



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA  
CONTABILIDADE E SECRETARIADO EXECUTIVO  
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

DANIEL RODRIGUES SAMPAIO

ANÁLISE COMPARATIVA DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO  
CEARÁ COM OS DEMAIS ESTADOS BRASILEIROS

FORTALEZA  
2018

DANIEL RODRIGUES SAMPAIO

ANÁLISE COMPARATIVA DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO  
CEARÁ COM OS DEMAIS ESTADOS BRASILEIROS

Monografia apresentada à  
Faculdade de Economia, Administração,  
Atuária, Contabilidade e Secretariado  
Executivo, como requisito parcial para  
obtenção do grau de bacharel em Ciências  
Econômicas, sob a orientação do  
Professor Dr. Paulo de Melo Jorge Neto

FORTALEZA

2018

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)

---

- S182a Sampaio, Daniel.  
Análise das Finanças Públicas do Estado do Ceará com os demais estados brasileiros /  
Daniel Sampaio. – 2018.  
62 f. : il.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,  
Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências  
Econômicas, Fortaleza, 2018.  
Orientação: Prof. Dr. Paulo de Melo Jorge Neto.
1. Finanças Públicas. 2. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3. Estado do Ceará. I. Título.

CDD 330

---

DANIEL RODRIGUES SAMPAIO

ANÁLISE COMPARATIVA DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO  
CEARÁ COM OS DEMAIS ESTADOS BRASILEIROS

Esta monografia foi submetida à Coordenação do Curso de Ciências Econômicas, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, outorgado pela Universidade Federal do Ceará – UFC e encontra-se à disposição dos interessados na Biblioteca da referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta monografia é permitida, desde que feito com as normas da ética científica.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Paulo de Melo Jorge Neto  
(Orientador)

---

Prof. Dr. Elano Ferreira Arruda  
Membro da Banca Examinadora

---

Msc Francisco Antônio Sousa de Araújo  
Membro da Banca Examinadora

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais que me proporcionaram uma ótima educação e sempre incentivaram meu crescimento pessoal e profissional.

Agradeço a minha esposa e meu filho por serem minha maior motivação para eu seguir buscando a realização dos meus objetivos.

Agradeço ao meu orientador Paulo de Melo Jorge Neto por todo suporte junto a este trabalho, sua paciência e por sempre está disponível quando precisei.

Agradeço aos membros Prof. Elano Ferreira Arruda e o doutorando Francisco Antônio Sousa de Araújo pela disponibilidade para integrar a banca da defesa deste trabalho.

Agradeço aos meus amigos da Universidade Federal do Ceará que me ajudaram com os estudos por todo período de graduação.

E, enfim, a todos que contribuíram para a realização deste trabalho, seja de forma direta ou indireta, fica registrado aqui, o meu muito obrigado!

## Resumo

Após o desequilíbrio fiscal macroeconômico de 2014, diversos estados tiveram problemas para evitar a calamidade fiscal a fim de escapar das punições da Lei de Responsabilidade Fiscal. A justificativa deste trabalho é corroborada pelo intenso debate econômico em torno do ajuste fiscal e suas consequências. Os entes subnacionais com melhor gestão fiscal no passado, como o Estado do Ceará encontram-se em situação privilegiada, já que seu baixo nível de endividamento e alto nível de poupança os mantém em situação de solvência. O objetivo do trabalho é fazer uma breve análise das principais variáveis determinantes do orçamento público nas finanças do Estado do Ceará em comparação com as outras 26 Unidades da Federação, destacando os estados que conduziram bons indicadores econômicos e os que apresentaram gestão fiscal abaixo do satisfatório. O referido trabalho foi realizado por meio de natureza predominantemente quantitativa, e a análise do comportamento das finanças públicas dos Estados brasileiros foi feita através de uso de dados secundários, extraídos do banco de dados FINBRA. Na tentativa de capturar os efeitos da crise de 2014 e seus impactos nas finanças estaduais, foram analisados diversos indicadores de receitas e despesas. O trabalho mostrou que a crise é sentida de forma diferente, dado características regionais, econômicas e de boa governança fiscal. Estados que apresentaram boa gestão fiscal, estiveram mais preparados para superar a crise, caso do Estado do Ceará. Por outro lado, estado que abusaram de políticas públicas desgovernadas, tiveram suas contas públicas comprometidas, como Rio Grande do Sul, Minas Gerais e, principalmente, Rio de Janeiro.

