

## ■ CENÁRIO FISCAL

### 1. Antecedentes

O desempenho da economia brasileira no período 2003-2004 foi marcado pelos bons resultados apresentados nas contas externas, pela manutenção das taxas de inflação próximas às metas estabelecidas e pela expansão da demanda interna da economia. Ainda no que pese a valorização da moeda nacional, o país apresentou superávits comerciais crescentes no período, indicando que os nossos produtos tornaram-se mais competitivos no contexto de crescimento do mercado internacional propiciado pelas altíssimas taxas de expansão de economias periféricas. O sucesso da política anti-inflacionária, influenciada pela queda do dólar desde outubro de 2002, bem como pela política orçamentária rigorosa, aumentou a previsibilidade da economia brasileira e favoreceu a aplicação de estratégias financeiras e planejamento empresarial, melhorando o nível de competição dos agentes econômicos. Ressalte-se que a adoção de políticas de garantia de renda mínima e de inclusão financeira possibilitou a expansão do crédito, impulsionando o consumo das famílias e, conseqüentemente,

a demanda interna, constituindo-se em importante fator de crescimento da economia.

Ao longo desse período, o Governo Federal adotou algumas medidas fiscais e financeiras visando criar uma ambiência empresarial que estimulasse o aumento dos investimentos produtivos e a geração de postos de trabalho. Implementou ações para incentivar os setores exportadores, a construção civil e o agronegócio, estes últimos reconhecidos pela capacidade de gerar empregos. Promoveu o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico visando à defesa da concorrência e a expansão da demanda por trabalho.

Na condução da política fiscal ficou claro o compromisso em promover uma gestão equilibrada dos gastos públicos, de forma a garantir a estabilidade de preços e o crescimento econômico sustentável. O esforço fiscal do Governo Federal induziu uma tendência crescente do resultado primário apurado como proporção do PIB, conforme demonstrado na Tabela 5.

**Tabela 5: Resultado fiscal do Governo Central, segundo indicador. 2003-2006**

Indicador	Percentual do PIB			
	2003	2004	2005	2006
Resultado Primário	3,11	3,47	3,56	3,14
Resultado Nominal	-3,49	-0,70	-3,05	-2,74
Dívida Líquida	35,02	30,74	31,78	31,51

Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento

O resultado primário mede o esforço do Governo no sentido de afetar a trajetória do seu endividamento líquido, tendo em vista a capacidade de pagamento da dívida consolidada a longo prazo, garantindo, assim, a sustentabilidade da política fiscal. Neste sentido, pode-se observar que a dívida líquida como proporção do PIB, no período de 2003 a 2006, apresentou um declínio de 3,51 pontos percentuais, saindo de 35,02% do PIB, em 2003, para 31,51% do PIB, em 2006. De igual modo, observa-se uma diminuição na necessidade de financiamento do Governo Federal medido pelo resultado nominal.

A atmosfera criada contaminou os governos subnacionais de modo que o Estado da Bahia, nesse período, também apresentou resultados satisfatórios na condução de sua política fiscal. Os indicadores de endividamento evidenciam o cumprimento das metas fiscais tanto no que se refere à sustentabilidade da dívida como na composição dos gastos. Em ambos os casos, destaca-se o esforço em gerar superávits primários compatíveis com a manutenção do estoque da dívida consolidada dentro de patamares sustentáveis a curto e longo prazos.

No período 2003-2006 as despesas fiscais cresceram 44,5%, influenciadas pelas de natureza corrente, como pessoal e custeio, ao passo que as receitas fiscais foram incrementadas em 49,4%. O crescimento mais que proporcional das receitas em relação às despesas fiscais foi fruto da antecipação de receitas, a exemplo das cotas do ICMS e do FPE devidas em janeiro de 2007 e que foram antecipadas para dezembro de 2006. Este procedimento aumentou o desafio do novo Governo, na

