

Gastos com Pessoal e Ajuste Fiscal *

Marcos Costa Holanda

Professor Titular do Curso de Pós-Graduação em Economia (CAEN) e do Departamento de Economia Aplicada da Universidade Federal do Ceará (UFC)

Resumo:

Analisa o desempenho fiscal dos estados do Ceará, Maranhão e Piauí, com ênfase na evolução dos gastos com pessoal. Faz uma breve análise dos efeitos da inflação nas contas públicas e mostra que a estabilização da economia é acompanhada de uma piora nos resultados fiscais dos Estados. Associa tal piora ao crescimento das despesas acima do crescimento das receitas, com os gastos com pessoal sendo o destaque do lado das despesas e, por exercício de simulação, aponta para a necessidade de cortes em tais gastos.

Palavras-Chave:

Contas Públicas; Inflação; Gastos com Pessoal; Brasil-Ceará; Brasil-Piauí; Brasil-Maranhão; Brasil-Nordeste.

* Este trabalho foi elaborado dentro do programa de pesquisa do Centro de Estudos de Reforma do Estado (CERES/FGV-RJ.).

INTRODUÇÃO

A nova realidade da economia brasileira, baseada na estabilidade de preços e na integração internacional, exige um novo papel do Estado no cenário econômico. Por razões de eficiência e estabilidade macroeconômica, a intervenção do Estado na economia deve diminuir e uma maior disciplina fiscal nas várias esferas de governo deve acontecer.

Na questão de eficiência, o Estado deve ceder espaço para o mercado nas áreas de produção, concentrando esforços nas áreas institucional, de regulação, de segurança e de oferta de serviços típicos de Governo como saúde e educação. No que tange à estabilidade macroeconômica, cabe-lhe a execução de políticas fiscais baseadas em equilíbrios orçamentários duradouros.

Nesse contexto, cabem aos governos estaduais esforços no sentido de modernização administrativa e de melhoria de desempenho fiscal. Apesar de tais esforços caminharem juntos, observa-se, na atual conjuntura, uma prioridade para o ajuste fiscal dos estados.

No presente, após a consolidação da reforma tributária promovida pela Constituição de 1988 e substanciais avanços na direção da estabilidade de preços, temos um quadro de deterioração fiscal na maioria dos estados brasileiros. Tal deterioração resulta do crescimento das despesas orçamentárias acima do crescimento das receitas. Apesar do bom desempenho dos estados em termos de aumento de arrecadação, observa-se um crescimento superior em seus gastos.

Na análise da evolução dos gastos dos governos, os gastos com pessoal ganham destaque. Não só têm maior peso na estrutura geral das despesas orçamentárias como são aqueles que apresentam mais elevadas taxas de crescimento, apontando para uma situação insustentável do ponto de vista de equilíbrio fiscal.

O propósito do presente estudo é analisar a evolução dos gastos com pessoal nos estados do Ceará, Maranhão e Piauí. A evolução dos gastos será analisada dentro do contexto de ajuste fiscal dos estados.

O trabalho é dividido em quatro seções. Na primeira seção, apresentamos uma breve discussão sobre os efeitos da inflação nas contas públicas. A evolução dos gastos com pessoal é analisada na seção 2. Um exercício de simulação envolvendo os gastos com pessoal é apresentado na seção 3. Na seção 4 constam algumas conclusões e recomendações do estudo.

1 - A INFLAÇÃO E AS CONTAS PÚBLICAS

O período considerado no presente estudo é dividido em dois subperíodos, bem distintos em termos de inflação. De 1991 a 1993 temos um cenário de inflação elevada em contraste com o período que vai de meados de 1994 até 1996, onde a inflação diminui de forma considerável. São oportunos, então, alguns comentários sobre os efeitos da passagem de um regime de inflação alta para outro de inflação baixa nas contas públicas dos estados.

TABELA 1
INFLAÇÃO

Média mensal / IGP-DI – período de 1991-1996

ANO	1992	1993	1994		1995	1996
			1º SEM.	2º SEM.		
INFLAÇÃO	23,29	31,24	43,13	3,08	1,67	0,73

* FONTE: CONJUNTURA ECONÔMICA.

Tradicionalmente, os efeitos da inflação sobre o orçamento público, em especial sobre o déficit público, são estudados na literatura a partir de dois pontos. Primeiro, haveria uma correlação positiva entre inflação e déficit público, que é conhecida por “Efeito-Tanzi”¹. Por conta de uma defasagem entre o momento da ocorrência do fato gerador do tributo e aquele em que este é efetivamente coletado pelo fisco, um aumento da inflação causaria uma redução da receita tributária em termos reais com reflexos negativos sobre o déficit público².

Segundo, haveria um resultado positivo da inflação sobre as receitas do governo na medida em que esta, ao elevar a renda nominal dos agentes, os conduziria para faixas mais altas de alíquotas de tributação, fazendo com que paguem mais impostos em termos reais³.

Na verdade, se de um lado a inflação tende a reduzir o valor real da arrecadação tributária, por outro lado viabiliza uma nova fonte de arrecadação de recursos para o Governo. Tal ocorre a partir da coleta do Imposto Inflacionário, coletado pelo governo a partir da perda do poder de compra por parte da moeda⁴. De forma simplificada, o Imposto Inflacionário é um imposto cuja alíquota é a taxa de inflação e cuja base tributária é o estoque real de moeda (base monetária) circulando na economia⁵.

Tal imposto também pode ser coletado através dos depósitos à vista nos bancos comerciais, na medida em que estes não pagam juros aos seus depositantes. Do mesmo modo, o valor arrecadado seria correspondente ao produto da taxa de inflação pelo estoque real de depósito à vista existente.

Do ponto de vista dos governos estaduais, a inflação viabilizaria então uma arrecadação extra

a partir dos depósitos à vista nos bancos estaduais. Esta receita pode ser alavancada com a implementação de sistemas contábeis centralizados e integrados e a criação de contas bancárias únicas. Tais medidas possibilitam melhor gerenciamento do fluxo de caixa do governo onde os saldos positivos em conta são aplicados no mercado financeiro. De fato, as receitas provenientes dessas aplicações, incorporadas na rubrica Receita Patrimonial, passaram a exercer um papel de destaque dentro dos orçamentos estaduais no período de alta inflação. No caso do Estado do Ceará, por exemplo, tais receitas alcançaram em 1993 valor equivalente a 23% das receitas correntes do estado no referido ano.

A partir da análise clássica de CAGAN (1956)⁶ sobre a dinâmica das hiperinflações, desenvolvem-se modelos teóricos de inflação em que esta surge exatamente como uma forma de gerar receita (imposto inflacionário) com a qual o governo financiaria um determinado déficit orçamentário.

Na literatura mais recente⁷, os efeitos da inflação sobre as contas públicas são analisados de forma mais ampla. O foco da análise é direcionado não apenas aos efeitos da inflação alta, mas também para aqueles que a inflação baixa causaria nas contas públicas. BACHA (1994) argumenta que para economias como a brasileira, a correlação positiva entre a inflação e o déficit público deve ser questionada na medida em que um efeito Tanzi inverso pode predominar sobre o conceito tradicional discutido acima.