Palavras chaves: Finanças Públicas, Lei de Responsabilidade Fiscal, Estado do Ceará

## ABSTRACT

After the macroeconomic fiscal shock of 2014, several states had problems to avoid fiscal calamity in order to escape the punishments of the Fiscal Responsibility Law. The justification for this work is corroborated by the intense economic debate about fiscal adjustment and its consequences. The states with better fiscal management in the past, such as the State of Ceará, are in a privileged position, since their low level of indebtedness and high level of savings can keep governments in solvency. The purpose of this paper is to give a brief analysis of the main determinants of the public budget in the state of Ceará's finances compared to the other 26 Federative Units, highlighting the states that conducted good economic indicators and those that presented below-satisfactory fiscal management. This work was carried out by means of a predominantly quantitative nature, and the analysis of the behavior of Brazilian public finances was done through the use of secondary data extracted from the FINBRA database. In an attempt to capture the effects of the crisis of 2014 and its impacts on state finances, several income and expenditure indicators were analyzed. The work showed that the crisis is felt differently, given regional, economic and good fiscal governance characteristics. States that presented good fiscal management, were better prepared to overcome the crisis, in case of the State of Ceará. On the other hand, state that abused public policies ungoverned, had their public accounts compromised, like Rio Grande do Sul, Minas Gerais and, mainly, Rio de Janeiro.

Keywords: Public Finance, Fiscal Responsibility Law, State of Ceará

## Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. UMA SÍNTESE DO FEDERALISMO FISCAL .....	13
2.1 Peculiaridades do federalismo brasileiro .....	13
2.2 Fundamentos teóricos e Problemas associados à descentralização .....	16
3 REGRAS FISCAIS NO BRASIL: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	20
4 ALGUNS INDICADORES DE FINANÇAS PÚBLICAS .....	24
4.1 Receitas Correntes.....	24
4.1.1 Receita Corrente Líquida .....	26
4.2 Índice de Esforço Fiscal.....	29
4.3 Despesas Correntes.....	32
4.3.1 Pessoal e Encargos sociais.....	32
4.3.2 Juros e Encargos da Dívida.....	37
4.4 Receitas de Capital .....	40
4.4.1 Operações de Crédito X Despesas de Capital .....	42
4.5 Despesas de capital .....	44
4.5.1 Investimentos .....	45
4.5.2 Investimento x Gastos com Pessoal .....	47
4.5.3 Amortização da Dívida Pública.....	48
4.6 Resultado Primário .....	50
4.7 Dívida Consolidada Líquida .....	54
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	60

## LISTA DE TABELAS:

Tabela 1 Estados Brasileiros -Receita Corrente- (2008-2017) (RS Milhão) .....	25
Tabela 2: Estados Brasileiros -Receita Corrente Líquida- (2008-2017)(R\$ Milhão) .....	28
Tabela 3:Estados Brasileiros –Índice de Esforço Fiscal (IEFP)- (2008-2017) (%): .....	31
Tabela 4: Estados Brasileiros –Gastos Com Pessoal e Encargos Sociais- (2008-2017) (RS Milhão) .....	33
Tabela 5: Estados Brasileiros –Limite dos Gastos Com Pessoal/RCL- (2008-2016) (%) .....	35
Tabela 6: Estados Brasileiros -Juros e Encargos Dívida/RCL- (2008-2017) (%) .....	38
Tabela 7:Estados Brasileiros -Receita de Capital- (2008-2017) (RS Milhão).....	41
Tabela 8: Estados Brasileiros –Operação de Crédito/ Despesa de Capital (regra de ouro)- (2008-2017) (%) .....	43
Tabela 9 Estados Brasileiros – Investimentos- (2008-2017) (RS Milhão).....	46
Tabela 10: Amortização da Dívida Pública/RCL- (2008-2017) (RS Milhão) .....	49
Tabela 11: Estados Brasileiros –Resultado Primário- (2008-2017) (RS Milhão) .....	52
Tabela 12: Estados Brasileiros –DCL/RCL- (2008-2017) (%).....	55