**Tabela 6: Receita fiscal, despesa fiscal e resultado primário. Bahia. 2003-2006**

Descrição	Em R\$ mil			
	2003	2004	2005	2006
<b>1 - Receita Fiscal</b>	<b>10.300.096</b>	<b>12.564.747</b>	<b>13.786.740</b>	<b>15.386.218</b>
Correntes	10.199.220	12.395.661	13.760.196	15.312.326
De Capital	100.876	169.086	26.544	73.892
<b>2 - Despesa Fiscal</b>	<b>9.822.380</b>	<b>11.583.513</b>	<b>12.890.572</b>	<b>14.193.361</b>
Correntes	8.679.771	10.549.779	11.786.909	13.064.256
De Capital	1.142.609	1.033.734	1.103.663	1.129.105
<b>3 - Resultado</b>				
<b>Primário (1-2)</b>	<b>477.716</b>	<b>981.234</b>	<b>896.168</b>	<b>1.192.857</b>

Fonte: SEFAZ

medida em que compromete a execução orçamentária do exercício 2007, já que parte dos recursos previstos para este ano foi deslocada para o período anterior.

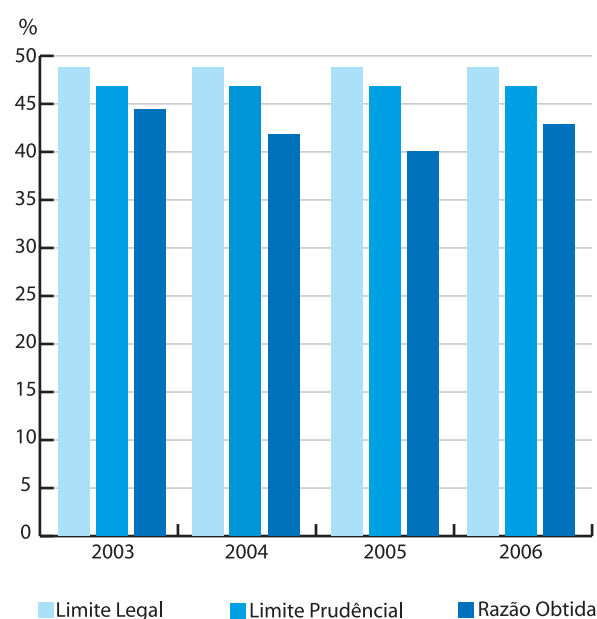
A existência de alguns mecanismos de controle impeliu os Estados e Municípios a uma gestão fiscal responsável. A exemplo disto podemos citar o limite de endividamento, pelo conceito de estoque, fixado pelo Senado Federal, estabelecendo que a dívida consolidada líquida não poderá ultrapassar a razão de 2 (duas) vezes a receita corrente líquida. Nesta perspectiva, o Estado da Bahia apresenta uma trajetória decrescente nesta relação, de modo que, em 2006, alcançou a razão de 1,02.

No entanto, devemos ressaltar que isso não constitui condição suficiente para definir a capacidade de endividamento do Estado. Ocorre que há um outro princípio a ser observado: a capacidade de pagamento pelo critério do fluxo. É necessário examinar se o Estado tem condições de garantir os pagamentos correspondentes aos juros e amortização da dívida. Neste particular, o Estado da Bahia encontra restrições, indicando que houve neste período mudanças significativas no perfil da dívida no sentido de encurtá-lo. Ou seja, para atender os mecanismos legais estabelecidos, a dívida foi obrigatoriamente diminuída. Na verdade, a melho-

ria dos indicadores de endividamento se deve muito mais aos aspectos formais da legislação do que aos esforços fiscais do governo anterior.

Em relação à composição dos gastos, observa-se que a participação das despesas de pessoal como proporção da receita corrente líquida (Poder Executivo), teve uma evolução dentro dos limites prudencial e legal.

**Gráfico 1: Despesa com pessoal como proporção da Receita Corrente Líquida no Poder Executivo. 2003-2006**



Fonte: SEFAZ

**Tabela 7: Dívida Consolidada Líquida, Resultado Nominal e RCL. Bahia. 2003-2006**

Descrição	Em R\$ mil			
	2003	2004	2005	2006
1 - Dívida Consolidada Líquida (DCL)	12.246.048	12.878.410	12.048.374	11.616.488
2 - Resultado Nominal (NFSP)	89.591	632.362	-830.036	-431.886
3 - Receita Corrente Líquida (RCL)	7.506.520	9.075.419	10.329.111	11.360.178
4 - Relação DCL/RCL (1 / 3)	1,63	1,42	1,17	1,02