O ponto central desse novo enfoque parte da constatação empírica de que existe uma assimetria de indexação entre as receitas e despesas orçamentárias. Nossa legislação tributária e o processo de elaboração orçamentária resultam em uma situação em que as receitas são indexadas de maneira mais significativa do que as despesas. Neste caso, o efeito negativo da inflação sobre as receitas efeito Tanzi tradicional seria menor do

¹ TANZI (1997).

² Para uma formalização e estimativa de tal efeito para a economia brasileira ver BARBOSA (1987).

³ Sobre o assunto ver MARTIN (1976).

⁴ Para uma explicação formal do conceito de Imposto Inflacionário ver HOLANDA (1987) e SIMONSEN & CYSNE (1994).

⁵ Para o cálculo do valor de tal imposto para a economia brasileira ver CYSNE (1993).

⁶ Ver CAGAN (1956).

⁷ Ver BACHA (1994); PATKIM (1993) e GIAMBIAGI (1997).

que o efeito positivo sobre as despesas, no sentido de reduzir seu valor em termos reais efeito Tanzi inverso.

Na medida em que as despesas orçamentárias são fixadas em valores nominais, embutindo uma expectativa de inflação, uma alta da inflação permitiria uma redução de seu valor real quer pela diferença entre a inflação esperada e a inflação realizada, quer por mecanismos de adiamento de pagamentos orçados.

Diferente do caso anterior, a inflação alta surge não como forma de gerar receita extra para o governo e assim financiar um déficit existente, mas como forma de compatibilizar o valor real da despesa orçamentária ao valor da receita.

No debate surge um conceito de déficit público muito importante em momentos de transição de um ambiente de inflação alta para um de inflação baixa, como foi o caso do Brasil recentemente. Em tais momentos, é importante observar o déficit potencial e não o atual. O déficit potencial é aquele que considera os efeitos da passagem da inflação alta para a inflação baixa comentados acima, principalmente no que se refere às despesas. Ou seja, é o déficit que incorpora em seu cálculo a perda de flexibilidade por parte do governo em reduzir o valor real das despesas a partir da inflação e controle de desembolsos.

Na análise empírica que se segue, observa-se que, no período pré-Real, as contas públicas dos estados do Ceará, Maranhão e Piauí apresentavam um relativo equilíbrio fiscal que, na verdade, ofuscava um déficit potencial preocupante. Os números mostram que, com a queda da inflação, a rigidez imposta às despesas mais do que compensaram os efeitos positivos sobre as receitas acarretando uma deterioração das contas fiscais dos três estados.

A queda da inflação revelou que a evolução recente das contas públicas estaduais, e mesmo federal, caracterizou-se mais pela presença de déficit reprimido do que pela presença de déficit suprimido. Com a estabilização da economia, a repressão fiscal não mais se tornou possível e os

governos passaram a apresentar uma clara deterioração em suas contas, tornando inadiável a adoção de programas de redução de despesas.

A repressão fiscal pode ser interpretada como uma estratégia defensiva do ministro (secretário) da Fazenda em um jogo com os demais ministros (secretários). Teríamos, dessa forma, uma explicação da inflação a partir da teoria dos jogos: de um lado estaria o ministro (secretário) da Fazenda (“economizador”) e do outro os demais ministros (secretários) que seriam “gastadores”⁸. Como as estratégias dos ministros (secretários) é superestimar as despesas de suas pastas, por conta da expectativa da inflação, e para não perderem espaço político no orçamento, estas, apesar de individualmente fazerem sentido, no conjunto resultam em despesas superiores às receitas. Neste caso, uma estratégia possível para o ministro (secretário) da Fazenda, no sentido de equilibrar despesas com receitas, é a prática da repressão fiscal via aumento da inflação e/ou adiamento de desembolsos.

Os efeitos negativos da queda da inflação nas contas fiscais dos estados foram intensificados, pelo menos, por dois fatores. Primeiro, a concessão de aumentos salariais na maioria dos estados, em parte calculados em função de uma expectativa de inflação superior à inflação que efetivamente ocorreu. Segundo, a condução da política monetária na primeira fase do Plano Real, que resultou em juros reais muito elevados.

Existem, no entanto, alguns pontos positivos na queda da inflação. Com a estabilização é de se esperar um aumento da atividade econômica, principalmente um aumento do consumo. Vale lembrar que, com a queda da inflação, o imposto inflacionário, antes recolhido pelo governo, retorna ao bolso dos consumidores, principalmente os de baixa renda, e alta propensão a consumir. Isto significa um potencial para o aumento da arrecadação de tributos. Além disso, a estabilização de preços facilita o trabalho de fiscalização e arrecadação da máquina fazendária, que agora não mais

⁸ Ver PATIKIN (1993).

tem de trabalhar com o confuso diferencial de valores nominais e valores reais. O quadro abaixo resume os efeitos positivos e negativos de uma

inflação alta e de uma inflação baixa sobre as contas públicas.

QUADRO 1
INFLAÇÃO E CONTAS PÚBLICAS

	INFLAÇÃO ALTA		INFLAÇÃO BAIXA	
RECEITAS	efeito positivo	efeito negativo	efeito positivo	efeito negativo
	- imposto inflacionário - aumento de alíquota efetiva sobre os rendimentos reais	- <i>Efeito Tanzi</i>	- aumento da atividade econômica - melhor fiscalização	- fim do imposto inflacionário - fim das receitas de tesouraria
DESPESAS	efeito positivo	efeito negativo	efeito positivo	efeito negativo
	- redução do valor real das despesas - juros reais baixos	- superestimação de despesas em termos nominais	- facilita o controle das despesas	- juros reais elevados.

2 - GASTOS COM PESSOAL E O DESEMPENHO FISCAL DOS ESTADOS DO CEARÁ, PIAUÍ E MARANHÃO 1991-1996.

A TABELA 2 mostra que, de uma forma geral, acontece, ao longo do período de análise, uma deterioração das contas públicas dos três estados.

A partir do conceito de déficit primário, que não contabiliza os gastos com juros do lado da

seção anterior, uma correlação negativa entre inflação e déficit público. O período de inflação baixa, 1994-1996, está associado ao período de deterioração das contas públicas.

Os dados sobre receitas e despesas dos estados mostram que a deterioração fiscal observada no período ocorre a despeito de uma evolução positiva das receitas. Os crescimentos acumulados das receitas correntes, no período 1991-96, foram de 32, 38 e 46% para os estados do Ceará, Maranhão e Piauí, respectivamente.

TABELA 2
DÉFICIT PÚBLICO DOS ESTADOS EM % PIB
PERÍODO 1991-96

ANO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<u>DÉFICIT PRIMÁRIO / PIB</u>						
CEARÁ	0,85%	0,26%	0,47%	0,17%	-0,41%	-0,21%
MARANHÃO	1,98%	0,86%	1,40%	-0,19%	1,02%	-0,73%
PIAUÍ	1,16%	1,57%	0,91%	-1,03%	-1,90%	-0,19%

OBS: Valores Positivos = Superávit e Valores Negativos = Déficit

FONTE: BALANÇOS GERAIS DOS ESTADOS DO CEARÁ, MARANHÃO E PIAUÍ, 1991-1996

despesa e operações de crédito, do lado da receita, verifica-se que o quadro de deterioração fiscal predomina.