## LISTA DE FIGURAS:

Figura 1 Ceará x Demais Estados:: Gastos com pessoal/ RCL(%) (2008-2016).....	36
Figura 2:Ceará X Todos os Estados : Juros e Encargos (%) (RCL).....	39
Figura 3: Ceará X Todos os Estados (Regra de Ouro) (%).....	44
Figura 4 Consolidado dos Investimentos x Gastos com Pessoal (2008-2017) (R\$ Milhão).....	47
Figura 5 Ceará X Todos os Estados: Amortização da Dívida pública/RCL (%)	50
Figura 6: Ceará X Todos os Estados (Resultado Primário) (R\$ Milhão) .....	53
Figura 7 Ceará X Estados Brasileiros –DCL/RCL- (2008-2017) (%).....	56

## 1.INTRODUÇÃO

Após a crise fiscal macroeconômico de 2014, o Brasil passou por uma severa recessão, que na administração pública, não afetou apenas o andamento das funções da União, mas também os demais entes federativos, que sofreram com a queda de receita e transferências constitucionais. Diversos estados tiveram problemas para evitar a calamidade fiscal a fim de escapar das punições da Lei de Responsabilidade Fiscal. A justificativa deste trabalho é corroborada pelo intenso debate econômico em torno do ajuste fiscal e suas consequências.

Para resolver a problemática da crise fiscal, foi exigido dos estados um conjunto de medidas visando ampliar a arrecadação, reduzir as despesas e melhorar a qualidade do gasto público. Este fato é constatado pela deterioração macroeconômica no período de 2014-2015, que teve capilaridade em todos os entes federativos subnacionais, em intensidades diferentes. A principal dificuldade dos estados concentra-se na incapacidade de reduzir seus gastos com pessoal em momentos em que há queda de arrecadação, dificultando o cumprimento dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dado a importância das transferências intergovernamentais, a crise fiscal, quando acontece na União, atinge todos os governos estaduais e municipais. Entretanto, as dificuldades enfrentadas pelos entes federativos variam intensamente em grau. Os estados com melhor gestão fiscal no passado, como o Estado do Ceará encontram-se em situação privilegiada, já que seu baixo nível de endividamento e alto nível de poupança permitem manter os governos em situação de solvência. Entretanto, mesmo esses governos não passam imunes pela crise e são forçados a realizar o ajuste fiscal, reduzindo o nível de investimento, o que retroalimenta a retração da economia.

Nesse sentido, uma das questões-chaves deste trabalho é identificar se as regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridas, no Estado do Ceará, com uma análise comparativa com os demais estados brasileiros. Ressalta-se que a definição desta linha de tempo refere-se ao fato de que a crise fiscal de 2014 exigiu dos estados brasileiros, principalmente aqueles com baixo índice de esforço fiscal e alto nível de endividamento, um rigoroso controle das contas públicas.

O objetivo do trabalho é fazer uma breve análise das principais variáveis determinantes do orçamento público nas finanças do Estado do Ceará em comparação com as outras 26 Unidades da Federação, destacando os estados que conduziram bons indicadores econômicos e os que apresentaram gestão fiscal abaixo do satisfatório. O trabalho procura ainda avaliar os impactos da crise fiscal brasileira, iniciada em 2014, observando os efeitos dos ajustes fiscais realizados pelos estados. O desequilíbrio fiscal da União difere dos estados no quesito despesa, em que a primeira é provocada pelo aumento crescente da relação dívida pública/PIB no período posterior a 2014, enquanto a segunda é ocasionada pelos gastos com pessoal.

Por meio de natureza predominantemente quantitativa, a análise do comportamento das finanças públicas dos Estados brasileiros foi realizada através de uso de dados secundários, extraídos do banco de dados FINBRA (Banco de dados de Finanças Públicas do Brasil disponibilizado pela Secretária do Tesouro Nacional). Os indicadores de receita, despesas e dívida, na contabilidade pública brasileira, têm suas definições baseadas nos critérios estabelecidos inicialmente pela Lei nº 4.320, de 1964. Por motivos didáticos, as análises dos indicadores terão subseções específicas como no manual de contabilidade pública, disponibilizado pela Secretária do Tesouro Nacional. A base de dados será deflacionada com base em dezembro de 2017.

O referido trabalho está dividido em 5 seções, em que a primeira consta a introdução, os objetivos e os aspectos metodológicos. A segunda seção trata de uma breve síntese do federalismo fiscal brasileiro. A terceira seção envolve uma análise da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na quarta seção serão abordados os indicadores fiscais dos entes federativos, destacando os efeitos da crise de 2014. A quinta e última seção constam as considerações finais.