Fonte: SEFAZ

## 2. Finanças públicas no contexto do PPA 2008-2011

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para o período de 2007 a 2010 indica um cenário bastante animador para as finanças públicas. Desenha-se a continuidade da tendência de queda da taxa de juros nominal básica (SELIC), a manutenção das metas de resultado primário em 3,8% do PIB e a redução da necessidade de financiamento do setor público de 1,9% em 2007 para 0,2% do PIB em 2010, compatível com a meta de déficit nominal zero. A combinação destes fatores conduzirá para a diminuição da dívida pública consolidada como proporção do PIB em 8,6 pontos percentuais no período, saindo de 43,9% em 2007 para 36,0% em 2010.

Do ponto de vista dos gastos, a consistência fiscal do Programa é garantida, de um lado, pela contenção de despesas de caráter continuado como o estabelecimento do teto de 1,5% para crescimento real da folha de pagamento da União, a definição de uma política de longo prazo para o salário mínimo e as medidas de aperfeiçoamento da gestão orçamentária e administrativa da Previdência Social. Por outro lado, pela expansão dos investimentos em função do aumento da dotação orçamentária do Projeto Piloto de Investimento (PPI) de 0,15% do PIB para 0,50% a cada ano no período de 2007-2010, garantindo desta forma a aplicação de recursos nas ações consideradas prioritárias do Governo.

As ações propostas pelo Programa de Aceleração do Crescimento surtirão efeitos já neste ano de 2007. Medidas como a redução dos limites mínimos de contrapartidas dos entes subnacionais para programas da

área social, como habitação e saneamento básico e ambiental, permitirão que os Estados e Municípios potencializem a aplicação de recursos nesta área, reduzindo a pobreza e melhorando as condições de bem-estar da sociedade.

Nesse horizonte de melhoramento das difíceis condições de vida da maioria dos brasileiros, do fortalecimento da competitividade da nossa economia e da gestão responsável das contas públicas, torna-se previsível um cenário macroeconômico animador.

Dessa forma, o cenário macroeconômico que serviu para as projeções das receitas no período 2008-2011, estabelece uma média de crescimento do PIB nacional de 5% ao ano, uma taxa média de inflação (IGP-DI) de 4,2% a.a. e uma taxa média de câmbio de R\$/U\$ 2,3. Adicionalmente, projeta-se uma trajetória declinante para a Taxa SELIC (inferior a 10% a.a. a partir de 2010) e reajustes do salário mínimo por volta de 8% a.a. Finalmente, o crescimento médio estimado para a economia baiana é de 4,4% ao ano<sup>2</sup>.

Com relação à taxa média de crescimento prevista para o PIB nacional, esta se encontra bem acima das taxas observadas nos últimos anos. Isto se justifica pela melhoria dos fundamentos da economia brasileira e pela implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, que visa aumentar o potencial de crescimento da economia brasileira através de investimentos em infra-estrutura. A melhoria dos fundamentos é evidenciada pelo controle da inflação, redução dos índices de desemprego, crescimento das exportações (mesmo com a valorização do câmbio), redução da vulnerabilidade externa<sup>3</sup> e do risco país.

<sup>2</sup> Informações disponibilizadas pelo Ministério do Planejamento/SOF e Secretaria de Planejamento/SEI.

<sup>3</sup> Um indicador desse processo é a redução da relação dívida externa líquida/exportações de 2,6 no primeiro trimestre de 2003 para 0,4 no primeiro trimestre de 2007.

A taxa real de juros básicos (SELIC) foi projetada considerando-se a conservação da trajetória de queda que vem se estabelecendo nos últimos anos. Esta perspectiva, aliada à manutenção da dívida pública em um patamar sustentável, com declínio da relação dívida/PIB, pode se constituir numa oportunidade de crescimento para a economia brasileira, na medida em que poderá reduzir a meta de superávit primário, de modo que o Governo disponibilizará mais recursos para investimentos. Como a magnitude do crescimento depende, em boa medida, dos investimentos em infra-estrutura do Governo Federal, a combinação desses fatores potencializará as taxas de crescimento econômico do país.

