



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO

RUBENS DE AGUIAR RODRIGUES

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O COMPORTAMENTO DO
ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DE DADOS NO
PERÍODO DE 2008 A 2018

FORTALEZA

2019

RUBENS DE AGUIAR RODRIGUES

**A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O COMPORTAMENTO DO
ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DE DADOS NO
PERÍODO DE 2008 A 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R616l Rodrigues, Rubens de Aguiar.
A Lei de Responsabilidade Fiscal e o comportamento do endividamento dos estados brasileiros: : uma análise de dados no período de 2008 a 2018. / Rubens de Aguiar Rodrigues. – 2019.
54 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Mestrado Profissional em Economia do Setor Público, Fortaleza, 2019.
Orientação: Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos.

1. Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. Endividamento dos estados. 3. Gasto público. I. Título.

CDD 330

RUBENS DE AGUIAR RODRIGUES

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O COMPORTAMENTO DO
ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DE DADOS NO
PERÍODO DE 2008 A 2018

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia. Área de concentração: Economia do Setor Público.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos

Aprovada em: **20/05/2019**.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Rogério Faustino Matos (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Márcio Veras Corrêa
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Frederico Augusto Gomes de Alencar
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

A minha esposa, Hévila.

Aos meus pais, Antônio e Mirian.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela sapiência para a realização desse trabalho. Sou imensamente grato a Ele pela realização do meu sonho de fazer um mestrado pela Universidade Federal do Ceará.

À minha esposa, Hévila, pela paciência, compreensão e carinho que teve comigo durante essa jornada.

Aos meus pais Antônio e Miriam, pela educação que me deram e pelos valores que me repassaram.

Ao professor Dr. Paulo Rogério Faustino Matos, pela excelente orientação da minha dissertação. Suas contribuições foram fundamentais para a o desenvolvimento desse trabalho.

Aos professores Dr. Márcio Veras Corrêa e Dr. Frederico Augusto Gomes de Alencar, pela gentileza em participar da minha banca examinadora, e pelas críticas e sugestões de melhoria.

Aos demais professores, mestres e doutores, que durante o mestrado compartilharam comigo um pouco do seu conhecimento.

Aos meus colegas do Banco do Brasil que realizaram o mestrado junto comigo, pela parceria durante o curso.

Aos demais colegas de turma, pela boa convivência, pela troca de experiências e pelo apoio prestado uns aos outros.

A todos os funcionários da CAEN, pela presteza e atenção dispensada à nossa turma.

E aos demais que, de alguma forma, contribuíram para a elaboração dessa dissertação.

"Economia frequentemente não tem relação com o total de dinheiro gasto, mas com a sabedoria empregada ao gastá-lo."

(Henry Ford)

RESUMO

O desequilíbrio fiscal e a necessidade de ajuste das contas públicas do governo têm dominado o debate econômico e motivado mudanças na legislação para limitar o crescimento dos gastos e garantir a sustentabilidade fiscal no longo prazo. Nesse contexto, surgiram leis regulatórias para estabelecer o planejamento, o controle e a fiscalização dos gastos públicos. Uma das mais importantes é a Lei Complementar nº 101, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi instituída em 04 de maio de 2000 e promulgada com a finalidade de auxiliar na melhoria da administração das contas públicas dos governos federal, estadual e municipal. Assim, o presente estudo tem como objetivo realizar uma análise do comportamento do endividamento dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal no período de 2008 a 2018, tendo como parâmetro a LRF. Com base em dados oficiais disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e utilizando-se de estatística descritiva, foram analisadas cinco variáveis fundamentais ao equilíbrio dos estados: Despesa Consolidada Líquida, Receita Corrente Líquida, Receita Corrente Total, Despesas com Pessoal (ativo e inativo) e Gastos com Investimentos. Os resultados mostram oscilações na média do endividamento dos estados ao longo do período analisado, maior dificuldade de controle das Despesas com Pessoal e maiores taxas de crescimento de Investimentos nos estados da Região Nordeste. Portanto, ficou evidenciado que a LRF vem contribuindo positivamente para um melhor controle e acompanhamento da dívida pública dos estados brasileiros, limitando o crescimento do endividamento.

Palavras - Chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Endividamento dos Estados. Gasto Público.

ABSTRACT

The fiscal imbalance and the need adjustment of government public accounts have dominated the economic debate and motivated changes in legislation to limit spending growth and ensure long-term fiscal sustainability. In this context, regulatory laws have emerged to establish the planning, control, and oversight of public expenditures. One of the most important is the Complementary Law No 101, called the Fiscal Responsibility Law (LRF), which was instituted on May 4, 2000 and promulgated with the purpose of assisting in improving the administration of public accounts of the federal, state and local governments. Thus, the present study aims to perform an analysis of the behavior of the indebtedness of the 26 Brazilian states and the Federal District in the period from 2008 to 2018, having as parameter the LRF. Based on official data provided by the National Treasury Secretariat (STN) and using descriptive statistics, five variables were analyzed that are fundamental to the equilibrium of the states: Net Consolidated Expenses, Net Current Revenue, Total Current Revenue, Personnel Expenses (active and inactive) and Investment Expenses. The results show fluctuations in the average indebtedness of the states during the analyzed period, the greater difficulty in controlling Personnel Expenses and the higher rates of growth of Investments in the states of the Northeast Region. Therefore, it was evidenced that the LRF has contributed positively to a better control and monitoring of the public debt of the Brazilian states, limiting the growth of indebtedness.

Key - Words: Fiscal Responsibility Law. Indebtedness of States. Public Spending.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Carga Tributária Bruta do Brasil - % do PIB 1988 a 2017.....	21
Gráfico 2 – Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida.....	37
Gráfico 3 – Média Anual da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida..	39
Gráfico 4 – Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida dos estados mais endividados.....	40
Gráfico 5 – Média Anual da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida por Região.....	41
Gráfico 6 – Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida.....	41
Gráfico 7 – Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida, 2008/2018.....	42
Gráfico 8 – Taxa de Crescimento das Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida (2008-2018).....	43
Gráfico 9 – Evolução das Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida.....	43
Gráfico 10 – Despesas com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida dos estados mais endividados.....	44
Gráfico 11 – Média Anual dos Gastos com Investimentos sobre a Receita Total.....	45
Gráfico 12 – Evolução dos Investimentos dos estados (em bilhões).....	46
Gráfico 13 – Taxa de Crescimento de Gastos com Investimentos sobre a Receita Total por Região.....	47
Gráfico 14 – Investimentos sobre a Receita Total dos estados que menos investem.....	48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distribuição dos poderes por ente federativo.....	17
Quadro 2 – Partilha e competências entre União, Estados e Municípios (1989).....	22
Quadro 3 – Cronologia do federalismo brasileiro.....	23
Quadro 4 – Limites de endividamento segundo a Resolução do Senado Federal nº 40/2001.....	29
Quadro 5 – Resumo das variáveis da pesquisa.....	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total (%) - 2008 a 2017.....	21
Tabela 2 – Despesas com Pessoal por poder e órgão (% RCL).....	26
Tabela 3 – Estatística descritiva da participação da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida dos estados brasileiros.....	38
Tabela 4 – Dívida Consolidada Líquida sobre Receita Corrente Líquida de todas as Unidades da Federação.....	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMF	Anexo de Metas Fiscais
ARF	Anexo de Riscos Fiscais
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CF	Constituição Federal
DCL	Dívida Corrente Líquida
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
DP	Despesas com Pessoal
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
LCF	Lei de Crimes Fiscais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatórios de Gestão Fiscal
RREO	Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	16
2.1	Organização do Estado em Estruturas Federativas	16
2.2	Federalismo Fiscal Brasileiro - Breve Histórico	17
3	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	24
4	COMPORTAMENTO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO ESTADUAL	29
4.1	Determinantes do Endividamento dos Estados Brasileiros	29
4.2	Principais indicadores fiscais e de endividamento dos entes federativos.....	31
4.2.1	<i>Dívida Consolidada Líquida</i>	<i>31</i>
4.2.2	<i>Receita Corrente Líquida.....</i>	<i>31</i>
4.2.3	<i>Despesas com Pessoal</i>	<i>32</i>
4.2.4	<i>Gastos com Investimentos</i>	<i>34</i>
4.2.5	<i>Receita Total</i>	<i>34</i>
5	METODOLOGIA.....	35
6	RESULTADOS DA PESQUISA	37
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS.....	51
	APÊNDICE A – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA SOBRE RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DE TODAS AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO.....	54

1 INTRODUÇÃO

Historicamente, o descontrole fiscal tem sido um dos principais problemas macroeconômicos enfrentados pelo país, tendo seus registros na própria formação do estado brasileiro. O desequilíbrio fiscal e a necessidade de ajuste das contas públicas do governo têm dominado o debate econômico e motivado mudanças na legislação para limitar o crescimento dos gastos e garantir a sustentabilidade fiscal no longo prazo.

Nesse contexto, surgiram leis regulatórias para estabelecer o planejamento, o controle e a fiscalização dos gastos públicos do governo. Uma das mais importantes é a Lei Complementar nº 101, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi instituída em 04 de maio de 2000 e promulgada com o objetivo principal de auxiliar na melhoria da administração de contas públicas dos governos federal, estadual e municipal.

Com a implantação da LRF, a União, os Estados e os Municípios tiveram de buscar formas de se adequar às limitações regulatórias impostas pela mesma e ajustar a gestão fiscal-financeira às novas condicionalidades.

Alguns pontos da LRF foram fundamentais para a busca do equilíbrio fiscal do setor público, entre eles: a imposição de limites para gastos com despesas com pessoal de todos os poderes da república e entes federativos; a necessidade de aprovação pelo legislativo das metas fiscais a serem cumpridas pelo Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, e a transparência na gestão fiscal, através da obrigatoriedade por parte dos gestores públicos na elaboração de informações financeiras, como, por exemplo: o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO, o Anexo de Metas Fiscais - AMF e o Anexo de Riscos Fiscais - ARF.

Segundo Silva (2008), a LRF estabeleceu regras e parâmetros imprescindíveis para a responsabilidade na gestão das finanças públicas, sob a égide dos princípios constitucionais, financeiros e administrativos. Aliada à Lei de Crimes Fiscais (LCF), a LRF introduziu uma nova era na gestão dos recursos públicos no Brasil, impondo sanções mais rígidas aos gestores públicos. Com maior disciplina e rigor fiscal, os estados e municípios tiveram de adequar suas finanças à nova legislação.

Devida à sua grande abrangência, ao seu caráter punitivo e à cultura de controle fiscal aos poucos introduzida no país, a LRF passou a ser amplamente conhecida e discutida pela sociedade brasileira, consolidando-se, como peça fundamental para a gestão governamental.

Alguns estudos sobre o tema foram desenvolvidos, como o elaborado por Araújo, Santos Filho e Gomes (2015), que estudou o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre as finanças públicas dos municípios alagoanos, no período de 2000 a 2010. Os resultados indicaram que os limites estabelecidos na lei foram alcançados, mas verificou-se que não garantem equilíbrio fiscal no longo prazo.

Outro estudo elaborado por Gorôncio e Teixeira (2010) analisou os impactos da LRF nos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal, no período de 1996 a 2008. Os resultados mostraram uma tendência de redução da Dívida Consolidada Líquida depois da implantação da lei.

Temos também o trabalho realizado por Soares et al. (2012), que verificou o comportamento do endividamento dos estados brasileiros utilizando dados em painel, de 2000 a 2010. Os resultados evidenciaram que a média do endividamento dos estados apresentou redução nesse período e conclui-se que a LRF é eficiente no controle do endividamento de Entes Públicos, mas outras variáveis podem influenciar nos seus resultados.

Os trabalhos mais recentes encontrados sobre o tema se referem, na sua grande maioria, ao estudo do endividamento de municípios. Assim, surgiu o interesse em realizar esta pesquisa sobre a evolução do endividamento dos estados brasileiros, visto que já se passaram quase duas décadas de vigência da LRF.

Assim, o presente estudo tem como objetivo realizar uma análise da evolução do endividamento dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal no período de 2008 a 2018, tendo como parâmetro a LRF. Com base em dados oficiais disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e utilizando-se de estatística descritiva, foram analisadas cinco importantes variáveis dos estados: Despesa Consolidada Líquida, Receita Corrente Líquida, Receita Corrente Total, Despesas com Pessoal (ativo e inativo) e Investimentos.