## 2 UMA SÍNTESE DO FEDERALISMO FISCAL

### 2.1 Peculiaridades do federalismo brasileiro

Um modelo baseado no federalismo pressupõe a fragmentação do poder político e econômico entre os diferentes níveis de governo. No âmbito fiscal, a qual este trabalho propõe analisar, significa conceder aos diferentes entes federativos subnacionais fontes de receitas próprias e responsabilidades fiscais definidas, dando autonomia para que cada ente federativo realize suas responsabilidades.

O Federalismo pode ser analisado como um conceito de organização político-constitucional. Um sistema baseado no federalismo apresenta um grau maior de unificação que um sistema confederado, em que neste existe uma preponderância do governo central sobre as demais esferas no que diz respeito à soberania nacional. Além disso, um sistema federado atribui competências legais e fontes de arrecadação para os governos subnacionais. Amaral Filho (2008) coloca que “o federalismo se define pela negação da estrutura do estado centralizado, imbuído de poderes absolutos”.

Segundo Oates (1972, *apud* Mendes, 2005) a cooperação entre os níveis de governo tende a aumentar a eficiência do setor público. Isso porque no federalismo fiscal há um meio termo entre uma administração centralizada, que abre espaço para decisões discricionárias, e a administração amplamente descentralizada. O federalismo fiscal é capaz de reunir vantagens entre os dois extremos, em que há ganho em escala econômica para decisões macroeconômicas, no caso centralizado, e melhor diagnóstico das preferências locais, no caso descentralizado.

A organização federalista de governo, é em geral, defendida a partir de pelo menos um dos três princípios: i) alocação eficiente dos recursos nacionais, ii) aumento da participação política da sociedade e, iii) proteção das liberdades básicas e dos direitos individuais dos cidadãos (BARBOSA, 1998). A alocação eficiente é dada pela descentralização da produção dos bens e serviços públicos, o aumento da participação política é oriundo da descentralização das tomadas de decisões e, a proteção dos direitos individuais se dá pela não centralização do poder em torno da União.

No que concerne as características do Regime Fiscal Brasileiro, é crucial entender as peculiaridades do federalismo fiscal vigente. De início, Resende (2006) destaca as enormes disparidades regionais e a forte tradição municipalista do país, sendo este último uma particularidade do federalismo brasileiro. A grande centralização fiscal do regime militar produziu resultados de endividamento crônico nos entes federativos estaduais, que perduraram até a década de 1990.

Mesmo a União atuando como forte centralizador de arrecadação, busca-se mitigar as disparidades regionais através das transferências fiscais. Logo, para entender melhor a natureza da saúde fiscal dos entes federativos estaduais é necessário entender algumas peculiaridades decorrentes da composição dos gastos públicos e o comportamento dos indicadores de finanças públicas desses entes subnacionais.

Giambiagi (2016) concluiu que a busca por uma alocação mais eficiente dos recursos públicos foi um dos objetivos desejados pela descentralização das finanças públicas. O mesmo autor destaca que quanto mais descentralizados os gastos, isto é, quanto mais próximo dos serviços públicos e dos beneficiários estão as esferas do governo, maior a eficiência e eficácia dos gastos públicos.

Amaral Filho (2008) destaca que o sistema federalista brasileiro foi inspirado no modelo dos Estados Unidos, contudo, sua criação foi dada através do poder discricionário, isto é, de cima para baixo.

Varsano (1997), em seu texto sobre a história do sistema tributário, retrata que o sistema tributário brasileiro, criado pela Constituição de 1988, ao contrário da de 1967, foi fruto de um processo participativo dos políticos brasileiros. Varsano afirma ainda que as decisões técnicas possuíram um caráter político. Entre as pautas dos autores políticos estavam a ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, e a liberdade no que concerne a arrecadação desses entes federativos. Os estados e municípios, mesmo que favorecidos com aumento da renda tributária, continuaram com dificuldades financeiras, diante do aumento de suas despesas correntes devido aos compromissos indexados pela Constituição de 1988.

Para Cunha (2006), o federalismo fiscal brasileiro realizou uma transição no sentido da centralização para descentralização fiscal, tanto no componente

das despesas, quanto das receitas. Diante do exposto anteriormente, tem-se que o grande desafio do federalismo fiscal brasileiro consiste em aliar a descentralização com a redução das desigualdades regionais, isto porque há estados com baixo índice de esforço fiscal<sup>1</sup> e reduzido nível de atividade econômica.