Temos, nesse caso, ao nível da experiência dos três estados e de acordo com a discussão da

seção anterior, uma correlação negativa entre inflação e déficit público.

O problema surge do lado das despesas uma vez que estas apresentam crescimentos superiores aos observados nas receitas.

Os crescimentos acumulados das despesas, no mesmo período, foram de 56, 73 e 58%, respectivamente.

TABELA 3
RECEITAS CORRENTES (1991-96)

ANO ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CEARÁ	1.700.666	1.519.009	1.713.534	1.547.864	1.817.157	2.042.824
MARANHÃO	1.000.052	1.051.309	945.843	847.381	1.051.469	1.167.685
PIAÚÍ	568.108	542.692	628.523	520.036	705.230	762.925

* Valores a preços constantes de agosto de 1995 em R\$1.000,00

** **FONTE:** BALANÇOS GERAIS DOS ESTADOS DO CEARÁ, PIAÚÍ E MARANHÃO, 1991-1996.

TABELA 4
DESPESAS CORRENTES (1991-96)

ANO ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CEARÁ	1.182.25	1.130.01	1.352.42	1.217.22	1.611.57	1.849.26
MARANHÃO	642.777	704.260	730.151	805.857	930.896	1.112.15
PIAÚÍ	502.721	423.632	539.829	531.388	808.370	796.496

* Valores a preços constantes de agosto de 1995 em R\$1.000,00

** **FONTE:** BALANÇOS GERAIS DOS ESTADOS DO CEARÁ, PIAÚÍ E MARANHÃO, 1991-1996.

Do ponto de vista das receitas tem-se um quadro que combina o resultado líquido positivo⁹ da queda da inflação, a plena implementação do novo regime tributário introduzido pela Constituição de 1988 e os resultados positivos alcançados pelos programas de modernização fazendária pos-

único e rigoroso cronograma de receitas e desembolsos, como é o caso do Ceará¹⁰.

A TABELA 5 apresenta a evolução das receitas patrimoniais nos três estados.

TABELA 5
RECEITA PATRIMONIAL (1991-96)

ANO ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CEARÁ	259.044	213.069	339.929	165.026	59.008	16.881
MARA-NHÃO	109.493	156.102	72.036	7.717	3.345	25.277
PIAÚÍ	27.818	53.707	3.466	3,12	6,43	1,39

* Valores a preços de agosto de 1995 em R\$1.000,00

tos em prática pelos estados. O bom desempenho das receitas, no período pós-Real, ocorre a despeito da perda por parte dos estados de ganhos financeiros obtidos pelo gerenciamento de seus fluxos de caixa. Tais receitas, contabilizadas como receitas patrimoniais, adquiriram papel de destaque no período de inflação elevada, em especial nos estados que implantaram sistemas de caixa

Do lado das despesas, o cenário é de um efeito líquido negativo da queda da inflação combinado com aumentos importantes nas despesas com o pagamento de pessoal e encargos financeiros.

O crescimento das despesas, no período pós-Real, pode ser explicado pelo menos por três fato-

⁹ Ver seção anterior.

¹⁰ Ver BOTELHO (1993).

res. Primeiro: a queda da inflação retirou dos governos a flexibilidade de ajustar o valor real das despesas a partir de uma taxa de inflação crescente e adiamento de pagamento de salários e a fornecedores. Segundo: a concessão de aumentos salariais aos servidores públicos. Neste caso, a elevação do salário mínimo em maio de 1995 tem impacto importante. Terceiro: o aumento do custo de financiamento da dívida pública por conta da elevação das taxas de juros reais praticadas no período inicial do plano de estabilização.

Dos itens de despesa, os gastos com pessoal são aqueles que mais têm sido alvo de análise e preocupação. Além de se constituir o item de maior peso na estrutura dos gastos, é o que vem apresentando mais elevada taxa de crescimento. Em 1996, as despesas com pessoal ativo, somente na administração direta, responderam por 38, 47 e 73% das receitas correntes líquidas do Ceará, Maranhão e Piauí, respectivamente. Se somarmos os gastos com inativos, a participação dos gastos com pessoal em relação às receitas correntes líquidas subiram para 57,74% no Ceará e 63,80% no Maranhão.

Considerando todo o intervalo analisado, 1991-96, os gastos com pessoal ativo da administração direta cresceram 56% no Ceará, 94% no Maranhão e 103% no Piauí. Tais aumentos, é bom lembrar, estão, em termos reais, acima da inflação. A literatura sobre Ilusão Fiscal¹¹ é um referencial teórico para explicar tal evolução de gastos e conseqüente geração de déficit orçamentário. A idéia é que os eleitores tendem a superestimar os benefícios de aumentos de gastos e subestimar o ônus futuro do financiamento dos déficits gerados. Os políticos aproveitam a oportunidade e aumentam os gastos com salários de forma a agradar os eleitores.

O crescimento mais acentuado dos gastos ocorre a partir de 1994 (TABELA 6). A queda da inflação impõe uma rigidez muito forte nos gastos com salários. Se antes o cenário era de concessão de ajustes nominais generosos que logo eram cor-

roídos pela inflação e definiam níveis de salários reais flexíveis, a nova realidade passa a mostrar níveis de salários reais bem mais rígidos.

O crescimento dos gastos com pessoal ocorre a despeito da redução do quadro de servidores.

A evolução dos gastos com inativos¹² é negativa. O forte crescimento observado em 1995 pode ser explicado pelo aumento do salário mínimo e pelo aumento do número de aposentadorias requeridas em função do debate sobre a reforma da previdência. Servidores receosos de perderem vantagens garantidas pelo sistema vigente, principalmente aqueles localizados no topo da pirâmide salarial, passaram a requerer aposentadorias bem acima do ritmo normal. A evolução recente de tais gastos é insustentável no médio prazo, indicando uma clara necessidade de reforma no sistema previdenciário atual.

A TABELA 9 apresenta o custo médio anual dos servidores ativos e inativos nos três estados¹³. Chama atenção o substancial aumento verificado no custo médio com o servidor ativo. Em 1991, temos uma distribuição homogênea desses custos nos três estados, em torno de quatro mil reais. Tal homogeneidade permanece até 1994, quando os valores crescem para cinco mil reais. A partir de 1995, observa-se um crescimento significativo e diferenciado dos valores. No Ceará, o custo médio sobe 46% no período 1995-96. Já no Maranhão, o crescimento é de 63%, chegando a 88% no Piauí.

No geral, o custo médio dos inativos é superior ao dos ativos, refletindo a tendência de que as aposentadorias ocorrem em níveis elevados da pirâmide salarial

No Maranhão, os gastos com inativos representavam 18% dos gastos com ativos em 1991. Essa proporção sobe para 27% em 1996. No Ceará ela fica estabilizada em torno de 30% no período.

¹¹ Ver nesse sentido ALESINA & PEROTTI (1994).

¹² Consideramos nesse caso os gastos com aposentadorias e pensões.