O trabalho está estruturado em seis seções, além desta breve introdução: a primeira seção apresenta a revisão bibliográfica, mostrando a organização do estado em estruturas federativas, além de um breve histórico do federalismo fiscal brasileiro; a seção seguinte trata da Lei de Responsabilidade Fiscal; na terceira parte é abordado o comportamento do endividamento público estadual, elencando os determinantes do endividamento dos estados brasileiros e os principais indicadores fiscais dos entes federativos; na quarta seção tem-se a metodologia da pesquisa, enquanto na quinta parte são apresentados e analisados os resultados empíricos da pesquisa e, finalmente, na última seção, são apresentadas as considerações finais.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Para entendermos melhor sobre o tema do endividamento dos estados brasileiros, é necessário primeiro conhecer como está estabelecida a divisão político-administrativa do país e como se deu a evolução do federalismo fiscal no Brasil.

Assim, nos tópicos a seguir serão mostrados a organização do Estado em estruturas federativas e um breve histórico do federalismo fiscal brasileiro.

2.1 Organização do Estado em Estruturas Federativas

A Constituição Federal de 1988, no artigo 1º, estabelece que a estrutura político-administrativa brasileira é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, e constitui-se em Estado Democrático de Direito. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. O artigo 2º estabelece que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são poderes da União, independentes e harmônicos entre si (BRASIL, 1988).

Ela consagrou o Princípio da Autonomia dos entes federados, onde União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem capacidade de autogoverno, autolegislação e autoadministração. Contudo, afirmar que os entes federados possuem autonomia não implica soberania, de forma que é imprescindível obediência à Constituição (TAVARES, 2018).

Para Nascimento (2014), a autonomia dos entes públicos brasileiros caracteriza-se pelo poder de organização política, administrativa, tributária, orçamentária e institucional de cada um desses entes.

Nesse sentido, Teixeira (2015) complementa que a organização do Estado modificou significativamente o papel de estados e municípios. Ambos ganharam mais competências e adquiriram *status* de entes federativos com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Com isso, os estados, além de elaborar constituições estaduais próprias, passaram a ter o direito de criar novas regiões metropolitanas e montar suas estruturas de gestão, antes prerrogativa exclusiva da União.

No caso do Brasil, a estrutura federativa é composta por três níveis de governo – o central, também conhecido como União; o intermediário, constituído pelos 26 Estados e o Distrito Federal; e o local, que abrange 5.570 Municípios com status constitucional de unidade da federação (IBGE, 2017).

Cada ente federado possui competências próprias, onde tanto a organização quanto o funcionamento e as atribuições dos poderes estão delineados em legislações específicas. O Quadro 1 mostra a organização política e a divisão de poderes de cada um deles.

Quadro 1- Distribuição dos poderes por ente federativo

Ente Federativo	Poder Executivo	Poder Legislativo	Poder Judiciário
União	Presidente da República	Congresso Nacional (Câmara dos Deputados + Senado)	Conselho Nacional de Justiça, tribunais superiores, tribunais regionais e juízes de primeira instância
Estado	Governador	Assembleia Legislativa	Tribunal de justiça e juízes de primeira instância
Município	Prefeito	Câmaras Municipais	Não existe

Fonte: Teixeira (2015).

A questão da autonomia está no centro de qualquer sistema federal, seja por questões éticas e políticas, com respeito à liberdade, seja por questões de racionalidade econômica. Tem-se formado um amplo consenso em relação à ideia de que as instâncias locais e seus processos de decisão levam enorme vantagem sobre as instâncias governamentais centrais, na medida em que os primeiros estão mais bem situados em termos de proximidade com relação aos usuários finais dos bens e serviços.

Nessa perspectiva, as instâncias locais podem manter uma relação em tempo real com os consumidores de bens e serviços públicos. Por isso, a consequência prática da autonomia é a descentralização do poder no sentido do fortalecimento dos entes subnacionais. (AMARAL FILHO, 2008, p.4).

2.2 Federalismo Fiscal Brasileiro - Breve Histórico

Federalismo é a forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira, e se aliam na criação de um governo central por meio de um pacto federativo. Ele surgiu da necessidade, principalmente, de países com grandes extensões territoriais descentralizar o seu poder.

Nesses países, há diversidades culturais, climáticas, sociais e econômicas, de modo que as necessidades e prioridades diferem muito de uma região para a outra.

O federalismo fiscal é a parte do acordo federativo que atribui para cada ente da federação a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, assim como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos públicos e prestação de bens e serviços públicos para a sociedade.

Ele trata da divisão das responsabilidades entre os diferentes níveis de governo (Federal, Estadual e Municipal) ao conferir competências tributárias e obrigações de gasto público às esferas governamentais, promovendo a descentralização econômica. O federalismo fiscal pode ser utilizado como instrumento de organização política para se combater as desigualdades entre as regiões (GADELHA, 2017).

O federalismo fiscal brasileiro tem uma trajetória marcada por momentos de centralização dos poderes políticos, administrativos e fiscais na União, como também de grande descentralização destas competências entre os entes federativos, sendo este movimento entre centralização e descentralização condicionado a vontades políticas e econômicas (MORA, GIAMBIAGI, 2007, p. 472).

Segundo Rabat (2002, p. 8), em sua origem, o sistema federal brasileiro foi inspirado no sistema federal dos Estados Unidos da América. No entanto, diferentemente do caso norte-americano, no qual a união de estados menores formou uma federação, o pacto federativo brasileiro teve sua origem a partir de uma decisão do poder central, que dividiu parcela de suas funções com os estados que outrora compunham o império brasileiro.

Pelo decreto nº1 de 15 de novembro de 1889, a República Federativa foi, provisoriamente, proclamada e declarada como forma de governo. Na época, a República Federativa do Brasil contava com 19 províncias. A escolha por um arranjo descentralizado amenizou os ímpetus revolucionários de oligarquias locais, descontentes com a criação da República e receosas com a perda de seu poder na esfera local.

Oliveira (1995) afirma que a Constituição de 1891 promoveu uma substituição dos poderes oligárquicos locais e regionais pelo estatuto do estado federado autônomo. O Império transferiu para as oligarquias muitas de suas funções clássicas, incluindo a coleta de impostos. Essa fase do federalismo ficou marcada tanto pela descentralização e autonomia dos estados como pelo forte peso político dos estados de São Paulo e Minas Gerais, que passaram a dominar a política nacional até o início dos anos 1930.

Esse arranjo federativo apenas se alterou com a promulgação da Constituição de 1934, que procurou inovar com relação ao reequilíbrio entre estados-membros e governo central. Porém, essa tentativa logo foi interrompida pelo golpe de Estado e a criação do “Estado Novo” em 1937, pelo então presidente Getúlio Vargas, que promoveu uma reconstrução dos poderes da União, frente aos demais entes federativos. Com a publicação da Carta Magna de 1937, as esferas locais diminuíram seus poderes em detrimento de um arranjo centralizado, o que possibilitou uma reforma no campo tributário e condicionou os estados federados a se submeter à supervisão, controle e fiscalização do presidente da República.

Em contraposição a esse movimento, a nova Constituição de 1946, liberal na sua forma e conteúdo, procurou recuperar o espírito federalista presente na Constituição de 1934, concedendo ampla autonomia para estados e municípios. Entretanto, devido à estrutura centralizada da organização administrativa, essa divisão do poder aconteceu pela via do federalismo fiscal-financeiro, isto é, houve uma maior repartição das receitas e despesas federais para estados e municípios.

De acordo com Amaral filho (2008, p. 10), a partir dessa fase o apoio às regiões desfavorecidas economicamente (Norte e Nordeste) recebe uma modificação significativa, pois agora o apoio financeiro a essas regiões não viria apenas em caráter emergencial para atender às calamidades públicas, mas em caráter mais sistemático e estrutural.

Surgem, assim, as primeiras preocupações e os primeiros mecanismos objetivando um certo reequilíbrio estrutural e compensatório entre os Estados membros da federação brasileira. O tema do desenvolvimento regional passa a ocupar um maior espaço nos governos posteriores à presidência do general Gaspar Dutra. Por exemplo, no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) foi criado o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Esse movimento de descentralização fiscal-financeira da União em direção dos subsistemas nacionais foi novamente detido a partir do golpe militar de 1964, que promoveu uma nova modificação no interior da organização federal brasileira. Com a Constituição de 1967, ocorreram profundas reformas nos campos fiscal e financeiro, alterando voluntária e diretamente a relação fiscal-financeira entre estados, municípios e governo federal. Essa alteração fez com que o pêndulo do federalismo retornasse mais uma vez para o lado da centralização, estimulando um cenário de maior concentração.

O regime militar promoveu uma reforma fiscal dentro da qual se procurou o equilíbrio orçamentário e criou um novo modo de financiamento para o setor público. O Governo Federal passou a se responsabilizar pelo recolhimento da maioria dos impostos, dentre eles o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ficou a cargo dos estados e o Imposto Territorial (IT) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) a cargo dos municípios.

Vale destacar que nesse período também foram instituídos o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), mecanismo fiscal e financeiro criado para realizar a distribuição dos recursos federais para os estados e municípios.

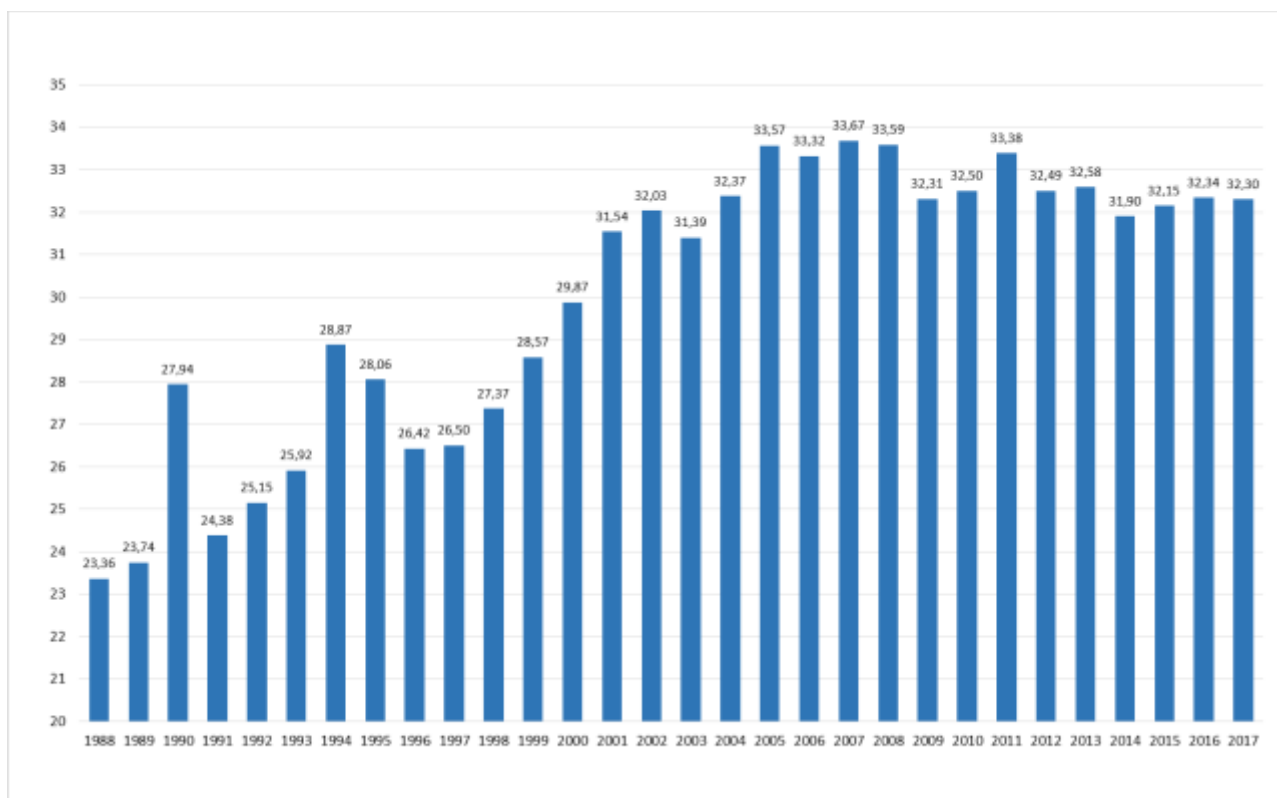
Com a restrição imposta sobre a autonomia e as competências dos estados federados, o governo federal introduziu alguns mecanismos que iriam inibir e mesmo impedir a desordem e a concorrência fiscal entre os estados e municípios por um longo período, que vai até pelo menos o início da década de 1980 (AMARAL FILHO, 2008).