Para Resende (2006), três desafios precisam ser enfrentados para a redução das desigualdades regionais e fiscais:

- a) O desafio do equilíbrio;
- b) O desafio da eficiência;
- c) O desafio da responsabilidade.

O desafio do equilíbrio visa o maior equilíbrio entre receitas e despesas, em que as ferramentas tributárias devem ser capazes de impulsionar os investimentos indispensáveis ao desenvolvimento. O desafio da eficiência procura maior efetividade dos gastos públicos, ou seja, condicionar as despesas orçamentárias ao melhor custo benefício possível. E, por último, o desafio da responsabilidade, que indica a necessidade de um governo mais responsável que respeite as restrições fiscais. No caso brasileiro, em que as Lei Complementares 4.320 e a 101 (LRF) regulam as regras fiscais dos entes federativos.

Mendes (2005) destaca que para um maior equilíbrio financeiro dos entes federativos é necessária uma boa alocação das competências tributárias e das responsabilidades dos gastos fiscais.

No âmbito das competências tributárias são estabelecidos alguns critérios para avaliar a eficácia tributária, e se este é adequado à cobrança local<sup>2</sup>:

1. Facilidade de exportar o tributo;
2. Modalidade da base tributária<sup>3</sup>;
3. Escala de administração do tributo.

Para a literatura, quanto maior a economia de escala da cobrança, maior o argumento de que seja alocado essa tributação para o governo central. Um

---

<sup>1</sup> Índice de esforço fiscal: indicador que avalia a Receita Tributária em relação a Receita Corrente.

<sup>2</sup> Definição adaptada de Mendes (2005)

<sup>3</sup> No direito brasileiro, existem cinco modalidades de tributos previstas na Constituição Federal: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições, empréstimos compulsórios.

exemplo claro de imposto que deve ser aplicado no âmbito central é o imposto de renda, visto que se há hiato entre o imposto de renda entre dois entes federativos, certamente haverá migração de pessoas para onde o imposto sobre a renda for menor, dado mesmo contexto econômico e social.

Contudo, um imposto que certamente se aplica a entes federativos menores é imposto sobre bens e serviços, principalmente no que concerne ao varejo, em que a fiscalização micro é muito mais efetiva, e há muito menos mobilidade na migração de bens e serviços do que no caso anterior, do imposto de renda.

No âmbito das responsabilidades de gastos é necessário analisar o custo benefício de fornecer um bem ou serviço público por determinado ente federativo. Isso significa que é necessário analisar:

1. Economia de escala;
2. Preferência local;
3. Externalidades;
4. Amplitude geográfica dos serviços públicos;
5. Capacidade financeira de cada ente federativo.

No caso da União, a economia de escala é fundamental para concessão de serviços públicos. Dificilmente uma universidade pública é gerida por um ente municipal, pois não possui escala, nem capacidade financeira. Por outro lado, serviços públicos fortemente associados à preferência local precisam ser geridos pelos entes subnacionais, pois estes são mais eficientes em diagnosticar os gostos de determinada sociedade.

## 2.2 Fundamentos teóricos e Problemas associados à descentralização

Varsano (1997) destaca que um problema básico associado ao federalismo fiscal está relacionado a necessidade de garantir razoável grau de autonomia financeira para os entes federativos subnacionais, com a necessidade de coordenação dos instrumentos fiscais em termos nacionais. Isto significa que deve haver equilíbrio entre a autonomia dos estados e municípios quanto as receitas e despesas, sem comprometer o equilíbrio fiscal da União.

A descentralização fiscal está estritamente condicionada à autonomia dos governos regionais e locais, em que quanto mais descentralizado, maior as responsabilidades dos entes federativos subnacionais. Ressalta-se que os governos locais, por estarem mais próximos da população local, possuem um conhecimento maior das preferências e necessidades locais, isto é, estão mais aptos a fornecer a melhor cesta de bens e serviços públicos do que um governo centralizado.

Para Amaral Filho (2008), os argumentos favoráveis à descentralização estão baseados em três elementos chaves: (i) o da proximidade da informação, isto é, aproximação entre o governo local e os produtores e consumidores finais de bens e serviços públicos; (ii) da experimentação variada e simultânea, que o autor coloca como importante as experiências locais na disponibilidade da oferta de serviços públicos e; (iii) o elemento relacionado ao tamanho do aparelho estatal, em que quanto menor, melhor o resultado em termos de alocação.