¹³ O custo médio é obtido dividindo-se os gastos com ativos e inativos pelo número de servidores ativos e inativos, respectivamente.

TABELA 6
DESPESA DE PESSOAL ATIVO
PERÍODO DE 1991-96

ANO ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CEARÁ	419.917	408.782	464.262	443.226	634.378	656.487
MARANHÃO	256.692	263.808	275.621	325.240	415.893	497.182
PIAUÍ	249.069	207.097	309.625	338.261	455.782	506.941

* Valores a preços de agosto de 1995 em R\$1.000,00

** **FONTE:** BALANÇOS GERAIS DOS ESTADOS DO CEARÁ, PIAUÍ E MARANHÃO, 1991-1996.

TABELA 7
QUANTITATIVO DOS SERVIDORES
PERÍODO DE 1991-96

ANO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
-----	------	------	------	------	------	------

PESSOAL ATIVO

CEARÁ	90.173	88.626	87.961	89.096	88.305	89.881
MARANHÃO	62.675	62.675	54.570	62.646	60.959	58.559
PIAUÍ	62.016	66.141	65.986	68.097	65.989	54.212

PESSOAL INATIVO

CEARÁ	10.109	11.268	12.784	13.525	13.255	13.946
MARANHÃO	10.283	10.283	11.092	10.200	10.330	11.587
PIAUÍ	6.344	7.317	8.237	9.186	10.190	11.748

TOTAL

CEARÁ	100.282	99.894	100.745	102.621	101.560	103.827
MARANHÃO	69.019	69.992	62.807	71.832	71.149	70.307
PIAUÍ	72.299	76.424	77.078	78.297	80.878	65.901

do, enquanto no Piauí se verifica uma queda de 22 para 15%.

Além dos gastos com servidores ativos e inativos da administração direta, devemos considerar as transferências feitas à administração indireta para pagamento de pessoal. A TABELA 11 apresenta os valores dessas transferências.

A participação dos gastos totais nas receitas e despesas correntes líquidas é apresentada na TABELA 12.

Para efeito de comparação com outros itens da despesa, apresentamos, nas TABELAS 13 e 14, os gastos com juros e investimentos dos três estados. Ocorreu um crescimento contínuo dos gastos com juros e quedas significativas nos investimentos. O crescimento dos gastos com juros é em parte justificado pela elevação das taxas de juros praticadas no período pós-Real. Contribui também a maior disciplina no pagamento dos encargos a partir de acordos de consolidação das dívidas estaduais junto ao Tesouro Nacional, feitos a partir de 1993.

TABELA 8
DESPESA PESSOAL INATIVO
PERÍODO DE 1991-96

ANO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CEARÁ	129.312	126.875	124.510	122.139	183.257	182.712
MARANHÃO	47.350	65.379	74.930	89.574	110.089	132.245
PIAUÍ	55.978	23.226	42.487	40.722	81.616	78.277

* Valores a preços de agosto de 1995 em R\$1.000,00

** **FONTE:** BALANÇOS GERAIS DOS ESTADOS DO CEARÁ, PIAUÍ E MARANHÃO, 1991-1996.

TABELA 9
CUSTO MÉDIO POR SERVIDOR ATIVO E INATIVO
PERÍODO DE 1991-96

ANO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
-----	------	------	------	------	------	------

1. CUSTO MÉDIO SERVIDOR ATIVO

CEARÁ	4.656	4.612	5.278	4.974	7.183	7.303
MARANHÃO	4.095	4.209	5.050	5.191	6.822	8.490
PIAUÍ	4.016	3.131	4.692	4.967	6.906	9.351

2. CUSTO MÉDIO SERVIDOR INATIVO

CEARÁ	12.791	11.259	9.739	9.030	13.825	13.101
MARANHÃO	4.604	6.358	6.755	8.781	10.657	11.413

Os gastos com investimentos, TABELA 14, apresentam declínio e parece serem definidos de forma residual, isto é, dada a restrição imposta pela evolução das receitas, eles são determinados em função dos gastos com pessoal e juros.

Temos, nesse caso, um cenário preocupante e revelador da difícil situação econômica dos estados. Em termos reais, os três estados investiram em 1996 bem menos do que em 1991. A queda nos gastos com investimentos é de 55, 37 e 32% para os estados do Ceará, Maranhão e Piauí, respectivamente

3 - UM EXERCÍCIO DE SIMULAÇÃO

O quadro geral discutido na seção anterior mostra uma deterioração fiscal dos estados, definida principalmente por uma evolução significativa das despesas. A deterioração fiscal mencionada é materializada por déficits orçamentários crescen-

tes, que, por sua vez, definem níveis ascendentes de dívida pública.

A TABELA 15 mostra que o comportamento recente das dívidas públicas dos estados, aqui consideradas, é de crescimento.

Do ponto de vista de solvência fiscal, uma variável básica de análise é a relação dívida/PIB. Uma trajetória ascendente dessa relação indicaria problemas futuros de financiamento das contas públicas. Os dados da TABELA 15 mostram que houve uma saudável redução dessa relação nos três estados. O Ceará apresentou em 1996 uma relação dívida/PIB em torno de 10%. Nos estados do Maranhão e Piauí, este valor atingiu 20%, aproximadamente.

SIMONSEN (1989) mostra que a dinâmica da relação dívida/PIB (Z) é definida pela expressão:

$$\dot{Z} = (i - a)Z + DP \quad (1)$$

TABELA 10
PERCENTUAL DA DESPESA DE PESSOAL INATIVO
SOBRE A DESPESA DE PESSOAL ATIVO
PERÍODO DE 1991-96

ANO ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CEARÁ	30,79%	31,04%	26,82%	27,56%	28,89%	27,83%
MARANHÃO	18,45%	24,78%	27,19%	27,54%	26,47%	26,60%
PIAUÍ	22,48%	11,22%	13,72%	12,04%	17,91%	15,44%

FONTE: BALANÇOS GERAIS DOS ESTADOS DO CEARÁ, PIAUÍ E MARANHÃO, 1991-1996.

TABELA 11
DESPESA PESSOAL – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
PERÍODO DE 1991-96

ANO ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CEARÁ	121.107	103.738	146.354	148.004	168.957	167.916
MARANHÃO	41.975	37.240	45.687	46.223	55.283	41.434
PIAUÍ	41.417	51.068	28.015	ND	ND	ND

Valores a preços de agosto de 1995 em R\$1.000,00

* FONTE: BALANÇOS GERAIS DOS ESTADOS DO CEARÁ, PIAUÍ E MARANHÃO, 1991-1996.

onde:

Z = relação dívida/PIB;

\dot{Z} = variação de Z com o tempo (derivada de Z em relação a t);

i = taxa de juros;

a = taxa de crescimento do PIB;

DP = déficit primário em proporção do PIB

Se o estado quer estabilizar a relação dívida/PIB em um determinado valor Z^* , ele terá de gerar um superávit primário de:

$$-DP = SP = (i - a)Z^* \quad (2)$$

A TABELA 16 apresenta os superávits primários necessários para estabilizar o valor de Z em 0,1 e 0,2, de acordo com alguns cenários de taxa de juros e taxas de crescimento dos PIBs estaduais.

