita Primária = Receita Orçamentária – (Receita Financeira + Alienação de Bens + Operações de Crédito + Cancelamento de Restos a Pagar);
- 4) Despesa Primária = Despesa Orçamentária – Juros e Encargos e Amortização da Dívida);
- 5) Resultado Primário = Receita Primária – Despesa Primária;
- 6) Receita Própria Líquida = Receita Total – (Operações de Crédito + Transferências a Municípios);
- 7) Poupança Corrente = Receitas Correntes – Despesas Correntes ;
- 8) Receita Líquida Real = Receita Corrente Líquida + Amortização + Transferências de Capital + Outras Receitas de Capital – Transferências de Capital Intergovernamentais a Municípios;
- 9) Operações de Crédito Líquidas = Operações de Crédito – Juros e Encargos e Amortização da Dívida.

Fonte: *Balancos Gerais do Estado de São Paulo* (vários números) e *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*/Fundação Seade. Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/Fundap).

Tabela F. Evolução das despesas por função – Estado de São Paulo – 1980-2003

Despesas por função	Em milhões de R\$ dez 2003											
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Áreas Sociais												
Educação e Cultura	9.083,1	8.823,57	9.041,95	7.173,51	6.889,83	8.632,40	11.104,41	11.580,21	9.866,27	12.073,29	13.221,04	10.927,43
Saúde e Saneamento	3.330,64	3.106,81	3.320,70	2.997,97	2.319,17	3.304,14	4.562,86	5.195,29	7.705,63	10.128,90	9.049,29	7.623,77
Habituação e Urbanismo	151,66	70,51	68,38	319,88	153,08	121,14	359,63	305,93	528,33	563,82	537,32	1.254,22
Assistência e Previdência	4.191,63	4.267,34	4.497,08	4.055,11	3.849,03	5.345,06	8.228,76	8.603,53	6.661,51	7.276,91	8.792,81	6.825,95
Área Social – Total	16.757,05	16.268,23	16.928,11	14.546,48	13.211,10	17.402,73	24.255,65	25.684,96	24.761,74	30.042,92	31.600,46	26.631,37
Despesa Orçamentária Total (DOT)	40.951,18	39.782,61	41.266,81	34.674,63	34.033,20	41.858,79	57.217,52	55.903,20	55.273,60	66.746,16	73.266,42	61.568,62
Serviço da Dívida	3.608,17	2.481,47	2.213,64	3.044,82	2.884,41	3.453,20	3.391,68	3.012,17	3.346,25	4.537,54	4.227,83	5.303,65
Composição das Despesas (Em % do Total da Área Social)												
Educação e Cultura	54,2	54,2	53,4	49,3	52,2	49,6	45,8	45,1	39,8	40,2	41,8	41,0
Saúde e Saneamento	19,9	19,1	19,6	20,6	17,6	19,0	18,8	20,2	31,1	33,7	28,6	28,6
Habituação e Urbanismo	0,9	0,4	0,4	2,2	1,2	0,7	1,5	1,2	2,1	1,9	1,7	4,7
Assistência e Previdência	25,0	26,2	26,6	27,9	29,1	30,7	33,9	33,5	26,9	24,2	27,8	25,6
Composição das Despesas (Em % da Despesa Orçamentária Total)												
Educação e Cultura	22,2	22,2	21,9	20,7	20,2	20,6	19,4	20,7	17,8	18,1	18,0	17,7
Saúde e Saneamento	8,1	7,8	8,0	8,6	6,8	7,9	8,0	9,3	13,9	15,2	12,4	12,4
Habituação e Urbanismo	0,4	0,2	0,2	0,9	0,4	0,3	0,6	0,5	1,0	0,8	0,7	2,0
Assistência e Previdência	10,2	10,7	10,9	11,7	11,3	12,8	14,4	15,4	12,1	10,9	12,0	11,1
Área Social – Total	40,9	40,9	41,0	42,0	38,8	41,6	42,4	45,9	44,8	45,0	43,1	43,3
Serviço da Dívida/DOT	8,8	6,2	5,4	8,8	8,5	8,2	5,9	5,4	6,1	6,8	5,8	8,6

Continua...

Crise e "ajuste" das finanças do Estado de São Paulo (1980-2005)

Tabela F. Continuação

Em milhões de R\$ dez 2003												
Despesas por função	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Áreas Sociais												
Educação e Cultura	11.020,89	10.573,71	10.210,29	10.601,24	11.497,19	11.896,18	12.072,55	11.493,40	11.959,95	8.363,41	8.685,19	8.134,03
Saúde e Saneamento	6.790,69	6.537,29	6.703,86	6.503,68	4.165,96	5.128,99	5.585,96	5.307,18	5.051,81	5.598,99	5.657,84	5.692,01
Habituação e Urbanismo	1.433,33	1.075,12	1.280,01	1.347,17	1.171,66	1.497,25	978,32	937,51	718,47	601,15	581,07	261,20
Assistência e Previdência	6.584,14	6.835,65	6.718,29	8.307,74	9.605,56	11.839,37	14.193,97	13.392,54	12.393,55	10.820,71	10.077,78	8.506,48
Área Social – Total	25.829,05	25.021,77	24.912,46	26.759,84	26.440,38	30.361,79	32.830,80	31.130,63	30.123,77	25.384,26	25.001,88	22.593,71
Des. Orçamentária Total (DOT)	64.828,75	74.867,50	65.842,82	66.960,29	68.255,47	74.950,51	77.326,04	72.402,52	68.075,05	67.199,35	65.813,79	58.848,99
Serviço da Dívida	7.898,22	6.595,97	7.856,34	8.055,5	8.273,8	9.333,7	10.197,10	9.368,3	5.184,4	5.398,4	5.334,9	5.421,6