Para Giambiagi e Além (2016) há diferentes fundamentos teóricos que justificam um processo de descentralização fiscal, tais como:

- A) Fatores econômicos: Há uma busca racional por uma alocação de recursos mais eficientes, em que isto é um dos objetivos principais da descentralização fiscal;
- B) Fatores culturais e institucionais: Em que a descentralização favorece uma maior integração social e aumento da participação popular. Além disso fortalece os mecanismos de prestação de contas (*Accountability*) e punição aos governantes;
- C) Fatores geográficos: Quanto maior a área do território nacional e sua densidade populacional, maior os ganhos com a descentralização.

Contudo, mesmo considerando as vantagens associadas aos fatores econômicos, culturais e geográficos, existem alguns problemas associados à descentralização. Giambiagi e Além (2016) destacam três casos em que as descentralizações fiscais podem ser onerosas ao bem-estar social, são eles:

- 1) Função alocativa: No caso de países marcados por desigualdade social, caso do federalismo fiscal brasileiro, existem disparidades entre o fornecimento de bens públicos básicos como educação

fundamental e saúde, o que pode gerar custo de eficiência significativos. Na lógica da teoria do crescimento econômico, a desigualdade na educação, item da cesta de bens públicos, geraria uma maior desigualdade do capital humano que, por conseguinte geraria maior desigualdade econômica e social;

- 2) Função distributiva: Uma política regional centralizada pode evitar processos migratórios de capital e de pessoas, o que evita guerras fiscais em campos da tributação. No caso brasileiro, na década de 1990, ficou nítido que a descentralização fiscal foi um dos motivos causadores da guerra fiscal dos estados brasileiros;
- 3) Função estabilizadora: A decisão de gastos das esferas subnacionais, se estiverem de desacordo com a política fiscal da economia centralizada, pode prejudicar a estabilização macroeconômica como um todo. Um exemplo claro, é o governo central estabelecer uma política monetária restritiva, visando reduzir a inflação, e os entes subnacionais expandirem seus gastos fiscais, aumentando o volume de gastos na sociedade, sendo estas duas políticas de sentidos macroeconômicos contrários.

Mendes (2005) destaca, que no caso do federalismo brasileiro, há dois problemas centrais, que são: o uso excessivo das transferências intergovernamentais, dado pela pouca participação da arrecadação dos estados e municípios, se comparados a União e; a existência de um grande número de municípios pequenos sem escala suficiente para prover bens e serviços públicos de maneira otimizada.

Quanto ao primeiro problema destacado anteriormente por Mendes (2005), observa-se que em tempos de crises, como a crise fiscal de 2014, o impacto da queda da arrecadação da União, e por conseguinte queda das transferências intergovernamentais, tais como cota parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE), teve impacto direto e significativo nas contas públicas estaduais.

Amaral Filho (2008) mostra que o enfraquecimento fiscal-financeiro dos estados e municípios tem agido em benefício do fortalecimento do Governo Federal. Embora, o propósito deste trabalho não seja averiguar uma tendência

a recentralização, é interessante mostrar dois pontos salientados por Amaral Filho (2008):

- (i) Estrangulamento e dependência financeira dos estados e municípios, em decorrência da recessão econômica (dos anos 1990 e início de 2000);
- (ii) Criação de novos impostos e contribuições do governo Federal, dentre eles se encontram (1) a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF)<sup>4</sup>, (2) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)<sup>5</sup>, (3) a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins)<sup>6</sup>

Diante do exposto sobre federalismo fiscal neste tópico, a próxima seção irá explanar a importância da Lei De Responsabilidade Fiscal e a seção seguinte irá demonstrar a situação fiscal dos estados brasileiros para o período compreendido entre 2008 a 2016, tendo como marcos fiscais a crise mundial de 2008, a crise fiscal de 2014 e a Lei da Repatriação (Lei nº 13.254/16), aplicada em 2016 e 2017. Será demonstrado também a vulnerabilidade dos Estados em relação ao pacto federativo, no que concerne as transferências intergovernamentais.