No cenário pessimista, juros de 9% a.a. e crescimento de 2% a.a., os superávits primários necessários para estabilizar Z em 0,1 e 0,2 seriam de 0,7% e 1,4% do PIB, respectivamente. Na hipótese otimista de juros de 6% a.a. e crescimento do PIB de 7% a.a., abre-se espaço para a exe-

cução de déficit primário no limite de 0,1 e 0,2% do PIB, respectivamente.

Definindo o déficit primário como a soma de Gasto de Pessoal (GP), outros Gastos Correntes (GC)¹⁴ e Investimentos (I)¹⁵, deduzida da Receita Total (RT), podemos fazer algumas simulações de diferentes combinações de GP , GC , I e RT que viabilizariam um determinado nível de déficit primário desejado¹⁶.

Temos então que:

$$DP_T = GP_T + GC_T + I_T - RT_T \quad (3)$$

O Gasto com Pessoal pode ser dividido entre gastos com ativos (GPA) e gastos com inativos (GPI).

$$GP_T = GPA_T + GPI_T \quad (4)$$

$$GPA_T = GPA_{T-1} \cdot (1 + NA) \cdot (1 + WA) \quad (5)$$

¹⁴ Não considera gastos com juros.

¹⁵ Considera gastos com Transferências de Capital e Amortizações

¹⁶ Ver ALÉM & GIAMBIAGI (1996).

$$GPI_T = GPI_{T-1} \cdot (1 + NI) \cdot (1 + WI) \quad (6)$$

TABELA 12
PERFIL DO GASTO DE PESSOAL TOTAL*
PERÍODO DE 1991-96

ANO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. DESP. PESSOAL TOTAL / REC. CORRENTE LÍQUIDA						
CEARÁ	45,28%	48,05%	48,38%	53,53%	64,17%	57,74%
MARANHÃO	38,21%	38,07%	45,20%	60,63%	61,05%	63,80%
PIAUÍ	66,25%	54,26%	63,73%	ND	ND	ND
2. DESP. PESSOAL TOTAL / DESP. CORRENTE LÍQUIDA						
CEARÁ	69,69%	67,90%	63,46%	71,19%	74,07%	64,95%
MARANHÃO	63,12%	59,53%	59,95%	64,13%	69,90%	67,36%
PIAUÍ	75,71%	70,42%	74,86%	ND	ND	ND

* Gasto de Pessoal Total = Soma das Desp. de Pessoal Ativos, Inativos e da Administração Indireta

** **FONTE:** BALANÇOS GERAIS DOS ESTADOS DO CEARÁ, PIAUÍ E MARANHÃO, 1991-1996.

ND - Não Disponível

TABELA 13
ENCARGOS DA DÍVIDA TOTAL PERÍODO DE 1991-96

ANO ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CEARÁ	100.538	97.676	116.736	82.838	98.947	100.211

Onde:

NA = taxa de crescimento do número de servidores ativos;

NI = taxa de crescimento do número de servidores inativos;

WA = taxa de crescimento real do salário de servidores ativos;

WI = taxa de crescimento real do salário de servidores inativos;

$T-1$ = indica a variável defasada de um período.

Outros Gastos Correntes são definidos como sendo:

$$GC_T = GC_{T-1} \cdot (1 + c) \quad (7)$$

onde c é a taxa de crescimento de outros Gastos Correntes.

Os gastos com Investimentos são definidos por:

$$I_T = I_{T-1} \cdot (1 + q) \quad (8)$$

onde q é a taxa de crescimento dos Investimentos.

Finalmente, a Receita Total é a soma de Receitas Próprias e Receitas de Transferências¹⁷.

$$RT_T = RP_T + RTr_T \quad (9)$$

onde:

$$RP_T = RP_{T-1} \cdot (1 + a \cdot a) \quad (10)$$

$$RTr_T = RTr_{T-1} \cdot (1 + b \cdot a) \quad (11)$$

¹⁷ Considera-se a Receita de Capital nula.

a = elasticidade-renda das receitas próprias (tributárias);
 b = elasticidade-renda das receitas de transferências;

remos com o período 1997-2002 que cobre os dois últimos anos dos atuais governos estaduais e todo o período dos governos a serem eleitos/reeleitos em 1998.

TABELA 14
INVESTIMENTOS
PERÍODO DE 1991-96

ANO ESTADO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
CEARÁ	247.951	181.122	282.401	155.001	189.587	110.512
MARA- NHÃO	195.882	197.023	168.452	100.191	74.172	121.059
PIAUÍ	72.197	54.823	48.078	76.293	46.313	49.057

* Valores a preços de agosto de 1995 em R\$1.000,00

** **FONTE:** BALANÇOS GERAIS DOS ESTADOS DO CEARÁ, PIAUÍ E MARANHÃO, 1991-1996.

TABELA 15
PERFIL DA DÍVIDA
PERÍODO DE 1991-96

ANO	1991	1992	1993	1994	1995	1996
-----	------	------	------	------	------	------

1. DÍVIDA FLUTUANTE*

CEARÁ	200.319	177.122	189.475	108.939	139.306	110.806
MARANHÃO	83.433	51.820	47.864	123.532	122.826	144.107
PIAUÍ	77.584	51.134	56.532	115.539	100.992	134.709

2. DÍVIDA FUNDADA TOTAL*

CEARÁ	3.434.654	3.962.141	5.345.220	1.886.345	1.554.186	1.553.120
MARANHÃO	3.171.167	3.308.501	6.341.133	3.210.935	2.119.804	2.182.827
PIAUÍ	392.141	1.217.515	3.072.878	1.385.642	1.213.337	1.188.524

3. RELAÇÃO ENTRE DÍVIDA FUNDADA TOTAL E PIB

CEARÁ	0,23	0,27	0,36	0,12	0,09	0,09
--------------	------	------	------	------	------	------

a = taxa de crescimento do PIB.

Partindo de valores para 1996 dos Gastos com Pessoal, outros Gastos Correntes, Investimentos e Receitas, bem como de valores pré-determinados para os demais parâmetros envolvidos, podemos fazer simulações para componentes de despesas ou receitas. O procedimento é simples: escolhe-se um determinado componente de despesa ou receita a ser endogeneizado e, em função dos demais parâmetros e o valor do superávit primário a ser perseguido, define-se sua trajetória para o período considerado. Trabalha-

A TABELA 17 apresenta os valores básicos dos parâmetros envolvidos nas simulações. Os valores são definidos em função de cenários alternativos:

CENÁRIO 1 - Otimista. PIB crescendo a 7% a.a., taxa de juros de 6% a.a.¹⁸, taxa de crescimento dos salários dos ativos e inativos crescendo a 5% a.a., número de servidores ativos estabele-

¹⁸ Taxa de juros mínima admitida nas negociações e refinanciamentos das dívidas estaduais com o Ministério da Fazenda.

zados nos níveis de 1996, número de servidores inativos crescendo a 7% a.a. (taxa média observada no período de 1991-1996), taxa de crescimento de outros gastos correntes igual ao cresci-

mento do PIB. Taxa de crescimento do número de servidores ativos é zero e do número de servidores inativos é 7% a.a.. As elasticidades-renda das receitas permanecem iguais às do cenário