Uma outra questão relevante no cenário projetado é a questão cambial. A redução do risco país, a expectativa de crescimento da economia e o elevado diferencial das taxas de juros brasileiras em relação às demais economias emergentes são fatores que têm atraído os investimentos estrangeiros diretos (no caso da expectativa de

crescimento) e em carteira<sup>4</sup>. Como o saldo das transações correntes é naturalmente rígido no curto prazo e tem apresentado superávits, a oferta de moeda estrangeira deve permanecer alta nos próximos trimestres. Adicionalmente, no que se refere ao dólar, a moeda americana tem sofrido desvalorização em relação às principais moedas. Isso se deve ao déficit fiscal e comercial dos EUA, que persiste em patamares elevados, aumentando a oferta de dólares no mercado internacional.

Este cenário projetado pode ser observado na Tabela 8.

### 3. Implicações do cenário macroeconômico para as finanças públicas do Estado

Se o cenário macroeconômico projetado for confirmado, a tendência de crescimento real da receita corrente líquida deve ser mantida para os próximos anos. Essa expectativa está baseada, sobretudo, na relação observada no período 1998-2006 entre a arrecadação e o crescimento da economia baiana<sup>5</sup>.

**Tabela 8: Parâmetros Macroeconômicos Projetados. Brasil. 2007-2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
Crescimento real do PIB-Br (%)	4,50	5,00	5,00	5,00	5,00
Superávit Primário do Setor Público (% do PIB)	3,80	3,80	3,80	3,80	3,80
Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB)	43,90	41,40	38,80	36,00	36,00
Inflação – IGP-DI médio (%)	4,55	3,97	4,05	4,34	4,34
Juros reais – Selic (%)	7,30	6,30	5,60	5,20	5,20
Câmbio médio (R\$/US\$)	2,14	2,20	2,28	2,35	2,35

Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento

<sup>4</sup> O superávit da conta de capital e financeira nos dois primeiros trimestres de 2007 foi de aproximadamente 59 bilhões de dólares; o saldo da conta corrente de 4,3 bilhões; e o saldo do balanço de pagamentos cerca de 62 bilhões.

<sup>5</sup> Uma regressão entre os dados do logaritmo da arrecadação do ICMS e do logaritmo do PIB da Bahia sugere uma elasticidade igual a um. Os testes indicam a existência de co-integração entre as variáveis.

Contudo, duas ressalvas podem ser feitas: a primeira é de ordem institucional (alterações na legislação fiscal, incentivos etc. podem alterar os parâmetros observados); e a segunda se refere à possibilidade da não confirmação do cenário macroeconômico. Neste último caso, admitindo-se menor crescimento e uma taxa de câmbio valorizada (em relação ao cenário), a arrecadação poderia sofrer o impacto da menor expansão do PIB do Estado, decorrente do menor crescimento da economia brasileira<sup>6</sup> e o impacto negativo do câmbio sobre o setor exportador.

Um grande desafio da administração estadual é conciliar a necessidade de disponibilizar recursos para a implementação de programas estratégicos com uma restrição orçamentária intertemporal. Tal restrição tem sido ratificada pelo estabelecimento de limites legais para alguns indicadores de composição de gasto e de endividamento. Obter, durante o PPA, sustentabilidade da dívida consolidada, redução relativa dos gastos correntes e a garantia da efetivação dos programas discutidos com a sociedade não constitui uma tarefa trivial. Isso porque pode não ser possível maximizar o bem-estar social e ao mesmo tempo atender às metas de redução de endividamento.

#### **4. Oportunidades estratégicas para o financiamento do PPA 2008-2011**

Nesse contexto, o Governo do Estado se depara com pelo menos duas possíveis estratégias: priorizar a implementação dos programas dadas as restrições de rigidez dos gastos correntes e de um dado limite de endividamento; ou estabelecer metas para a redução dos indi-

cadores relacionados à dívida consolidada dados os padrões mínimos de investimentos nos programas e despesas rígidas (gastos com pessoal, custeio etc.).

A primeira estratégia potencializaria os programas, gerando um incremento de bem-estar relacionado com os mesmos, e privilegiaria as ações transformadoras de longo prazo. Todavia, se mantido o patamar atual da relação despesa com pessoal/receita corrente líquida, a estratégia em questão levaria a uma inevitável redução do superávit primário.