---

<sup>4</sup> CPMF foi extinta em 2007 (Lei nº 9.31 de 24 de outubro de 1996)

<sup>5</sup> Lei nº 10.168 de 29 de dezembro de 2000

<sup>6</sup> Lei Complementar 70 de 20.12.1991

### 3 REGRAS FISCAIS NO BRASIL: A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Antes de analisar a Lei de responsabilidade Fiscal é preciso compreender o conceito de *Accountability*, ou responsabilização política dos governantes. A política fiscal e econômica tem que ser analisada pelo ângulo da *Accountability*, isto é, é necessário que haja um controle na prestação de conta das políticas públicas e responsabilização dos governantes em questão. A perspectiva da *Accountability* democrática supõe a conciliação entre as exigências da eficiência e os imperativos da democracia (ABRUCIO & LOUREIRO, 2005).

No Brasil, as reformas fiscais aprovadas na LRF, que é considerada um novo padrão de responsabilidade fiscal, é um manual de regras que, se desrespeitadas, geram punições aos gestores em questão. Em síntese, Abrucio & Loreiro (2005) afirmam que a LRF visa prevenir os déficits contínuos, limitar a dívida pública a níveis sustentáveis, limitar o gasto continuado e irrestrito, e oferecer transparência das contas públicas à sociedade.

Sendo assim, a *Accountability* pode ser entendida como uma ideia reguladora de prestação de contas dos governantes à sociedade. Isto limita a excessiva concentração de poder, além de expor as fragilidades e o desempenho da administração pública por meio de instrumentos de responsabilização política e jurídica.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei complementar criada para controle dos gastos dos entes federativos indexando-os a Receita Corrente Líquida (RCL), foi sancionada em 4 de maio de 2000, com intuito de promover um ajustamento nas contas públicas. A LRF foi importante ao reduzir o teor discricionário que guiava o gerenciamento da política fiscal. Desde a sua criação, é considerada um destaque mundial e um marco na política pública brasileira, ganhando relevância por ser um dos mais completos conjuntos de regras específicos sobre *Accountability* na gestão fiscal.

De acordo com Correia (2014), a LRF foi uma medida institucional que objetivou o ajustamento estrutural das contas públicas. Teve como objetivo preencher lacunas oriundas do pacto federativos de 1988. Entrou em vigor no ano 2000 com intuito de controlar as dívidas da União, dos Estados e Municípios.

Segundo Martins (2010), a LRF forneceu aos gestores informações atualizadas e corretas para auxiliar nas tomadas de decisões, trazendo uma melhora nas contas públicas e um maior controle da administração pública por meio da sociedade. Ainda de acordo com Martins (2010), a LRF deu forma ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e também trouxe o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que visam demonstrar o cumprimento de metas e os dos limites estabelecidos pela LRF.

Correia & Neduziak (2017) afirmam que as regras fiscais têm como propósito resolver o problema da inconsistência temporal, suavizando as reações arbitrárias e discricionárias no gerenciamento de políticas públicas. Além disso, reduziu os impactos dos ciclos políticos, homogeneizando o comportamento dos entes federativos e tornando a mais transparente para a sociedade a atuação dos *Policy Makers*.

A literatura evidencia que, anteriormente a Lei Complementar 101/2000 a administração pública não mantinha um compromisso responsável com o orçamento público. Não havia prestação de contas padronizada para que a sociedade pudesse julgar a gestão de seus administradores fiscais. A inclusão dessa lei permitiu o fortalecimento da *Accountability*, isto é, fortaleceu a responsabilização por parte do gestor no cumprimento do orçamento e dos limites fiscais impostos pelas regras fiscais.

Segundo Correia (2014), as principais restrições e obrigações estabelecidas pela LRF são:

A) Limitação dos gastos com pessoal, em que este percentual é de 60% da Receita Corrente Líquida para Estados e Municípios e 50% para a União;

B) Punições mais rigorosas ao não cumprimento da contenção de gastos desnecessários;

C) Definição de metas anuais e apresentação de relatórios de acompanhamentos;

D) Estabelecimentos de limites de gastos em anos eleitorais;

E) Proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo.

Diante disso, tem-se que a LRF normatizou e trouxe exigências para o equilíbrio fiscal e transparência, com a finalidade de promover a responsabilidade na gestão fiscal. Somado a isso, a LRF representou um grande avanço ao proibir operações de crédito entre os entes federativos, o que reduziu a influência política e os ciclos eleitorais na condução das finanças públicas.

Rezende, Carneiro & Rezende (2014) afirmam que o período pós 1994 foi marcado por uma série de medidas adotadas para controlar o endividamento dos entes subnacionais. Os autores mostram que os estados apareciam como os entes federativos com os maiores níveis de endividamento. Além disso, a LRF nasceu de uma trajetória de mecanismos criados para o controle do endividamento, dos gastos com pessoal, dentre outros indicadores, que pode ser observado no quadro abaixo.