TABELA 16
RELAÇÃO DÍVIDA/PIB

RELAÇÃO DÍVIDA/PIB = 0,1											
a= 2%		a= 3%		a= 4%		a= 5%		a= 6%		a= 7%	
<i>I</i>	<i>SP</i>	<i>i</i>	<i>SP</i>	<i>i</i>	<i>SP</i>	<i>i</i>	<i>SP</i>	<i>i</i>	<i>SP</i>	<i>i</i>	<i>SP</i>
6%	0,4	6%	0,3	6%	0,2	6%	0,1	6%	0	6%	-0,1
7%	0,5	7%	0,4	7%	0,3	7%	0,2	7%	0,1	7%	0
8%	0,6	8%	0,5	8%	0,4	8%	0,3	8%	0,2	8%	0,1
9%	0,7	9%	0,6	9%	0,5	9%	0,4	9%	0,3	9%	0,2

RELAÇÃO DÍVIDA/PIB = 0,2											
a= 2%		a= 3%		a= 4%		a= 5%		a= 6%		a= 7%	
<i>i</i>	<i>SP</i>	<i>i</i>	<i>SP</i>	<i>i</i>	<i>SP</i>	<i>i</i>	<i>SP</i>	<i>i</i>	<i>SP</i>	<i>i</i>	<i>SP</i>
6%	0,8	6%	0,6	6%	0,4	6%	0,2	6%	0	6%	-0,2
7%	1,0	7%	0,8	7%	0,6	7%	0,4	7%	0,2	7%	0
8%	1,2	8%	1,0	8%	0,8	8%	0,6	8%	0,4	8%	0,2
9%	1,4	9%	1,2	9%	1,0	9%	0,8	9%	0,6	9%	0,4

FONTE: Cálculos elaborados pelo Autor

α = taxa de crescimento do PIB;

i = taxa de juros;

SP = superávit primário em proporção do PIB.

TABELA 17
VALORES DOS PARÂMETROS

CENÁRIOS	C1	C2	C3	C4	C5	C6
a	0,07	0,02	0,04	0,04	0,04	0,04
i	0,06	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08
WA	0,05	0,02	0,04	0,00	0,06	0,04
WI	0,05	0,02	0,04	0,00	0,06	0,02
NA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
NI	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,03
q	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
c	0,07	0,02	0,04	0,04	0,04	0,04
a	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
b	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
SP	-0,001	0,007	0,004	0,004	0,004	0,004

FONTE: Cálculos elaborados pelo Autor

mento do PIB e elasticidades-renda das receitas próprias e de transferências igual a 1.

CENÁRIO 2 - Pessimista. O crescimento do PIB cai para 2% a.a. e os juros elevam-se para 9% a.a. O crescimento dos salários de ativos e inativos e outros gastos correntes igual ao cresci-

mento do PIB.

CENÁRIO 3 - Realista. PIB crescendo a uma taxa de 4% a.a., juros de 8% a.a. Aumentos salariais reais de acordo com os ganhos de produtividade expressos pelo crescimento do PIB, 4%

a.a., crescimento zero para o número de ativos e de 7% para o número de inativos. Taxa de crescimento de outros gastos correntes igual ao crescimento do PIB e elasticidades-renda das receitas igual a 1.

rios dos ativos cresceriam a uma taxa de 4% a.a. e os dos inativos a uma taxa de 2%. Os demais valores permanecem iguais aos do cenário 3.

Por questão de espaço, limitaremos as simulações para o caso do Estado do Ceará. A última

TABELA 18
AJUSTE VIA INVESTIMENTOS
PARÂMETRO (Q)

ANOS/CENÁRIOS	C1	C2	C3	C4	C5	C6
1997	0,315	-0,189	-0,021	0,072	-0,067	0,009
1998	0,077	-0,027	0,000	0,093	-0,057	0,035
1999	0,075	-0,033	-0,005	0,087	-0,073	0,035
2000	0,073	-0,039	-0,010	0,083	-0,095	0,034
2001	0,071	-0,047	-0,016	0,078	-0,125	0,034
2002	0,070	-0,057	-0,024	0,075	-0,168	0,034

FONTE: Cálculos elaborados pelo Autor

TABELA 19
AJUSTE VIA N° DE SERVIDORES ATIVOS
PARÂMETRO (NA)

A- NOS/CENÁRIOS	C1	C2	C3	C4	C5	C6
1997	0,113	-0,157	-0,064	-0,015	-0,088	-0,048
1998	-0,009	-0,080	-0,058	-0,006	-0,083	-0,038
1999	-0,011	-0,093	-0,065	-0,011	-0,092	-0,042
2000	-0,013	-0,110	-0,074	-0,016	-0,104	-0,046
2001	-0,015	-0,133	-0,085	-0,022	-0,118	-0,051
2002	-0,018	-0,166	-0,099	-0,030	-0,138	-0,057

CENÁRIO 4 - Realista com repressão salarial. Valores semelhantes aos do cenário 3, mas com crescimento zero para os salários reais de ativos e inativos.

CENÁRIO 5 - Realista com recuperação salarial. Mesmos valores do cenário 3, mas com recuperação de perdas salariais a partir de crescimento dos salários 2% acima dos ganhos de produtividade expressos pelo aumento do PIB.

CENÁRIO 6 - Realista com reforma da previdência. Uma reforma do sistema previdenciário permitiria uma redução da taxa de crescimento do número de inativos, cairia de 7% para 3% a.a. e permitiria uma desvinculação dos aumentos de salários de servidores ativos e inativos. Os salá-

linha da TABELA 17 apresenta os superávits primários a serem perseguidos pelo estado, de forma a estabilizar a relação dívida/PIB em 0,1.

Em função de tais superávits nosso exercício de simulação procura responder a quatro perguntas:

- 1) Qual a trajetória da taxa de crescimento dos Investimentos (q) nos diferentes cenários considerados?
- 2) Qual a trajetória para o número de servidores ativos (NA) nos diferentes cenários, considerando uma taxa de crescimento dos investimentos de 10% ao ano? Essa taxa de crescimento recuperaria o volume de investimentos do estado no ano 2000 aos níveis

do estado no ano 2000 aos níveis observados em 1991.

- 3) Qual a trajetória para a taxa de crescimento dos salários dos servidores ativos nos diferentes cenários propostos? Também considerando uma taxa de crescimento de 10% a.a. dos investimentos.
- 4) Qual a trajetória para a elasticidade-renda das receitas próprias nos diferentes cenários, considerando a meta do crescimento dos investimentos em 10% a.a.? Neste caso, a trajetória da elasticidade-renda indicaria o aumento necessário de eficiência da máquina arrecadadora do estado, de forma a garantir níveis desejados de receita própria.

Nas TABELAS 18, 19, 20 e 21 são apresentados os valores dos parâmetros considerados de acordo com os cenários previamente definidos.

De forma geral, os valores apresentados confirmam a idéia de deterioração fiscal. Mesmo para um estado como o Ceará, que apresenta um dos melhores desempenhos fiscais do País, o cenário futuro é nada promissor. Considerando a atual estrutura orçamentária do estado, a meta de estabilizar sua relação dívida/PIB em 10% implicaria ajustes de difícil implementação.