Ao longo da década de 1980 e 1990 houve um movimento de descentralização que se acentuou a partir de 1985 com o processo eleitoral, o qual fortaleceu os poderes regionais. Esse movimento se deu forma gradual e foi reflexo das necessidades políticas e econômicas da época.

A Constituição de 1988 foi um marco na democracia brasileira e redefiniu o quadro das competências tributárias preexistentes desde 1967, buscando diminuir a desigualdade na repartição das receitas públicas. Para isso, o Governo Federal desconcentrou recursos tributários da União em prol dos estados e municípios brasileiros, onde não só o Governo Central perdeu receita para os estados e municípios, mas que estes últimos passaram a ter uma participação considerável na composição da arrecadação.

Segundo Rezende (2001), a nova constituição promoveu no interior do sistema federal brasileiro a maior descentralização fiscal em sua história, além de aumentar consideravelmente a carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), conforme pode ser visto no Gráfico 1. A carga tributária brasileira era de 23,36% em 1988, 27,37% em 1998 e 35,59% em 2008. No ano de 2017 ela fechou 33,30%, mantendo-se acima de 30% desde o ano de 2001.

Gráfico 1- Carga tributária bruta do Brasil - % do PIB 1988 a 2017



Fonte: IBGE/Contas Nacionais e Estatísticas do Século XX, nos anos 1988 a 1994; Santos, Ribeiro e Gobetti (2008), nos anos 1995 a 2001; Orair et al. (2013), nos anos 2002 a 2012 e Senado Federal (2018), nos anos de 2013 a 2017, com dados do IBGE e utilizando cálculos de Orair et al.

Analisando a série histórica da carga tributária nos três níveis da federação entre os anos de 2008 a 2017, observa-se que a União continua sendo a responsável pela maior parcela. Porém, nota-se uma tendência de redução na participação relativa em relação ao total da arrecadação, enquanto a participação dos Estados e Municípios manteve a tendência de elevação, como pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1- Participação dos Entes Federativos na Arrecadação Total (%) - 2008 a 2017

Ente Federativo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
União	69,37	68,80	69,01	69,98	69,05	68,93	68,46	68,32	68,37	68,02
Estados	25,47	25,73	25,47	24,49	25,16	25,29	25,47	25,45	25,45	25,72
Municípios	5,16	5,48	5,52	5,54	5,80	5,78	6,07	6,24	6,18	6,26

Fonte: Receita Federal (2018).

Destaca-se também que, com a nova constituição, os principais mecanismos de equalização de receitas entre entes federativos (FPE e FPM) sofreram um aumento na sua composição, onde o FPE passou a receber 18% e o FPM 20% dos valores arrecadados pela União com IR e IPI.

No entanto, a repartição dos fundos de promoção de equidade de receitas (FPE e FPM) tornaram-se objetos de disputas entre os entes federativos. As regiões mais ricas desejavam que o novo arranjo institucional concedesse uma maior liberdade para tributar, ao passo que as áreas mais pobres ansiavam por um maior apoio da União para a correção de suas disparidades financeiras. O desafio era conciliar de maneira harmônica e justa o melhor modelo de tributação e de repartição fiscal entre os estados (SALTO, 2013, p. 17).

O Quadro 2 mostra como ficou a partilha e a competência dos impostos entre União, Estados e Municípios a partir da Constituição de 1988:

Quadro 2- Partilha e competências entre União, Estados e Municípios (1988)

IMPOSTO	COMPETÊNCIA	PARTICIPAÇÃO
1 - Renda 2 - Produtos Industrializados	União	União, 52%; estados e Distrito Federal, 21,5%; municípios, 23,5%; e financiamento de programação de desenvolvimento nas Regiões, Norte, (0,6%), Nordeste, (1,8%) e Centro-Oeste, (0,6%) = (3%).
3 - Produtos Industrializados (além do item 2)	União	Estados e Distrito Federal, 10%. Distribuição do fundo: estados, 75% e municípios, 25%.
4 - Território Rural	União	União, 50%; municípios, 50%.
5 - Operações com ouro monetário	União	Estado, Distrito Federal ou território, 30%; municípios, 70%.
6 - Competência residual	União	União, 80%; estados e Distrito Federal, 20%.
7 - Circulação de Mercadorias e Transportes Interestaduais e Intermunicipais e Comunicação	Estado	Estados, 75%; municípios, 25%.
8 - Propriedades de Veículos Automotores	Estado	Estados, 50%; municípios, 50%.

Fonte: Silveira (2012, p. 42). Governo Federal. Baseado em Bordin e Lagemann (2006, p. 72).

Em termos fiscais, os principais objetivos da nova constituição foram a autonomia dos estados e municípios, a desconcentração dos recursos tributários disponíveis e as transferências de gastos da União.

Apesar da incontestável descentralização experimentada pelo sistema federal brasileiro, indicada pela elasticidade da autonomia dos estados em termos de receitas e gastos e, apesar do esforço desempenhado pelo governo federal no sentido de promover o desenvolvimento regional, a federação brasileira continuou sofrendo de dois problemas estruturais: (i) o conflito de interesses e de funções entre os entes federados, principalmente pela falta de mecanismos de controle e de comprometimento no momento adequado, e (ii) a desigualdade regional.

Isso mostra que um processo de descentralização dos poderes dentro de um sistema federal não implica automaticamente em desconcentração do poder econômico, indicando que a transferência, pura e simples, de recursos financeiros para estados e municípios não são suficientes para atacar esse tipo de problema.

Régis (2008) sinaliza que o Brasil se tornou um dos países mais descentralizados do mundo. Desde 1988, foram criados mais de 1.200 municípios por causa da facilitação trazida pela Constituição de 1988. Além disso, três novos estados foram criados (Amapá, Roraima e Tocantins), comprovando os efeitos descentralizantes da nova Constituição.

Ao longo de tempo, percebe-se que os estados brasileiros foram pouco a pouco se enfraquecendo e deixando o seu papel protagonismo para se tornarem coadjuvantes. O Quadro 3 sintetiza os momentos de centralização e de descentralização do federalismo brasileiro, apontando o poder dos governos estaduais em cada um dos períodos.

Quadro 3- Cronologia do federalismo brasileiro

Período	Período histórico	Centralização/ Descentralização	Poder dos Entes Subnacionais
1889-1930	República Velha	Descentralização	Forte
1930-1937	Era Vargas	Centralização	Fraco
1937-1945	Era Vargas	Centralização	Muito fraco
1945-1964	Redemocratização	Descentralização	Forte
1964-1984	Regime Militar	Centralização	Fraco
1984-1994	Redemocratização	Descentralização	Forte
1994-2000	Pós-Plano Real	Descentralização	Muito fraco
2000-Atual	Pós-Lei de Responsabilidade Fiscal	Centralização	Muito fraco

Fonte: Torrezan (2017, p. 46).

3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei complementar nº 101/2000) estabelece um conjunto de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações para prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. É fundamentada nos princípios do planejamento, controle de gastos, transparência e responsabilização.

Foi promulgada em 04 de maio de 2000, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso. Gobetti (2010) ressalta que o governo federal foi motivado a aprová-la devido à necessidade de integrar estados e grandes municípios no programa de ajuste fiscal negociado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1998.

Segundo Gerigk (2008), a LRF tem por objetivo prevenir os déficits nas contas públicas, manter sob controle o nível de endividamento público, impedindo que os gestores assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou a redução da despesa, e impõe a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas.

A referida lei tem por escopo sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública. Ela traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, bem como sofre fluxo de recursos financeiros necessários à sua efetiva realização (NASCIMENTO, 2012).

Vale ressaltar que esta não foi a primeira lei criada com o objetivo de inibir a má gestão dos recursos públicos e o desequilíbrio macroeconômico. Entretanto, foi a primeira a abranger os três entes da federação e os três poderes, focando no planejamento como ferramenta de prevenção de riscos, correção de desvios, equilíbrio fiscal e transparência.

Em seu artigo 1º, a lei afirma que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe:

A ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

As disposições da LRF estabelecem diretrizes para os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (federal, estadual e municipal), abrangendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Em relação ao orçamento público e ao planejamento, a lei manteve os princípios constitucionais e as três peças fundamentais: Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Plano Plurianual (PPA). O objetivo principal foi interligar a execução orçamentária e o fluxo dos recursos financeiros programados (art. 8º da LRF).

As principais metas da lei foram listadas no seu artigo 4º, dentre as quais se destacam:

- a) Prevenir déficits imoderados e reiterados;
- b) Limitar a dívida pública a níveis prudentes;
- c) Preservar o patrimônio público líquido;
- d) Limitar o gasto público continuado (despesas com pessoal, principalmente previdenciária, e decorrente de manutenção de investimentos);
- e) Administração prudente dos riscos fiscais (inclusive reconhecimento de obrigações imprevistas);
- f) Amplo acesso da sociedade às informações sobre as contas públicas.

A LRF delimitou a receita pública mediante a previsão, a arrecadação e a renúncia de receita. Estipulou que toda previsão deve seguir normas técnicas e legais, com análise dos três anos anteriores e estimativas para os anos seguintes e orientou os entes federados a uma gestão fiscal responsável, sob pena de não receberem as transferências voluntárias quando do não cumprimento dessa norma.

Quanto às despesas, a LRF estabeleceu em seus arts. 15º e 16º que considera não autorizado, irregular ou lesivo ao patrimônio todo aumento de despesa que não possua estimativa de impacto orçamentário e financeiro. O art. 17º indica que as despesas consideradas obrigatórias deverão ter as estimativas e os impactos financeiros plenamente avaliados e não poderão interferir nas metas fiscais previstas, desconsiderando despesas com serviços de dívidas contraídas e reajustamentos na folha de pessoal (BRASIL, 2000).

Sobre o subitem de despesas destinado ao pagamento de pessoal, o art. 18º considera tais despesas como:

O somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (BRASIL, 2000).

As despesas com pessoal passaram a ter um controle mais rígido e a obedecer a limites estabelecidos para cada ente federado, a saber: União (50%), estados (60%) e municípios (60%), utilizando como referência a Receita Corrente Líquida (RCL) e, assim, estratificando índices por poder e órgão, conforme a Tabela 2.

O cálculo da receita corrente líquida é realizado utilizando como base as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze meses anteriores (últimos 12 meses), excluídas as duplicidades (art. 2º, inciso IV, da LRF).

Conforme Nascimento (2014), a Lei Complementar nº 82/1995, posteriormente transformada na Lei Complementar nº 96/1999, conhecidas como Lei Camata I e II, determinava à União, aos Estados e aos Municípios limitarem as despesas com pessoal a 60% da receita corrente líquida, em até três anos. Nesse período, ficavam vedados reajustes e aumentos salariais até o cumprimento do limite estabelecido. Tal lei foi substituída pela LRF.

Tabela 2- Despesas com Pessoal por poder e órgão (% RCL)

Esfera/Poder	Executivo	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	
				Ministério	Total
União	40,90	2,5	6,00	0,60	50,00
Estados	49,00	3,0	6,00	2,00	60,00
Municípios	54,00	6,0	–	–	60,00

Fonte: Lei Complementar nº 101 (2000).

Sobre despesas com seguridade social, nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, segundo termos do art. 195º da Constituição Federal (CF).

A lei também traz discussões sobre as transferências voluntárias, entendidas como entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Os entes federados devem seguir os princípios orçamentários da CF 1988 (art. 167), sendo vedada a utilização de recursos transferidos em

finalidade diversa da pactuada e proibidas sanções às transferências destinadas à educação, saúde e assistência social (BRASIL, 2000).

Em relação ao endividamento, a LRF define diferentes tipos de dívida, como a dívida pública consolidada ou fundada, a dívida pública mobiliária e as operações de crédito, conforme conceituadas abaixo:

- a) A dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;
- b) Dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;
- c) Operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Quanto aos limites da dívida pública, a LRF estabelece que o presidente da república submeterá ao Senado Federal proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios e submeterá ao Congresso Nacional projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União.

Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (BRASIL, 2000).

Vale destacar que o art. 42º da LRF veda a contração de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente no último ano de mandato, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. O intuito é evitar que, em último ano de mandato, sejam irresponsavelmente contraídas

novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício. Posteriormente, a Lei de Crimes Fiscais (2000) caracterizou como crime, punindo com reclusão de um a quatro anos, ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com a determinação do referido artigo.