No caso da segunda estratégia, o foco seria a redução substancial dos indicadores relacionados à dívida consolidada visando recuperar a capacidade de investimento no longo prazo. Para tanto, sacrificar-se-ia os gastos com pessoal e a execução dos programas ficaria contingenciada.

Pelo exposto, verifica-se que priorizar a maximização do bem-estar da população, através do atendimento dos programas e promover um ajuste gradual no âmbito fiscal, parece ser uma estratégia razoável. Assim, a restrição intertemporal seria considerada na medida em que haveria uma convergência dos valores dos indicadores de endividamento para níveis aceitáveis do ponto de vista gerencial, abaixo dos limites estabelecidos (legal e prudencial). Esta opção garante o ajuste fiscal num cenário em que as políticas transformadoras de longo prazo são prioridade.

Desta forma, a estratégia escolhida busca conciliar os princípios da responsabilidade fiscal com a expansão e melhoria dos serviços disponibilizados à sociedade.

<sup>5</sup> Uma regressão entre os dados da taxa de variação do PIB da Bahia e do Brasil, no período 1975-2006, sugere uma elasticidade igual a um. Aplicando-se o teste de co-integração de Jorhansen, verifica-se que há uma relação de longo prazo entre as variáveis.

<sup>6</sup> Uma regressão entre os dados da taxa de variação do PIB da Bahia e do Brasil, no período 1975-2006, sugere uma elasticidade igual a um. Aplicando-se o teste de co-integração de Jorhansen, verifica-se que há uma relação de longo prazo entre as variáveis.

Consiste em aumentar progressivamente o comprometimento da Receita Corrente Líquida com despesas de pessoal para 45,67% em 2011, apenas 0,5 ponto percentual abaixo do limite prudencial, com vista na valorização e reestruturação das carreiras de Servidor Público. Alie-se a isto a diminuição das despesas correntes e melhoria na qualidade do investimento, ampliando a capacidade de financiamento das ações e políticas públicas hierarquizadas pelas diretrizes estratégicas do Governo e pelas prioridades reveladas pelo PPA Participativo nos territórios.

As metas fiscais para o Estado da Bahia foram estabelecidas em consonância com os princípios da gestão responsável dos recursos públicos e tendo como horizonte uma redução da ordem de 26,3% no endividamento líquido do Estado. A Dívida Consolidada Líquida passará dos R\$ 11.781 milhões, orçados inicialmente para o exercício de 2007, para R\$ 8.678 milhões em 2011. Esta projeção é perfeitamente compatível com as metas de resultado primário que nos dois primeiros anos do Plano Plurianual exigirá maior esforço fiscal do Governo.

Entretanto, o Governo promoverá esforços na direção da renegociação da dívida no sentido de alongar seu perfil, permitindo folga no critério do fluxo e melhorando a capacidade de pagamento. Este procedimento possibilitará, então, a contratação de novas operações de crédito, de modo que o endividamento do Estado poderá não reduzir no percentual aqui proposto.

Essas metas revelam a preocupação do Governo do Estado em compatibilizar planos estratégicos de médio e longo prazos com austeridade e responsabilidade fiscal, garantindo a sustentabilidade do desenvolvimento econômico e social da Bahia.

Nesse contexto, considerando-se as prioridades e os objetivos estratégicos do Governo, foi reservado um total de recursos na ordem de R\$ 18,9 bilhões para financiar as ações do Plano Plurianual 2008-2011, envolvendo todos os Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública. Por outro lado, se considerarmos as despesas de natureza administrativa e as operações especiais, este montante corresponderá a R\$ 83,5 bilhões no período considerado.

#### Quadro 1: Indicadores Fiscais. Bahia. 2008-2011

(Em R\$ mil)

Descrição	2008	2009	2010	2011
1 - Receita Fiscal	18.281.578	19.438.229	20.608.481	21.502.982
2 - Despesa Fiscal	17.388.029	18.322.597	19.726.280	20.462.692
3 - Resultado Primário (1-2)	893.549	1.115.632	882.201	1.040.290
4 - Dívida Consolidada Líquida	10.344.476	9.687.558	9.228.066	8.677.574
5 - Resultado Nominal	(1.436.099)	(656.918)	(459.492)	(550.492)

Fonte: SEPLAN