Se o ajuste for feito via investimentos, politicamente mais aceitável, mas economicamente condenável, somente no cenário mais otimista

TABELA 20
AJUSTE VIA SALÁRIO DE SERVIDORES ATIVOS
PARÂMETRO (WA)

A- NOS/CENÁRIOS	C1	C2	C3	C4	C5	C6
1997	0,169	-0,140	-0,027	-0,015	-0,033	-0,010
1998	0,040	-0,061	-0,020	-0,006	-0,028	0,000
1999	0,038	-0,075	-0,028	-0,011	-0,038	-0,004
2000	0,036	-0,093	-0,037	-0,016	-0,050	-0,008
2001	0,034	-0,116	-0,048	-0,022	-0,066	-0,013
2002	0,031	-0,149	-0,063	-0,030	-0,086	-0,019

FONTE: Cálculos elaborados pelo Autor

TABELA 21
AJUSTE VIA RECEITA
PARÂMETRO (A)

ANOS/CENÁRIOS	C1	C2	C3	C4	C5	C6
1997	0,203	4,749	1,784	1,180	2,086	1,587
1998	1,089	2,493	1,639	1,059	1,936	1,436
1999	1,100	2,561	1,662	1,102	1,957	1,452
2000	1,111	2,629	1,686	1,146	1,979	1,468
2001	1,122	2,699	1,710	1,190	2,000	1,485
2002	1,133	2,760	1,735	1,234	2,022	1,502

A idéia básica é calcular, em função de determinada meta de superávit primário, as trajetórias de parâmetros que caracterizariam ajustes fiscais via investimentos, via salários dos ativos, via número de ativos ou via receita.

teríamos o estado recuperando, ao final da década, o volume de investimentos existentes em seu início. Neste cenário, os investimentos poderiam crescer em torno de 7% a.a. Para o cenário que chamamos de realista, o ajuste via investimentos implicaria uma quase estagnação destes ao nível

de 1996. Dentro do cenário realista, a taxa de crescimento permitida é zero. A não concessão de reajustes salariais para os servidores permitiria a manutenção de uma taxa de crescimento dos investimentos em torno de 8% a.a., enquanto uma política de recuperação salarial implicaria quedas adicionais dos investimentos a uma taxa média de 9% a.a.. Por último, uma reforma da previdência permitiria um crescimento de 3,5% a.a. dos investimentos mesmo com uma política de ajuste salarial dos servidores ativos.

A principal conclusão neste caso é que, somente com a imposição de uma política de contenção salarial, o estado teria condições de manter o crescimento dos investimentos em níveis mínimos desejáveis.

Se o ajuste for feito via número de servidores ativos, os resultados mostram que, mesmo no cenário mais otimista, ele envolveria demissões de servidores. Estas envolveriam de 1 a 10% do total de servidores ao ano. No cenário realista teríamos necessidade de redução do número de ativos da ordem de 7% a.a., o que implicaria corte de aproximadamente 6.000 servidores por ano. Do ponto de vista prático, tais cortes poderiam ser efetivados pela não reposição de vagas abertas com aposentadorias de servidores que, de acordo com os dados da simulação, estariam crescendo à mesma taxa de 7% a.a. Uma reforma do sistema previdenciário permitiria uma redução à metade dos cortes necessários no número de servidores ativos. A adoção de uma política de recuperação salarial, ajustes salariais acima da taxa de crescimento do PIB, implicaria corte de pessoal da ordem de 10% a.a. Lembramos que tal ajuste considera uma meta de crescimento dos investimentos de 10% a.a.

No caso de o ajuste ser via preço e não via quantidade, diga-se salários, apenas no caso otimista haveria espaço para algum aumento salarial. O ajuste seria da ordem de 4% a.a. Nos demais cenários teríamos redução do salário real. No cenário realista, o ajuste via salários de ativos envolveria redução de salário de 3% a.a. No cenário realista com reforma da previdência, a redução salarial cairia para 1%. Também foram feitas

algumas simulações para o caso de o ajuste ser feito via salários dos inativos. Mantida a taxa de crescimento de 7% do número de inativos, no cenário realista, seriam necessários cortes salariais superiores a 20%, indicando uma clara inviabilidade desse ajuste.

Por último, um ajuste via receita envolveria, no cenário realista, um aumento da elasticidade-renda de 1 para 1,7. Isto é, para cada 1% de aumento do PIB, teríamos um aumento de 1,7% das receitas próprias. No cenário pessimista, a elasticidade-renda teria de aumentar para 2,5, enquanto no cenário otimista a elasticidade unitária praticamente garantiria o ajuste. Um programa de recuperação de salários dentro do cenário realista só seria possível com uma elasticidade-renda de 2. Também neste caso estamos trabalhando com crescimento dos investimentos de 10% a.a.

Do ponto de vista de recomendação de política econômica, os números mostram que a meta de manutenção da relação dívida/PIB em 10%, combinada com a meta de taxa de crescimento dos investimentos de 10% a.a., poderiam ser alcançadas, dentro das restrições atuais, a partir da combinação de uma política de corte de pessoal com uma política de aumento da eficiência do fisco estadual. No caso de uma reforma da previdência, os custos em termos de demissões seriam consideravelmente reduzidos.

4 - CONCLUSÕES

O quadro geral das contas públicas para os três estados é de deterioração fiscal, resultante do crescimento das despesas acima do crescimento observado das receitas.

A deterioração fiscal é resultante de fatores externos e fatores internos aos estados. Do lado externo, temos as consequências sobre as contas públicas da mudança de um cenário de inflação alta para um de inflação baixa e a condução das políticas monetária e fiscal do Governo Federal no período pós-estabilização. Pelo lado interno, temos a concessão de aumentos salariais aos servidores públicos, principalmente no poder Legislativo e

Judiciário, e a piora no perfil do endividamento dos estados.

Os impactos de uma inflação baixa já foram na maioria absorvidos e a tendência é de uma maior flexibilização da política monetária. Desse modo, é de se esperar mais parcimônia dos governos na definição de gastos e uma queda gradual das taxas de juros com conseqüente alívio nos gastos com financiamento da dívida pública.

No que se refere aos gastos com pessoal, o grande desafio é estabilizar e, ao mesmo tempo, corrigir a defasagem salarial dos servidores produtivos. Temos aqui um caso que pode ser analisado a partir dos modelos conhecidos na literatura por modelos Principal-Agente¹⁹. Neste caso, o desafio é desenhar contratos entre o Principal (governante) e o Agente (servidor) que, ao mesmo tempo que incentivem financeiramente o desempenho do segundo, satisfaçam as restrições orçamentárias e demandas de eficiência produtiva do primeiro. O esquema de remuneração do servidor não deve tornar o serviço público uma segunda opção de carreira, ao mesmo tempo que deve evitar crescimento excessivo de gastos com pessoal. A adoção de planos de cargos e salários, com remuneração flexível segundo o desempenho do servidor e do próprio órgão público, parece ser uma alternativa viável. A remuneração final do servidor é definida em função de resultados e tarefas, e não apenas em função de cargos. É importante também a eliminação de salários abusivos a partir da adoção de tetos salariais. Tais salários são, na maioria, frutos de excessivo número de benefícios financeiros extra-salário incorporados nos planos de cargos estaduais os quais, na maioria das vezes, não apresentam efetiva contrapartida em termos de desempenho funcional.