Quanto às operações de crédito, o Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. A lei proíbe ainda a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

Ressalta-se que a transparência, o controle e a fiscalização são os núcleos centrais da LRF. Os principais instrumentos de transparência são “os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos” (BRASIL, 2000).

Assegura-se também liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público e adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Além disso, o incentivo à participação popular também foi manifestado na lei, sendo assegurado incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

4 COMPORTAMENTO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO ESTADUAL

4.1 Determinantes do Endividamento dos Estados Brasileiros

O endividamento dos estados brasileiros remonta a um processo lento que se iniciou na década de 1960 e atingiu seu ápice nas décadas de 1980 e 1990. Esse processo teve influência de medidas econômicas internas equivocadas e agravou-se com as mudanças posteriores no cenário macroeconômico, criando problemas para a solvência desses entes federativos.

O processo de endividamento não foi alheio às mudanças federativas ocorridas no país. Conforme mostrado anteriormente, o federalismo brasileiro sempre esteve num constante movimento pendular entre a centralização e a descentralização fiscal, cabendo aos entes federativos o esforço de acomodação das demandas internas. Ressalta-se que a ausência de recursos internos para a acomodação das demandas existentes, somadas à ausência de dispositivos reguladores, permitiu o endividamento dos entes subnacionais.

Um fato importante nesse cenário foi a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, que estabeleceu uma nova tendência na condução da política fiscal, tratando a questão das finanças públicas por um viés jurídico. Os entes federativos que descumprissem as regras estabelecidas eram passíveis de punições, tanto o agente político (cassação de direito políticos dos representantes políticos) como as instituições (perda de recursos e diminuição de repasses do Fundo de Participação dos Estados).

Além da LRF, a resolução nº 40 do Senado Federal (RSF nº 40/2001), - em cumprimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal - estabelece limites para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária, conforme pode ser visto no Quadro 4:

Quadro 4- Limites de endividamento segundo a Resolução do Senado Federal nº. 40/2001

Ente	Limite estabelecido	Vigência	Trajectoria
União	3,5	Imediata	-
Estados	2,0	15 anos	Redução da razão de endividamento a cada ano, em 1/15 do excedente inicial.
Municípios	1,2	15 anos	Redução da razão de endividamento a cada ano, em 1/15 do excedente inicial.

Fonte: Nascimento e Debus (2002, p. 51).

Muitos são os fatores que podem influenciar no endividamento dos estados. A dívida de uma entidade pública é dada pela relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida, porém outros fatores podem influenciar no seu comportamento. Algumas pesquisas foram realizadas após a promulgação da LRF, com o intuito de verificar se a referida Lei estaria atingindo seus propósitos.

Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009), pesquisaram os reflexos da Lei de Responsabilidade fiscal nas despesas com pessoal e nos investimentos nos municípios mineiros, identificando significativa redução destes indicadores a partir da vigência da LRF. Tais reduções foram identificadas como reflexos da LRF por ser o ente público e seus governantes penalizados em casos de gastos sem a indicação da respectiva receita.

Gobetti e Schetini (2010), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicaram textos sobre a trajetória e os custos do endividamento dos entes públicos, apontando que a taxa básica de juros SELIC e a inflação são variáveis que influenciam no comportamento da dívida pública.

Já Carvalho, Oliveira e Santiago (2010) analisaram o comportamento do endividamento público dos estados nordestinos de 2000 a 2007, com base em estatística descritiva e utilizando os indicadores propostos na LRF. Eles concluíram que esses estados estão procurando equilibrar as contas públicas e que, com exceção da Bahia e Pernambuco, os estados do Nordeste do país estão reduzindo o endividamento.

4.2 Principais indicadores fiscais e de endividamento dos entes federativos

Nesta seção, destacam-se os indicadores fiscais e de endividamento dos entes federativos utilizados no presente trabalho, que são: Dívida Consolidada Líquida, Receita Corrente Líquida, Despesas com Pessoal, Gastos com Investimentos e Receita Total.

4.2.1 Dívida Consolidada Líquida

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Dívida Consolidada Líquida (DCL) representa o montante da Dívida Consolidada (DC) deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros). Caso o valor dos haveres financeiros seja inferior aos Restos a Pagar processados (exceto precatórios), não haverá deduções na DC, e logo a Dívida Consolidada Líquida (DCL) será igual à Dívida Consolidada (TESOURO, 2019).

Por sua vez, a Dívida Consolidada (DC) ou fundada, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, apurado sem duplicidade (excluídas as obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta), assumidas:

- a) pela realização de operações de crédito com a emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (dívida mobiliária);
- b) pela realização de operações de crédito em virtude de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses;
- c) com os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos;
- d) pela realização de operações de crédito de prazo inferior a 12 (doze) meses, que tenham constado como receitas no orçamento.

4.2.2 Receita Corrente Líquida

De acordo com o MDF da STN, a Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços,

transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais (TESOURO, 2019).

Conforme a LRF, em seu art. 2º, inciso IV, a Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

4.2.3 Despesas com Pessoal

De acordo com a LRF, a despesa total com pessoal é composta pelo o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Além dessas despesas, os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos também devem ser computados para fins de apuração do limite da despesa total com pessoal. A apuração da despesa total com pessoal será obtida somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze meses imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Na esfera estadual, os limites máximos para despesas com pessoal (60% da Receita Corrente Líquida) serão: 3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% para o Poder Judiciário; 2% para o Ministério Público e 49% para o Poder Executivo.

Se a despesa total com pessoal exceder a noventa e cinco por cento (95%) do limite, ficam vedados ao Poder ou órgão referido que houver incorrido no excesso:

- a) Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título;
- b) Criação de cargo, emprego ou função;
- c) Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- d) Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- d) Contratação de hora extra, salvo em situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Acrescenta-se também que ultrapassado o limite máximo no quadrimestre, o excedente deve ser eliminado em 2 quadrimestres (sendo de, pelo menos, 1/3 no primeiro). Há uma regra transitória que permitirá ao ente ou Poder que estiver acima do limite, quando da entrada em vigor da LRF, eliminar o excedente nos 2 exercícios subsequentes, sendo de, no mínimo, 50%, no primeiro ano.

Caso a despesa total com pessoal esteja abaixo dos limites fixados na Lei, essa despesa poderá ser acrescida em até dez por cento em relação à despesa verificada no exercício imediatamente anterior, até o final do terceiro exercício após a vigência da LRF, respeitados os limites para a esfera administrativa correspondente e para os respectivos poderes. De qualquer forma, os eventuais aumentos de salário, gratificações ou reestruturação de carreiras estarão sujeitos à edição de lei específica.

O montante de recursos financeiros a serem entregues aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, para atender a despesas com pessoal, será a resultante da aplicação dos limites e regras fixados na LRF.

Por fim, nenhum ato que provoque aumento das despesas com pessoal, nos Poderes Legislativo e Executivo, poderá ser editado nos 180 dias anteriores ao final da legislatura ou do mandato dos chefes do Poder Executivo. Em caso de crescimento econômico negativo ou inferior a 1% nos quatro últimos trimestres ou de calamidade pública, estado de defesa ou de sítio, fica suspensa a contagem dos prazos para enquadramento nos limites de pessoal.

4.2.4 Gastos com Investimentos

Embora a LRF não apresente uma regra objetiva a respeito dos gastos com investimento, a lei deu liberdade para os entes subnacionais ajustarem a sua estrutura de gastos por natureza econômica, sobretudo no tocante à alocação das despesas com pessoal em detrimento ao gasto com investimento.

Em função da ausência de regras no texto da LRF, o seu comportamento pode ter um teor menos impreciso, se comparado às despesas com pessoal, em que há uma regra explícita na lei brasileira para esse tipo de gasto.

4.2.5 Receita Total

A Receita Total corresponde à soma de todas as receitas orçamentárias correntes e de capital, sendo excluídas as receitas e despesas instraorçamentárias. Dentre as receitas correntes estão inclusas receitas tributária, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, além de impostos, taxas, contribuições sociais, dentre outros. Já as receitas de capital incluem operações de crédito internas e externas, alienação de bens, amortização de empréstimos, além de transferências de capital, de convênios, intergovernamentais, dentre outros.

5 METODOLOGIA

A metodologia utilizada na pesquisa é a análise descritiva, que se utiliza de métodos de Estatística Descritiva para organizar, mensurar e descrever os aspectos importantes de um conjunto de dados observados e comparar tais dados entre dois ou mais conjuntos. As ferramentas descritivas utilizadas para representar os resultados são gráficos e tabelas, como também medidas de síntese como porcentagens, índices e médias.

Para a obtenção dos objetivos propostos no estudo, foram realizados os seguintes procedimentos: escolha de uma população e extração de uma amostra, definição das variáveis, coleta dos dados pertinentes e a análise dos resultados empíricos da pesquisa.

A população da pesquisa é composta pelos 26 estados da República Federativa do Brasil mais o Distrito Federal, no período de 2008 a 2018. Assim, o estudo tem como base os resultados fiscais apresentados pelos governos estaduais e pelo Distrito Federal.

Para avaliar a gestão fiscal dos estados, foi utilizada a pesquisa e o levantamento detalhado sobre o assunto em leis, decretos e publicações relacionadas, através da internet e dos órgãos públicos responsáveis pela transparência dos resultados fiscais.

Os resultados dos governos estaduais e do Distrito Federal foram acessados no sítio eletrônico Compara Brasil (COMPARA, 2019), que consolida informações dos poderes e órgãos do governo provenientes dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, publicados no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os relatórios fiscais apresentam informações consolidadas e indicadores a respeito da execução orçamentária, da realização das receitas estimadas para o exercício, do cumprimento dos gastos mínimos nas áreas de saúde e educação, do atendimento dos limites de despesas com pessoal, da execução e dos limites de inscrição de restos a pagar, dos limites da dívida consolidada líquida, de operações de crédito, dentre outros.

As instituições, fomento da amostra deste trabalho, são reconhecidas por sua importância no cenário nacional, o que vem a gerar credibilidade para os dados a serem desenvolvidos.

As variáveis escolhidas para análise são: Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida (DCL/RCL), Despesas com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida (DP/RCL) e Gastos com Investimentos sobre Receita Total (I/RT).

Os dados coletados são anuais, como é caso da Dívida Consolidada Líquida, Receita Corrente Líquida e Despesas com Pessoal, ou bimestrais, no caso das variáveis Gastos com Investimentos e Receita Total. Em alguns estados, as informações de determinado período ainda não estavam disponíveis e, portanto, o cálculo foi realizado com base nos dados do período imediatamente anterior. Os dados foram tabulados através do software Excel for Windows 2010, onde os resultados da análise das variáveis foram expostos através de tabelas e gráficos.

As variáveis pesquisadas têm como referência a RCL, que é um dos conceitos mais importantes trazidos pela LRF, pois representa a receita disponível aos governos para a realização das despesas com pessoal, pagamentos de dívidas, dentre outros. O Quadro 5 abaixo traz a relação das variáveis pesquisadas e a fonte de onde foi obtida.

Quadro 5- Resumo das variáveis da pesquisa

Variável	Sigla	Fonte
Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida	DCL/RCL	STN
Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida	DP/RCL	STN
Gastos com Investimentos/Receita Total	I/RT	STN

Fonte: Elaborado pelo autor.

6 RESULTADOS DA PESQUISA

Para uma avaliação do desempenho da gestão fiscal dos Estados e do Distrito Federal em relação à LRF, será feita nesta seção uma análise das variáveis da pesquisa no período de 2008 a 2018, com dados relativos à Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida, Despesas com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida e Gastos com Investimentos sobre Receita Total.

A análise preliminar da base de dados utilizada referente aos resultados da gestão fiscal dos Estados e do Distrito Federal proporciona uma melhor compreensão da sua evolução.

Ao analisarmos a evolução da média anual da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida (DCL/RCL) dos estados ao longo do período, percebem-se algumas oscilações. Do início da série até 2011, há uma tendência de redução do índice, sendo o declínio mais acentuado entre 2010 e 2011. Destaca-se a crise mundial de 2008, que diminuiu significativamente a receita dos estados nos anos seguintes, como também afetou o endividamento. A partir de 2012, esse percentual vai aumentando até chegar à máxima de 75,1% em 2015, seguido por uma queda. Já entre 2016 e 2018 percebe-se uma estabilidade, como pode ser visto no Gráfico 2.