Composição das Despesas (Em % do Total da Área Social)

Educação e Cultura	42,7	42,3	41,0	39,6	43,5	39,2	36,8	36,9	39,7	32,9	34,7	36,0
Saúde e Saneamento	26,3	26,1	26,9	24,3	15,8	16,9	17,0	17,0	16,8	22,1	22,6	25,2
Habituação e Urbanismo	5,5	4,3	5,1	5,0	4,4	4,9	3,0	3,0	2,4	2,4	2,3	1,2
Assistência e Previdência	25,5	27,3	27,0	31,0	36,3	39,0	43,2	43,0	41,1	42,6	40,3	37,6

Composição das Despesas (Em % da Despesa Orçamentária Total)

Educação e Cultura	17,0	14,1	15,5	15,8	16,8	15,9	15,6	15,9	17,6	12,4	13,2	13,8
Saúde e Saneamento	10,5	8,7	10,2	9,7	6,1	6,8	7,2	7,3	7,4	8,3	8,6	9,7
Habituação e Urbanismo	2,2	1,4	1,9	2,0	1,7	2,0	1,3	1,3	1,1	0,9	0,9	0,4
Assistência e Previdência	10,2	9,1	10,2	12,4	14,1	15,8	18,4	18,5	18,2	16,1	15,3	14,5
Área Social – Total	39,8	33,4	37,8	40,0	38,7	40,5	42,5	43,0	44,3	37,8	38,0	38,4
Serviço da Dívida/DOT	12,2	8,8	11,9	12,0	12,1	12,5	13,2	12,9	7,6	8,0	8,1	9,2

Nota Complementar: Até 2000 os gastos com inativos e pensionistas do Estado eram centralizados na função Previdência Social (função 12). A partir de 2001, por exigência legal, houve a descentralização dessa despesa, sendo distribuída pelas funções que a comportavam.

Neste trabalho, para efeito de comparação da série histórica, foram retirados – a partir de 2001 – os gastos com inativos e pensionistas das funções educação, saneamento, cultura, saúde e adicionado na função previdência social.

Fonte: *Balanços Gerais do Estado de São Paulo* (vários números) e *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*/Fundação Seade. Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/Fundap).

Tabela G. Produto Interno Bruto a preço de mercado total e *per capita* e população residente  
Estado de São Paulo – 1985-2003

Anos	PIB Total				População Residente (3)	Deflator do PIB – Base 2003=100 PIB Per Capita			
	Preço Corrente (1)	Preço de 2003 (1)	Variação Real Anual (%)	Índice Real (2)		Preço Corrente (1)	Preço de 2003 (1)	Variação Real Anual (%)	Índice Real (2)
	1985	170	378.640.461.245	–		100,00	28.014.784	0,00000609	13.564
1986	442	405.899.792.891	7,20	107,20	28.624.170	0,00001545	14.188	4,60	104,60
1987	1.502	417.942.272.714	2,97	110,38	29.224.852	0,00005138	14.297	0,77	105,40
1988	11.608	415.128.496.068	-0,67	109,64	29.813.099	0,00038936	13.924	-2,61	102,66
1989	173.516	423.715.161.548	2,07	111,90	30.386.139	0,00571038	13.944	0,14	102,80
1990	4.275.248	401.215.558.137	-5,31	105,96	30.945.297	0,13815500	12.965	-7,02	95,58
1991	21.251.501	399.286.443.963	-0,48	105,45	31.490.645	0,67485124	12.680	-2,20	93,48
1992	227.461.677	389.302.365.885	-2,50	102,82	32.047.865	7,09756102	12.148	-4,20	89,56
1993	4.916.925.069	413.373.050.184	6,18	109,17	32.603.058	150,81177568	12.679	4,37	93,47
1994	119.252.308.513	437.932.670.246	5,94	115,66	33.148.808	3.597,48406377	13.211	4,20	97,40
1995	229.196.367.330	458.418.531.653	4,68	121,07	33.686.397	6.803,82466435	13.608	3,01	100,33
1996	272.034.909.104	470.556.274.433	2,65	124,28	34.220.171	7.949,54758596	13.751	1,05	101,38
1997	308.892.569.846	488.616.014.641	3,84	129,04	34.752.225	8.888,42570069	14.060	2,25	103,65
1998	324.152.313.949	490.154.215.834	0,31	129,45	35.284.072	9.186,93040728	13.892	-1,20	102,41
1999	340.281.480.418	491.927.752.824	0,36	129,92	36.276.632	9.380,18392716	13.560	-2,38	99,97
2000	370.818.992.144	510.151.814.178	3,70	134,73	36.909.200	10.046,79028926	13.822	1,93	101,90
2001	400.629.082.599	516.175.348.459	1,18	136,32	37.563.398	10.665,41111640	13.741	-0,58	101,31
2002	438.148.000.000	520.388.379.600	0,82	137,44	38.594.303	11.352,66000270	13.484	-1,88	99,41
2003	517.266.398.355	517.266.398.355	-0,60	136,61	38.709.320	13.362,83867438	13.363	-0,90	98,52

Valores deflacionados pelo IGP-DI (FGV) médio do ano (conforme metodologia IESP/Fundap).

Notas: (1) Em reais; (2) Base: 1985 = 100; (3) População de 1º de julho de cada ano, estimada pela Fundação IBGE.

Fonte: *Balancos Gerais do Estado de São Paulo* (vários números) e *Anuário Estatístico do Estado de São Paulo*/Fundação Seade.