O grande aumento nos gastos com inativos (aposentadorias e pensões), observado em período recente, combinado com o envelhecimento crescente do quadro de servidores, representam uma verdadeira bomba-relógio. Como já acontece ao nível federal, a tendência é que os referidos gastos

superem os dos servidores ativos. Na medida em que estes gastos são de forma crescente financiados pelos tesouros estaduais e não pelos institutos de previdência, a melhora das contas públicas estaduais passa necessariamente por um equacionamento de tal problema. Uma maior capitalização dos institutos de previdência, a partir de receitas de privatizações, parece uma alternativa, se não ideal, pelo menos possível. Tal capitalização seria acompanhada por mudanças no regime previdenciário que passaria de benefícios definidos para contribuições definidas e por maiores restrições em relação à idade de aposentadoria, aposentadorias especiais e benefícios abusivos.

O exercício de simulação feito para o caso do Estado do Ceará mostrou que um ajuste fiscal feito a partir dos gastos com pessoal, considerando a trajetória de crescimento do número de inativos hoje observado, envolveria cortes adicionais de servidores ativos e/ou redução de salário real. As simulações mostraram também que, mesmo sem uma política de recuperação salarial, seriam necessários cortes significativos no número de servidores do estado.

As simulações realizadas mostraram, de forma clara, a importância de uma reforma do sistema previdenciário. No exemplo apresentado, uma reforma da previdência permitiria reduzir à metade o número de cortes dos servidores ativos, no caso de um ajuste fiscal baseado na redução de gastos com pessoal.

Os números orçamentários dos estados para o período 1991-96 mostram que parte importante do ajuste fiscal feito até então tem-se baseado em cortes nos investimentos. A simulação feita para o caso do Ceará mostra que a continuação dessa política de cortes de investimentos condena os estados a conviverem com volumes de investimentos bem inferiores aos do início da década, uma vez que implicaria estagnação dos investimentos nos níveis de 1996.

Apesar da deterioração fiscal, a meta de orçamentos equilibrados é imperiosa, haja vista a redução da capacidade de endividamento dos es-

¹⁹ Ver PRZEWORSKI (1997).

tados, a dificuldade de colocação de dívida mobiliária no mercado financeiro doméstico e as metas de redução do déficit global do setor público. Nesse sentido, parece inevitável um esforço adicional de redução de gastos.

Como solução para problemas fiscais que os estados atravessam, acreditamos que um maior controle dos gastos e uma melhor realocação destes, combinados com o crescimento da arrecadação baseado no crescimento das economias estaduais e maior esforço de fiscalização, sejam preferíveis a aumentos de alíquotas ou à criação de novos impostos.

AGRADECIMENTO

O autor agradece o apoio de Fabricio Carneiro Linhares na coleta e processamento de dados.

Abstract:

The article analyses the fiscal performance of the states of Ceará, Maranhão and Piauí, with emphasis in the evolution of wage outlay. It analyses the effect of inflation in the government budget and shows that the stabilization of economy is followed by a worsening of the states fiscal results. That worsening results from the growth in the expenditures above and the growth observed in the revenues. A simulation exercise is done and indicates the necessity of reduction in the wage outlays.

Key Words:

Public Budget; Inflation; Expenses with employees; Brazil-Ceará; Brazil-Piauí; Brazil-Maranhão; Brazil – Northeast.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALÉM, Ana Cláudia, GIAMBIAGI, Fábio. **As finanças da década de 90: o caso da Cidade do Rio de Janeiro - retrospecto 1993/1996 e simulações para 1997/2000**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Planejamento e Políticas Públicas, 14).

ALESINA, Alberto, PEROTTI, Roberto. **The political economy of budget deficits**. Washington: FMI, 1994. (IFM Working-Paper).

BACHA, Edmar Lisboa. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 14, n. 1, p. 53, jan./mar. 1994.

_____. **Plano Real: uma segunda avaliação**. Brasília: IPEA, 1997.

BARBOSA, Fernando Holanda. **Inflação, indexação e orçamento do Governo**. Rio de Janeiro: FGV, 1987. (Ensaio Econômico, 94).

BOTELHO, D. C. **Ajuste fiscal e reforma do Estado: o caso do Estado do Ceará/ 1987-1991**. Fortaleza, 1993. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Ceará, 1993.

CAGAN, P. The monetary dynamics of hyperinflation. In: FRIEDMAN, M. **Studies in the quantity theory of money**. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.

CYSNE, Rubens Penha. **Imposto inflacionário e transferências inflacionárias no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 1993. (Ensaio Econômico, 219).

FELDSTEIN, Martin. Inflation, income taxes and the rate of interests: a theoretical analysis. **American Economic Review**, v. 66, n. 5, p.809-820, dez. 1976.

GIAMBIAGI, Fábio. **Necessidades de financiamento do setor público 1991/1996: bases para a discussão do ajuste fiscal do Brasil**. Porto Alegre: UFRS, 1997. (Texto para Discussão, 97/03).

MARTIN, Feldstein. Inflation, income taxes and the rate of interest: a theoretical analysis. **American Economic Review**, v. , n. , p. , dez.. 1976.

PATINKIN, D. "Israel's Stabilization Program of 1985, or some simple truths of monetary theory". **Journal of Economics Perspectives**, v. 7, n. 2, p. 103-128, spring 1993.

POTERBA, James M. Budget institutions and fiscal policy in The U. S. States. **American Economic Review**, v. 86, n. 2., p. 395-400, may 1996.

PRZEWORSKI, Adam. **On the desing of the State: a principal-agent perspective**. Brasília: MARE, 1997. (Artigo apresentado no Seminário “State Reform in Latin American and The Caribbean”).

SIMONSEN, Mário Henrique. **A conta-corrente do Governo - 1970/1988..** Rio de Janeiro: FGV, 1989. (Ensaio Econômico, 136).

SIMONSEN, Mário Henrique, CYSNE, Rubens. **Macroeconomia**. Atlas, 1993.

SUDENE. Análise institucional dos Estados do Nordeste. Recife, 1997. (Mimeogr.).

TANZI, Vito. Inflation, lags in collection, and the real value of tax revenue. **IMF Staff Papers**. v. 24, n. 2 , p. 355-368, Jun. 1997.

TANZI, Vito. As mudanças no papel do Estado na economia: uma perspectiva histórica. In: **CONFERÊNCIA SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO, RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS E GOVERNANÇA MACROECONÔMICA**, 1997, Brasília. **Anais...** Washington: FMI, 1997.

TER-MINASSIAN, Teresa. Descentralização e gerenciamento macroeconômico. In: **CONFERÊNCIA SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO, RELAÇÕES FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS E GOVERNANÇA MACROECONÔMICA**, 1997, Brasília. **Anais...**

Recebido para publicação em 27.AGO.1999.