Gráfico 2- Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

O comportamento médio anual da Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL), por estado, é apresentado na Tabela 3. Os dados anuais completos de todas as unidades da federação podem ser consultados no Apêndice A.

Tabela 3- Estatística descritiva da participação da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida dos estados brasileiros (Média do período).

Região	Unidade Federativa	Dívida Consolidada Líquida/ Receita Corrente Líquida (%)				
		Méd.	Desv. Padrão	Mín.	Máx.	Tx. Cresc.
NORTE	Acre	62,25	19,32	28,43	96,81	158,78
	Amapá	26,00	42,20	-13,75	146,35	-439,51
	Amazonas	23,51	10,09	4,59	40,54	137,55
	Pará	15,66	7,98	6,40	28,62	-52,90
	Rondônia (1)	53,73	6,19	45,01	62,45	-15,75
	Roraima	18,16	17,62	-12,83	41,49	-246,30
	Tocantins	25,98	10,99	9,88	40,03	281,07
NORDESTE	Alagoas	144,69	35,76	85,57	197,13	-56,59
	Bahia	55,04	9,37	39,94	71,91	-10,89
	Ceará	37,28	14,27	17,22	62,83	142,51
	Maranhão	53,38	12,31	38,21	74,97	-27,65
	Paraíba	33,27	7,06	24,91	48,17	-32,59
	Pernambuco	51,11	9,50	38,59	62,17	45,91
	Piauí	53,07	7,92	39,29	60,89	-34,79
	Rio Grande do Norte (1)	13,57	5,14	3,12	21,14	-31,18
	Sergipe	47,60	14,92	21,84	68,90	111,17
	CENTRO-OESTE	Distrito Federal	21,66	8,21	10,01	35,17
Goiás		105,49	18,26	89,76	140,35	-34,31
Mato Grosso		43,00	12,53	30,31	69,95	-56,63
Mato Grosso do Sul (1)		98,89	16,91	75,79	121,59	-34,25
SUDESTE	Espírito Santo	18,84	7,18	8,28	31,37	92,75
	Minas Gerais	184,91	8,96	174,54	203,09	7,21
	Rio de Janeiro	189,66	45,12	145,84	269,74	63,67
	São Paulo	158,81	11,91	141,93	175,47	7,06
SUL	Paraná	66,21	29,77	29,34	118,71	-68,07
	Rio Grande do Sul (1)	217,62	7,94	208,58	234,48	-4,94
	Santa Catarina	57,07	15,73	40,58	92,94	20,08

Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

(1) Nos estados de Rondônia, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do sul, os dados de determinado período ainda não estavam disponíveis. Portanto, o cálculo foi realizado com base nos dados do período imediatamente anterior.

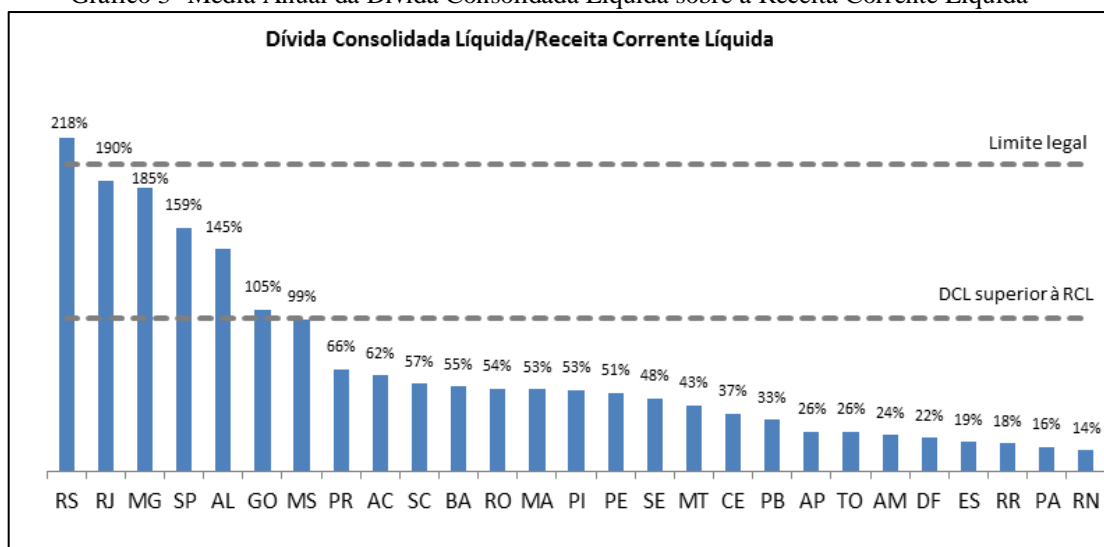
Conforme pode ser visto na Tabela 3, o estado do Tocantins apresentou a maior taxa de crescimento da DCL/RCL no período, que foi de 281,07%, ou seja, comparando o ano de 2018 e 2008, a dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida do estado mais que triplicou nesse período. Além de Tocantins, outros cinco estados mais que dobraram a taxa de crescimento da DCL/RCL: Acre (158,78%), Ceará (142,51%), Amazonas (137,55%), Distrito Federal (119,40%) e Sergipe (111,17%).

O estado mais rico do país, São Paulo, teve uma taxa de crescimento de 7,06% da DCL/RCL no período, considerada baixa se comparada a outros estados mencionados anteriormente. Alguns estados apresentaram taxa de declínio da DCL/RCL, como é o caso dos estados do Amapá (-439,51%), Roraima (-246,30%), Paraná (-68,07%), Mato Grosso (-56,63%), Alagoas (-56,59%) e Pará (-52,90%).

Em termos da participação da DCL/RCL, tem-se que os estados do Rio Grande do Sul (217,62%), Rio de Janeiro (189,66%) e Minas Gerais (184,91) apresentaram as maiores médias, com desvio-padrão de 7,94%, 45,12% e 8,96%, respectivamente. Por outro lado, os estados do Rio Grande do Norte (13,57%) e Pará (15,66%) apresentaram as menores médias, com desvio padrão de 5,14% e 7,98%, respectivamente (Gráfico 3).

Ressalta-se que os limites percentuais da relação DCL/RCL dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios estão previstos na Resolução do Senado Federal nº 40, de 20/12/2001, e são os seguintes: no caso dos Estados e do Distrito Federal: $DCL/RCL < 2,0$ e no caso dos Municípios: $DCL/RCL < 1,2$.

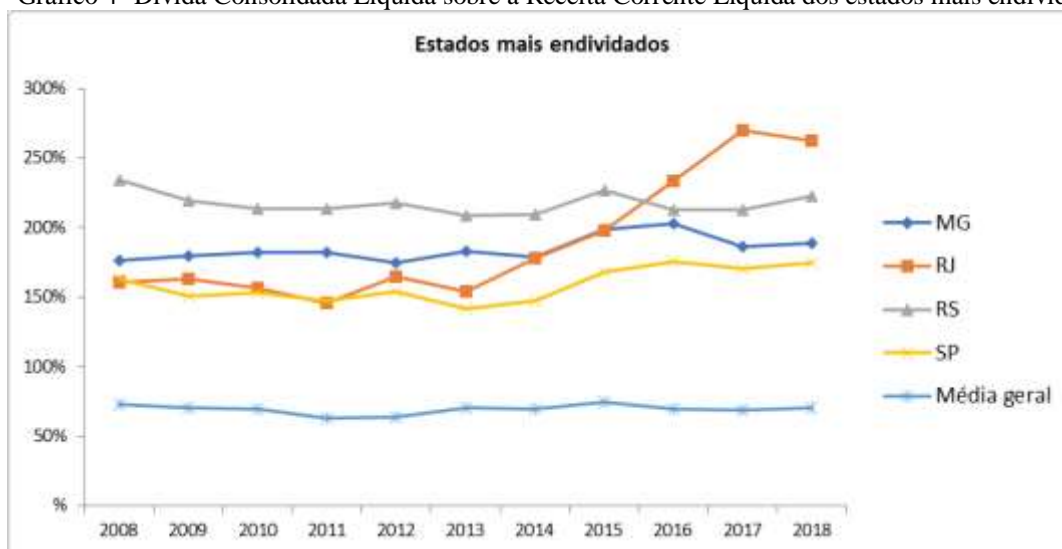
Gráfico 3- Média Anual da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

Analisando apenas os estados mais endividados (RS, RJ, MG e SP), percebe-se que ao longo do período eles estão com endividamento bem acima da média geral de todos os estados brasileiros, sendo que o estado do Rio de Janeiro apresentou crescimento constante a partir de 2013, como pode ser visto no Gráfico 4.

Gráfico 4- Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida dos estados mais endividados



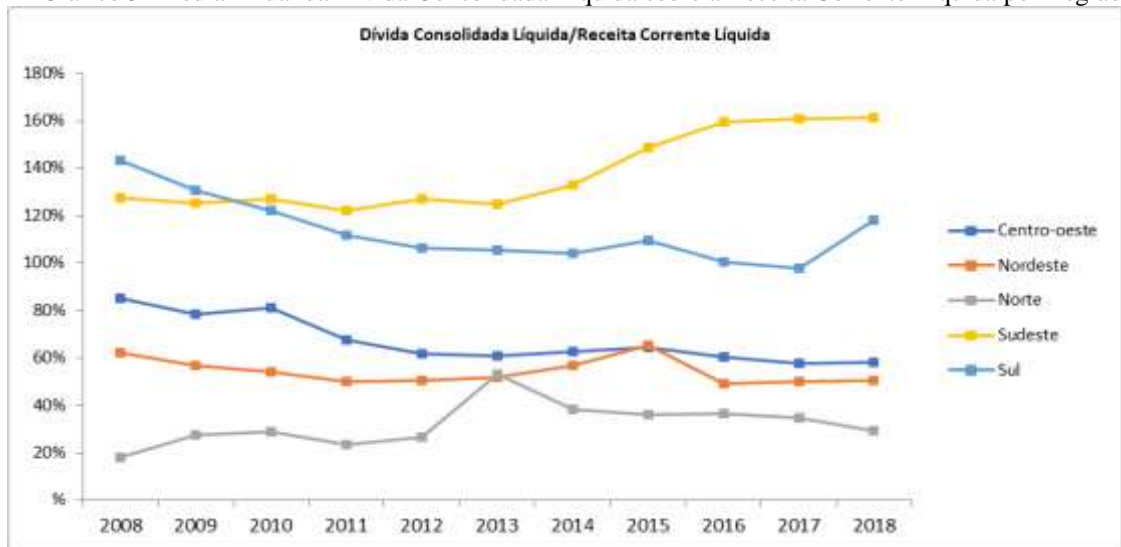
Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

Tomando-se por base apenas o ano de 2018, percebe-se que a dívida é um problema maior apenas para quatro estados: Rio de Janeiro (262% da Receita Corrente Líquida - RCL), Rio Grande do Sul (222%), Minas Gerais (189%) e São Paulo (174%) - os dois primeiros inclusive ultrapassaram o limite de 200% da RCL estabelecido pela LRF. Dos 27 que compõem a amostra (26 estados mais o Distrito Federal), 23 encerraram 2018 com dívida inferior a 100% da RCL, sendo que 14 não chegaram à 50%.

Ainda observando apenas o ano mais recente, 2018, temos que os estados com menores endividamentos são: Amapá (-13,75%), Rio Grande do Norte (13,22%), Pará (13,31%) e Roraima (18,77%), sendo três da Região Norte. O estado do Amapá, inclusive, vem conseguindo reduzir drasticamente o seu endividamento desde 2013 e foi o único estado que apresentou índice negativo em 2018.

Analisando a evolução temporal da DCL/RCL percentual média por região, percebe-se que a Região Norte, com menor PIB, possui a menor média de DCL/RCL ao longo do tempo, enquanto a Região Sudeste, com maior PIB, possui a maior média. Nota-se uma relativa estabilidade entre o período de 2011 a 2014, com exceção da região Norte, que teve um pico de elevação no ano de 2013, conforme pode ser visto no Gráfico 5.

Gráfico 5- Média Anual da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida por Região

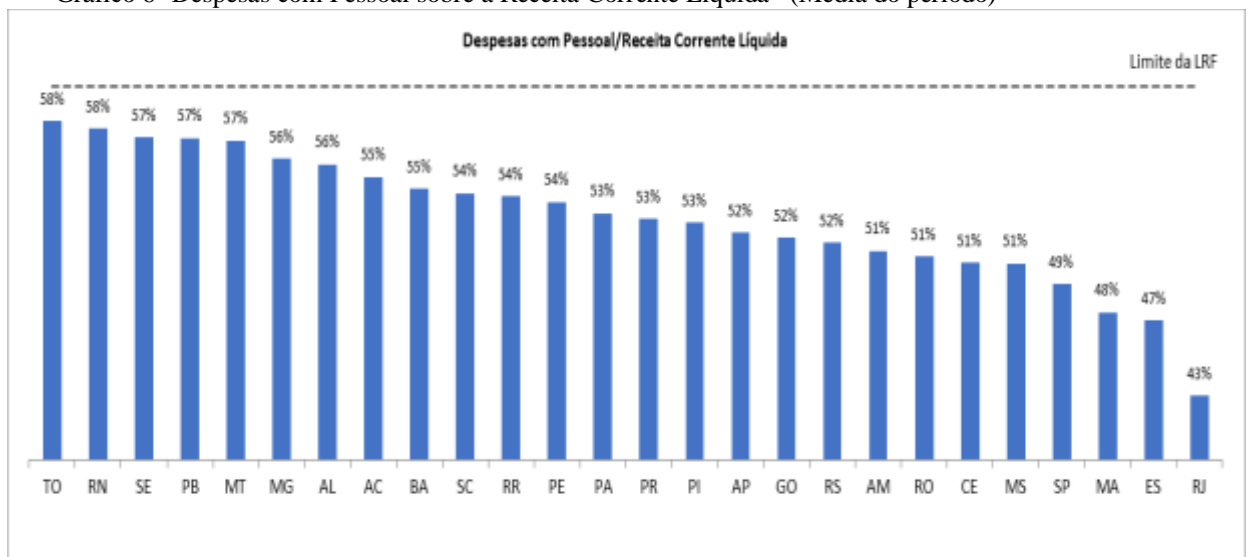


Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

Com relação às Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida (DP/RCL) anual, tem-se que os estados do Tocantins (58,11%), Rio Grande do Norte (57,71%), Sergipe (57,23%), Paraíba (57,21%) e Mato Grosso (57,07%) possuem as maiores médias percentuais entre 2008 e 2018. Esse comportamento é mais evidente para o estado de Tocantins, onde em 2017 e 2018 o DP/RCL ficou em 65,51% e 57,25%, respectivamente.

Na outra ponta, Rio de Janeiro (43,47%), Espírito Santo (47,49%), Maranhão (47,49%) e São Paulo (49,40%) possuem as menores médias percentuais de DP/RCL no período analisado, conforme pode ser visto no Gráfico 6.

Gráfico 6- Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida* (Média do período)

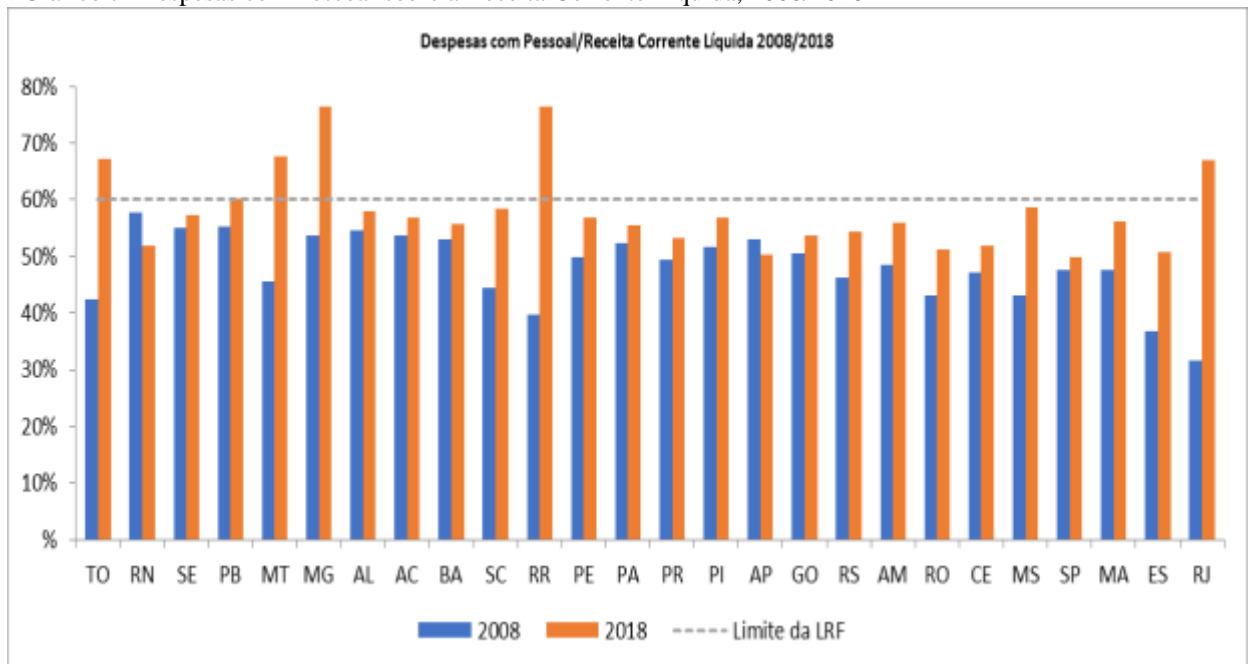


Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

(*) Em alguns estados, os dados de determinado período ainda não estavam disponíveis. Portanto, o cálculo foi realizado com base nos dados do período imediatamente anterior. O Distrito Federal não foi incluído por não haver nenhum dado disponível para o período da pesquisa.

Se fizermos uma análise da média, percebe-se que todos os estados estão cumprindo o limite legal da LRF, onde estabelece que as despesas totais com pessoal não devem ser maiores do que 60% da receita corrente líquida. Porém, se compararmos o ano de 2008 e 2018, nota-se que todos os estados aumentaram o índice de DP/RCL e 5 estados estão ultrapassando o limite legal estabelecido no ano de 2018, que são: Tocantins, Mato Grosso, Minas Gerais, Roraima e Rio de Janeiro, como pode ser visto no Gráfico 7.

Gráfico 7- Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida, 2008/2018*



Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

(*) Em alguns estados, os dados de determinado período ainda não estavam disponíveis. Portanto, o cálculo foi realizado com base nos dados do período imediatamente anterior. O Distrito Federal não foi incluído por não haver nenhum dado disponível para o período da pesquisa.

Apesar de o estado do Rio de Janeiro possui a menor média percentual de DP/RCL, ele é o estado que possui a maior taxa de crescimento no período, que foi de 111,75%, ou seja, se comparado 2018 a 2008, o estado mais que duplicou o seu percentual de Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida.

Depois do Rio de Janeiro aparecem os estados de Roraima (92,93%), Tocantins (58,57%), Mato Grosso (47,93%) e Minas Gerais (42,15%) com maiores taxas de crescimento nessa variável. Por outro lado, temos dois estados que tiveram taxa de crescimento negativo, ou seja, diminuíram o percentual de DP/RCL no período: Rio Grande do Norte (-9,95%) e Amapá (-5,02%), mostrados no Gráfico 8.

Gráfico 8- Taxa de Crescimento das Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida (2008-2018)*



Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

(* Em alguns estados, os dados de determinado período ainda não estavam disponíveis. Portanto, o cálculo foi realizado com base nos dados do período imediatamente anterior. O Distrito Federal não foi incluído por não haver nenhum dado disponível para o período da pesquisa.

O Gráfico 9 abaixo mostra a evolução da média anual dos estados em relação à variável Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida. Nota-se que esse índice tem aumentado ao longo dos anos e que desde 2009 está acima de 50%. Em grande parte dos estados esse resultado é influenciado pelas despesas com inativos e pensionistas, sendo um grande desafio às contas públicas estaduais.

Gráfico 9- Evolução das Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

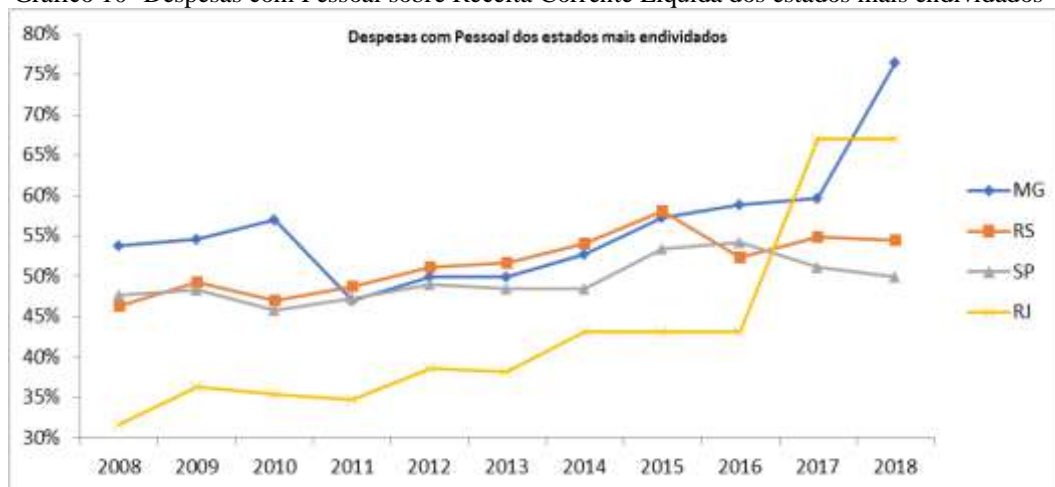
Conforme apontado em Santos et al. (2017), os gastos com pessoal ativo e inativo dos estados passaram a ter dinâmicas opostas a partir de 2015. O motivo é que os estados têm capacidade de reduzir os gastos com pessoal ativo – por exemplo, parando de contratar novos servidores e de reajustar os salários dos servidores em atividade – mas não podem deixar de pagar os benefícios dos muitos servidores que se tornaram elegíveis para aposentadoria e optaram por exercer esse direito.

Diante disso, nos últimos anos tem se discutido bastante a questão da reforma da previdência para tentar equilibrar as contribuições dos trabalhadores da ativa com as despesas de pagamento de aposentados e pensionistas. Ressalta-se que é importante que esse tema seja amplamente debatido com a sociedade para que se possa garantir uma previdência pública no Brasil de forma sustentável no longo prazo.

Fazendo-se uma análise das despesas com pessoal sobre receita corrente líquida dos estados mais endividados (RS, RJ, MG e SP), percebe-se que desde 2011 os estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais aumentaram consideravelmente seus percentuais de despesas com pessoal, sendo que em 2018 os dois extrapolaram o gasto permitido pela legislação (60%), como pode ser visto no Gráfico 10.

O estado do Rio de Janeiro inclusive enfrenta uma grave crise fiscal, ficando mais acentuada a partir de 2015. Apenas em 2017, o estado gastou com previdência mais do que gastou com segurança, saúde e educação juntos, inclusive tendo dificuldade em pagar os salários dos servidores estaduais. A situação fiscal do estado é bastante preocupante e necessita de medidas urgentes para controle das despesas e aumento das receitas.

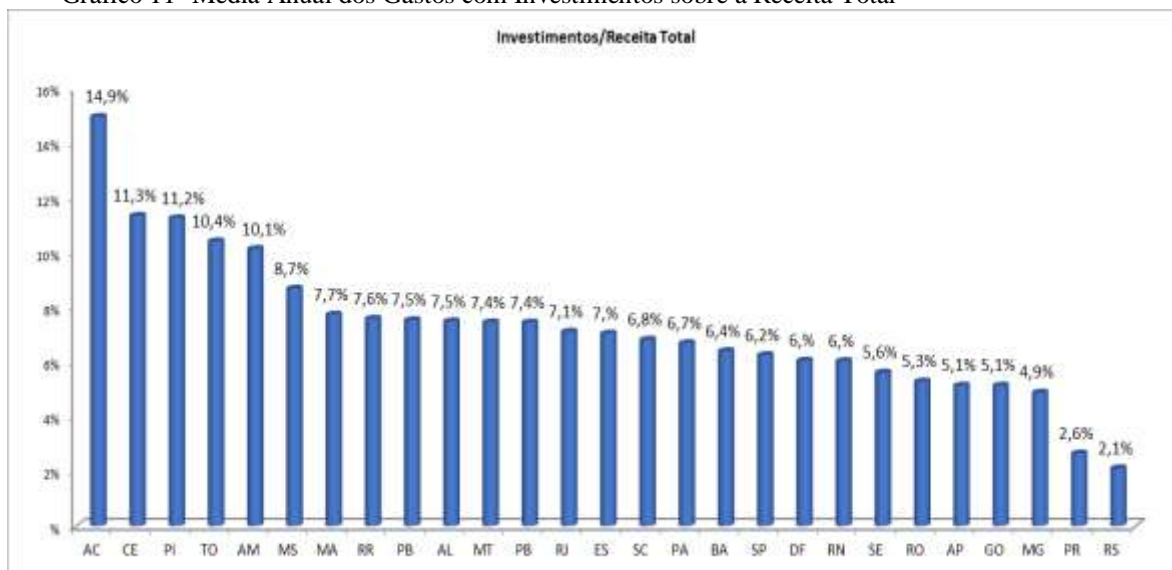
Gráfico 10- Despesas com Pessoal sobre Receita Corrente Líquida dos estados mais endividados



Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

Quanto aos gastos com Investimentos, tem-se que o estado do Acre é o que possui a maior média de Investimentos sobre a Receita Total (I/RT) no período, com 14,95%, seguido pelos estados do Ceará (11,33%), Piauí (11,24%), Tocantins (10,40%) e Amazonas (10,12%). Em contrapartida, Rio Grande do Sul (2,11%) e Paraná (2,65%) são os estados que possuem as menores médias de I/RT, conforme Gráfico 11.

Gráfico 11- Média Anual dos Gastos com Investimentos sobre a Receita Total*



Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

(*) Foram considerados os dados bimestrais de 2008 a 2018, sendo que o ano de 2018 foi considerado até o terceiro bimestre, tendo em vista que os dados dos demais bimestres deste ano ainda não estavam disponíveis. Os dados do segundo bimestre do estado de Roraima não estavam disponíveis. Portanto, o cálculo foi realizado com base nos dados do bimestre imediatamente anterior.

Como mostrado no Gráfico 11 acima, apenas cinco estados investiram mais de 10% da RCL no período e os estados do Rio Grande do Sul e Paraná investiram menos de 3%. Vale destacar que o Rio de Janeiro, que em 2014 destinava 10,67% da RCL para investimentos, em 2017 esse percentual caiu para 1,78%.

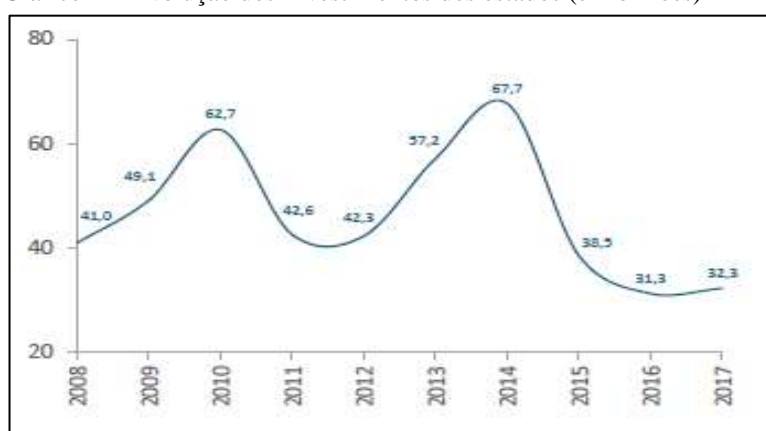
A diminuição acentuada dos investimentos no Rio de Janeiro pode ser atribuída à gravidade da situação do estado - única unidade da federação que até o momento aderiu ao Programa de Reestruturação Fiscal (Lei Complementar nº 159/2017). Deve-se ressaltar que como o estado abrigou as Olimpíadas, os gastos com despesas de capital em 2016 foram naturalmente maiores do que as demais unidades da federação.

Conforme pode ser visto no Gráfico 12 abaixo, notam-se duas grandes elevações no volume de investimentos nos períodos de 2008-2010 e 2012-2014. No primeiro, a elevação teve forte influência do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, e foi puxada pelos estados do Acre, Amazonas, Rio Grande do Norte e Ceará. A segunda

elevação foi consequente da Copa do Mundo de 2014 e foi puxada pelos estados que sediaram o evento, dentre eles Pernambuco, Ceará, Amazonas e Mato Grosso.

Vale destacar que nem mesmo as Olimpíadas do Rio de Janeiro em 2016 foram capazes de elevar os investimentos no Brasil, onde no período que antecede o evento (2014-2016) houve uma queda de mais de 50% no volume investido. Vale destacar que as Olimpíadas é um evento local, ocorrida em apenas um estado, e, mesmo necessitando de alto volume de investimentos, não teve um peso considerável no total de investimentos do Brasil.

Gráfico 12- Evolução dos Investimentos dos estados (em bilhões)



Fonte: Anexo 6 do RREO dos Estados.

Percebe-se que tem sobrado pouco espaço para os investimentos públicos estaduais, como por exemplo para obras de infraestrutura. Em momentos de forte retração da atividade, o baixo nível de investimentos é um desafio para a recuperação da economia e consequentemente da própria arrecadação de tributos.

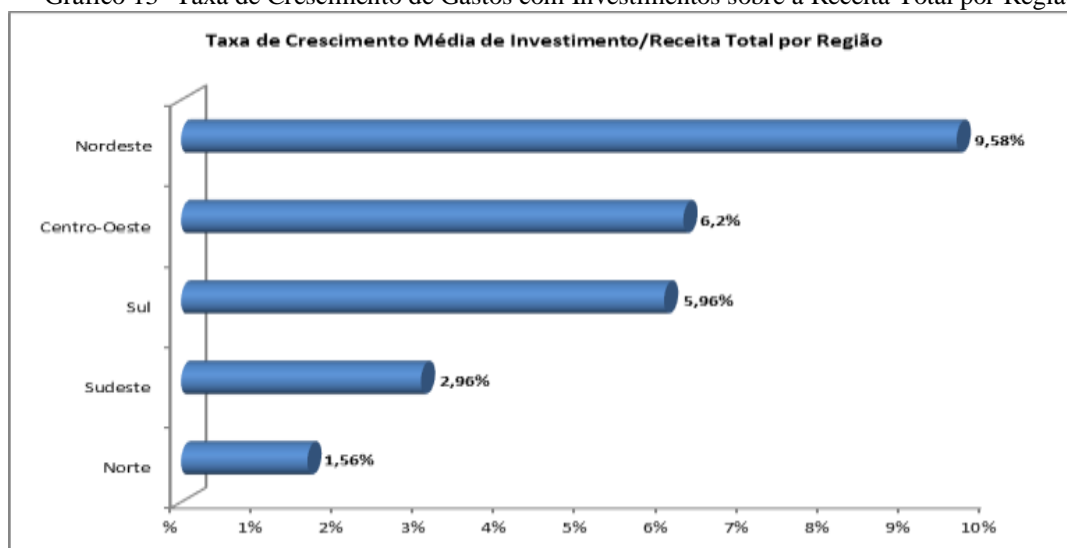
Além disso, deve ser considerado também se o investimento é feito em um bem ativo ou em um bem passivo. Quando o investimento é realizado em um bem passivo, como na construção de um hospital, o estado vai gerar mais despesas, como por exemplo: contratação de médicos, de terceirizados, além de despesas com água e energia. Porém, quando há um investimento em um bem ativo, como na construção de um porto, ele vai gerar mais receitas para aquele estado, pois vai gerar empregos, aumentar as exportações e atrair investidores.

Logo, além dos estados investirem, é preciso analisar aonde será feito o investimento a fim de que se possa equilibrar investimentos em ativos e passivos, gerando riqueza para o estado e ao mesmo tempo cumprindo o seu papel com a sociedade, como saúde e educação.

Considerando a taxa de crescimento média de Investimento/Receita Total, por região, observa-se que a Região Nordeste é a região com a maior média, com 9,58%, ou seja, os estados dessa região gastam quase dez por cento da receita total com investimentos. Já a Região Norte (1,56%) possui a menor média de I/RT, o que demonstra a pouca falta de gastos com investimentos na região, se comparada com as demais (Gráfico 13).

Vale destacar que a Região Nordeste aumentou consideravelmente a participação do PIB nacional durante o período de tempo analisado, o que pode ter sido influenciado diretamente pelo aumento de volume de investimentos na região.

Gráfico 13- Taxa de Crescimento de Gastos com Investimentos sobre a Receita Total por Região*

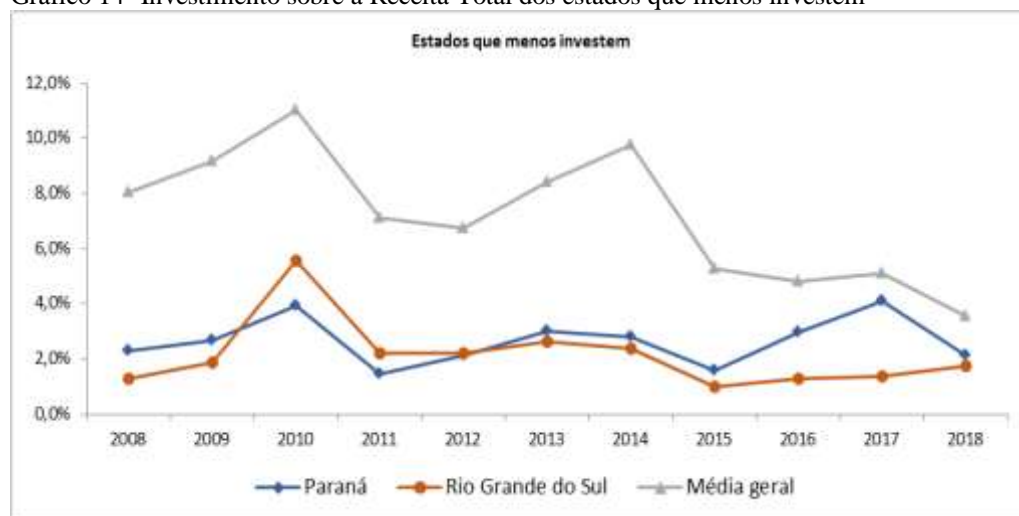


Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

(*) Foram considerados os dados bimestrais de 2008 a 2018, sendo que o ano de 2018 foi considerado até o terceiro bimestre, tendo em vista que os dados dos demais bimestres deste ano ainda não estavam disponíveis. Os dados do segundo bimestre do estado de Roraima não estavam disponíveis. Portanto, o cálculo foi realizado com base nos dados do bimestre imediatamente anterior.

Ao analisarmos os estados que possuem a menor média de investimentos sobre receita total no período da pesquisa, Paraná e Rio Grande do Sul, percebe-se que eles estão bem abaixo da média geral dos estados, como pode ser visto no Gráfico 14. O estado do Rio Grande do Sul, inclusive, figura-se entre os estados mais endividados do país, o que influencia diretamente no volume de investimentos, pois o alto endividamento faz com que não sobrem recursos pra destinar aos investimentos.

Gráfico 14- Investimento sobre a Receita Total dos estados que menos investem*



Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

(*) Foram considerados os dados bimestrais de 2008 a 2018, sendo que o ano de 2018 foi considerado até o terceiro bimestre, tendo em vista que os dados dos demais bimestres deste ano ainda não estavam disponíveis.

Se considerarmos apenas o ano de 2018, o Ceará foi estado com maior investimento público no Brasil, atingindo 15,20% da RCL, permanecendo no topo do ranking nacional desde 2016. Também em 2018, o estado foi o segundo do país em investimentos absolutos, atrás somente de São Paulo, e pela primeira vez na história ultrapassou estados mais ricos, como Rio de Janeiro e Minas Gerais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi um marco no controle institucional brasileiro e no processo de planejamento governamental. Sua implantação trouxe mais instrumentos de controle interno, de eficácia na política fiscal e de limites ao endividamento, além de combater o uso da máquina pública para fins eleitorais e de punir gestores que realizam uma má administração fiscal.

Ela foi de fundamental importância para que os recorrentes problemas de gestão financeira enfrentados pelos entes subnacionais fossem efetivamente combatidos, promovendo desta forma o equilíbrio das contas públicas brasileiras e contribuindo para o desenvolvimento econômico sustentável do país.

Nesse sentido, o presente trabalho teve como objetivo realizar uma análise da evolução do endividamento dos 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal no período de 2008 a 2018, tendo como parâmetro a LRF.

Os resultados da pesquisa mostram que, em média, os estados não estão extrapolando o limite permitido por lei para a Dívida Consolidada Líquida. A exceção fica por conta do estado do Rio de Janeiro, que vem aumentando significativamente a relação entre DCL/RCL ao longo do tempo e nos últimos cinco anos esse índice está acima do permitido pela legislação, causando desequilíbrio nas contas públicas.

Já em relação às Despesas com Pessoal, percebe-se uma maior dificuldade dos estados em manter esse índice controlado, sendo que a maioria possui gastos acima dos 50% da receita corrente líquida. Mais uma vez destaca-se o estado do Rio de Janeiro, que mais que dobrou o índice de DP/RCL durante esse período. Por outro lado, estados como Rio Grande do Norte e Amapá reduziram bastante esse índice.

Sobre os investimentos, nota-se que os estados do Nordeste tiveram uma maior taxa de crescimento de Investimentos sobre Receita Total, o que pode ter sido influenciado pelo forte crescimento do PIB da região nesse período.

Embora se perceba uma leve tendência de elevação na média do endividamento dos estados brasileiros entre os anos de 2012 para 2013 e 2014 para 2015, houve também uma recuperação desta elevação nos períodos seguintes, como determinado pela LRF. Assim, podemos destacar o período compreendido de 2015 a 2017, onde se observa uma considerável queda dessa média.

No geral, os resultados encontrados salientam a relevância da Lei de Responsabilidade Fiscal como ferramenta para o controle do endividamento dos estados brasileiros, além de sua influência no seu comportamento. Mesmo não podendo afirmar que a referida lei reduziu o endividamento, foi demonstrado que ela atuou como limitadora da dívida dos estados. Porém, é necessário também analisar a influência de outras variáveis externas sobre o endividamento dos estados brasileiros.

Destaca-se que seria importante rever a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que já se passaram quase vinte anos da sua criação e durante todo esse período ela não foi alterada. O Brasil que vivemos hoje é bastante diferente do que existia na época em que a lei foi estabelecida, por isso é relevante que ela passe por algumas alterações para acompanhar a evolução da economia e da sociedade brasileira.

Além disso, é necessário analisar o papel dos Tribunais de Contas Estaduais na fiscalização e controle do endividamento, onde os mesmos precisam atuar não apenas advertindo que determinado estado extrapolou ou não o orçamento, mas exercendo um papel de controle e orientação periódico, indicando prognósticos que estão prestes a ocorrer.

Ressalta-se também a importância de uma mudança no pacto federativo, onde os estados não podem ficar numa posição de total passividade, reféns apenas dos repasses de recursos do governo federal. A autonomia dos estados precisa ser discutida numa forma mais ampla, onde eles precisam encontrar um meio de diminuir a dependência da União e aumentar as suas próprias receitas.

Algumas limitações surgiram no presente estudo, principalmente quanto ao levantamento das variáveis analisadas, visto que há uma dificuldade na disponibilização de dados de determinados períodos. Entretanto o estudo contou com centenas de observações, anuais e bimestrais, que permitiram a sua realização através do estudo de dados por meio de análise descritiva.

Por fim, destaca-se como sugestões para futuras pesquisas a utilização de outras variáveis explicativas, testando as possíveis relações de influência com o comportamento do endividamento público dos estados brasileiros e o efetivo cumprimento da LRF, como por exemplo, o resultado primário e as transferências da União. Além disso, seria interessante analisar também o endividamento dos estados com outras variáveis macroeconômicas, como o PIB, a inflação e a taxa de juros.

REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, J. **Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil**. Fortaleza: 2008. Disponível em: <http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_a.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2019.
- ARAÚJO, A. H. D. S.; SANTOS FILHO J. E. D.; Gomes, F. G. (2015). Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. *Revista de Administração Pública*, 49(3), 739-759, maio/jun. 2015.
- BORDIN, L. C. V.; LAGEMANN, E. **Formação Tributária do Brasil: a Trajetória da Política e da Administração Tributárias**. 1ª. ed. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2006, v. 01, p. 123.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 04 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 fev. 2019.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.
- CARVALHO, J. M.; OLIVEIRA, G. F.; SANTIAGO, J. S. Dívida Pública: Um estudo de indicadores dos Estados Nordestinos. **Revista Universo Contábil**, FURB, v. 6, n. 2, p. 82-100, abr/jun 2010. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/universocontabil/article/view/1316>>. Acesso em: 01 mar. 2019.
- COMPARA. Compara Brasil. **Finanças dos Estados Brasileiros**. Disponível em: <<http://comparabrasil.com/estados/paginas/planilhaEstado.aspx?g=2>>. Acesso em: 05 mar. 2019.
- GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3186/1/M%C3%B3dulo%201%20-%20Conceitos%20introduzidos%20sobre%20federalismo%20e%20federalismo%20fiscal.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2019.
- GERIGK, W. **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná**. Dissertação (Mestrado em contabilidade). Programa de Mestrado em Contabilidade, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- GOBETTI, S. W. Ajuste Fiscal nos Estados: uma análise do período 1998-2006. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 2010.
- GOBETTI, S. W. SCHETINI, B. P. **Dívida Líquida e Dívida Bruta: uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo do endividamento brasileiro**. Texto para Discussão, 1514, IPEA, Brasília, 2010.

GORONCIO, Edgar Antônio; TEIXEIRA, Arilton Carlos Campanharo. Endividamento Dos Estados Brasileiros Após A Lei De Responsabilidade Fiscal – LRF. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração - EnANPAD, 34, 2010. Rio de Janeiro. **Anais...** Rio De Janeiro: Anpad, 2010. Cd Rom.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Agência IBGE notícias. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/16131-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-para-2017>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia Estatística. **Sistema de contas nacionais**: Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, E Fabio. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 107, p. 472–494, 2007.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. MARTINS, Ives Gandra da Silva, **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 6 ed. São Paulo, Saraiva, 2012, p. 47.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública**. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

NASCIMENTO, E. R. DEBUS, I. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

OLIVEIRA, Francisco. A Crise de Federação: da Oligarquia à Globalização. **In: Seminário Internacional sobre Impasses e Perspectivas da Federação do Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ORAIR, R.; GOBETTI, S.; LEAL, É.; SILVA, W. **Carga Tributária Brasileira**: Estimacão e Análise dos Determinantes da Evolução Recente - 2002-2012. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1875.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2019.

RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2017**: Análise por Tributos e Base de Incidência. Distrito Federal, DF: Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

REGIS, André. **O novo federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

SALTO, Felipe Scudeler. **A Economia Política das Transferências Fiscais no Brasil: o Fundo de Participação dos Estados (FPE) contribuiu no processo de redução das disparidades regionais entre 1985 e 2009?** 2013.(Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2013.

SANTOLIN, R.; JAYME JR, F. G.; REIS, J. C. **Lei de Responsabilidade Fiscal e Implicações na Despesa de Pessoal e de Investimento nos Municípios Mineiros: Um Estudo com Dados em Painel Dinâmico**. Revista Estudos Econômicos. v 39, n 34. São Paulo: 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-41612009000400008&script=sci_arttext>. Acesso em: 01 mar. 2019.

SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, M. B.; GOBETTI, S. W. **A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas**. Brasília: Ipea, 2008.

SANTOS et al. **Evolução do emprego público nos governos subnacionais brasileiros no período 2004-2014**. Nota técnica. Carta de Conjuntura do IPEA. n.32. Julho/Setembro. 2016.

SENADO FEDERAL. **Carga tributária brasileira**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/carga-tributaria/at_download/file>. Acesso em 24 fev. 2019.

SILVA, Juliana. **Perspectivas Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal Brasileira**. 1. ed. São Paulo: Biblioteca 24 horas, 2008.

SILVEIRA, Stefano José Caetano. Uma breve análise do federalismo no Brasil. **Revista Diálogo**, Canoas, RS, nº 21, p 29-46, jul-dez 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/User/Downloads/Dialnet-UmaBreveAnaliseDoFederalismoNoBrasil-5113431.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

SOARES, Cristiano Sausen; CERETTA, Paulo Sérgio; CORONEL, Daniel Arruda; VIEIRA, Kelmara Mendes. In: Encontro de Administração Pública e Governo - EnAPG, 1, 2012, Salvador. **Anais...Salvador: EnAPG, 2012. Cd Rom**.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

TESOURO. **Indicadores fiscais e de endividamento de estados e municípios**. Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>>. Acesso em 25 mar. 2019.

TORREZAN, Raphael Guilherme Araújo. **Federalismo Fiscal e a desconstrução dos estados: uma análise sob a perspectiva do endividamento público**. 2017. (Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências e Letras Campus de Araraquara, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2017.

APÊNDICE A – DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA SOBRE RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DE TODAS AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Tabela 4- Dívida Consolidada Líquida sobre Receita Corrente Líquida de todas as unidades da federação

Região	Unidade Federativa	Dívida Consolidada Líquida/ Receita Corrente Líquida (%)										
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
NORTE	Acre	28,4	36,5	53,7	50,4	58,4	68,5	73,9	96,8	72,7	71,8	73,6
	Amapá	4,1	11,0	18,0	12,0	17,8	146,4	41,2	27,5	14,4	7,4	-13,8
	Amazonas	12,8	23,7	27,1	19,4	15,9	22,0	30,8	4,6	40,5	31,5	30,4
	Pará	28,3	23,9	28,6	19,4	10,8	10,3	10,0	12,0	9,3	6,4	13,3
	Rondônia (1)	55,8	55,8	54,1	49,6	45,0	62,5	62,1	60,7	50,1	48,5	47,0
	Roraima	-12,8	31,1	4,1	-5,1	19,6	37,5	18,4	11,8	34,8	41,5	18,8
	Tocantins	9,9	11,0	16,4	20,7	20,6	25,6	32,7	40,0	33,2	38,0	37,7
NORDESTE	Alagoas	197,1	180,9	161,7	147,9	150,3	146,4	153,9	169,7	103,0	95,3	85,6
	Bahia	71,9	62,9	52,1	46,4	49,1	46,3	39,9	59,4	55,8	57,5	64,1
	Ceará	23,6	17,2	27,7	29,4	30,7	29,5	42,7	62,8	43,6	45,8	57,1
	Maranhão	75,0	68,7	64,5	47,2	39,2	38,2	46,3	60,0	42,5	51,3	54,2
	Paraíba	48,2	34,2	35,7	24,9	26,3	26,7	37,0	41,4	30,3	28,9	32,5
	Pernambuco	42,5	43,0	38,6	39,0	45,8	52,7	57,7	62,2	58,0	61,0	61,9
	Piauí	60,3	60,2	54,0	56,8	50,5	58,6	60,9	57,0	45,2	41,1	39,3
	Rio Grande do Norte (1)	19,2	17,5	21,1	14,8	8,6	14,8	14,8	9,0	3,1	13,2	13,2
	Sergipe	21,8	26,7	33,3	43,4	52,8	55,1	57,1	68,9	60,4	58,0	46,1
CENTRO-OESTE	Distrito Federal	16,0	17,3	18,1	15,9	10,0	16,1	20,7	25,2	29,9	33,8	35,2
	Goiás	140,4	128,5	129,9	101,0	102,0	92,4	89,8	98,6	93,8	92,0	92,2
	Mato Grosso	70,0	54,1	55,3	39,9	30,5	34,6	42,4	45,0	40,5	30,3	30,3
	Mato Grosso do Sul (1)	115,3	114,2	121,6	113,1	105,4	101,0	98,2	89,2	78,2	75,8	75,8
SUDESTE	Espírito Santo	10,4	8,3	17,2	13,7	15,0	20,7	27,0	31,4	26,4	17,3	20,0
	Minas Gerais	176,3	179,5	182,3	181,8	174,5	183,4	179,0	198,7	203,1	186,4	189,0
	Rio de Janeiro	160,4	162,9	156,2	145,8	165,1	153,8	178,2	197,8	233,8	269,7	262,5
	São Paulo	163,0	151,1	152,9	147,6	153,9	141,9	147,8	167,8	175,5	170,9	174,5
SUL	Paraná	118,7	112,2	89,2	75,8	59,8	59,9	58,1	48,5	38,8	29,3	37,9
	Rio Grande do Sul (1)	234,5	219,5	214,0	213,8	218,1	208,6	209,3	227,2	213,0	213,0	222,9
	Santa Catarina	77,4	60,8	63,0	45,7	40,6	47,9	45,1	53,0	50,2	51,1	92,9

Fonte: Elaborado a partir de dados do STN.

(1) Nos estados de Rondônia, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do sul, os dados de determinado período ainda não estavam disponíveis. Portanto, o cálculo foi realizado com base nos dados do período imediatamente anterior.