Instrumentos Fiscais da Década de 1990:

Ano	Instrumento	Medidas
1995	- Lei Complementar nº 82, de 27/03/95 (Lei Camata I); - Programa de Apoio ao Ajuste Fiscal dos Estados.	- Limita em 60% da Receita Corrente Líquida os gastos com pessoal dos estados e municípios; - Estabelece medidas de controle e redução dos gastos com pessoal, modernização do sistema fiscal e geração de informações.
1996	- Programa de Redução do Setor Público na Atividade Bancária (PROES)	- Condiciona empréstimos para o saneamento dos bancos estaduais à sua privatização e extinção
1997/98	- Lei 9496/97: estabelece as condições para a renegociação global da dívida dos estados	- Exige, como contrapartida, compromissos com o ajuste fiscal e estabelece condições para a contratação de empréstimos, praticamente extinguindo, para os governos subnacionais, a dívida como instrumento complementar de financiamento.
1999	- Lei Rita Camata II (Lei Complementar nº 96, de 31/05/1999)	- Estabelece o limite de 50% com gastos de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida para o governo federal, e de 60% para os estados e municípios; estabelece vedações para contratação de pessoal; punições para o descumprimento dos limites e cronogramas, com prazos de ajustamento para o seu alcance.
2000	- Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)	- Estabelece limite de gastos com pessoal, da dívida e de compromissos dos entes federativos com o equilíbrio das contas públicas, bem como cronogramas para os ajustes necessários e punições - administrativas, prisionais e pecuniárias - nos casos de descumprimento de suas regras.

**Figura 1. Medidas adotadas para controlar as finanças e endividamento dos governos subnacionais**

Fonte: Adaptado de OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro**. Belo Horizonte, Escola de Governo/Fundação João Pinheiro. Texto para discussão n. 43, 2007.

Sendo assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe no seu bojo um conjunto de indicadores de performance para análise da governança do governo central e dos demais entes federativos. Além disso, todos os indicadores elaborados pelas regras fiscais são publicados bimestralmente, quadrimestralmente e anualmente, cuja obrigatoriedade de elaboração e publicação periódica dos relatórios contábeis-fiscais da execução orçamental está prevista na LRF. Adicionalmente, a LRF atribuiu normas suplementares às principais leis do orçamento público – ou seja, regulamentou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), ambas previstas na Constituição Brasileira de 1988.

Ressalta-se que a problemática do comportamento das finanças públicas dos Estados Brasileiros está amparada no contexto de federalismo fiscal existente no país e na condução da política fiscal dos governos subnacionais (REZENDE, CARNEIRO & REZENDE ,2014).

## 4 ALGUNS INDICADORES DE FINANÇAS PÚBLICAS

Nesta seção serão analisados alguns indicadores fiscais para os estados brasileiros durante o período 2008 a 2017. A análise das finanças públicas dos Estados, objeto de estudo deste trabalho, fundamentou-se na análise de indicadores e dados secundários disponibilizados pelo banco de dados Finbra. Ressalta-se que para uma melhor análise comparativa, os dados estão deflacionados de acordo com um deflator disponibilizado pela Fundação Getúlio Vargas<sup>7</sup>, com ano base dezembro de 2017.

### 4.1 Receitas Correntes

A análise comparativa da situação fiscal dos estados brasileiros surge da necessidade de explicar os impactos da queda econômica da União e os choques nas economias periféricas. Os entes federativos subnacionais sofreram com o choque econômico interno de 2014, bem como sua propagação nos anos seguintes, como é possível analisar na tabela 1.

A receita corrente, de acordo com a tabela 1, foi fortemente impactada pela redução das transferências constitucionais da União. A receita corrente caiu de R\$ 785 bilhões, em 2014, para R\$ 728 bilhões em 2017, representando queda de, aproximadamente, 7,2%. Se observado todo o período compreendido ente 2008 a 2017, nota-se que a receita corrente cresceu apenas 1,82%, o que representa uma estagnação do crescimento para um período longo, em que houve crescimento entre 2008 a 2014, atingindo o valor mais alto em 2012, aproximadamente, R\$ 828 bilhões, seguido de uma queda acentuada após 2014. O Ceará, por sua vez, conseguiu um pequeno aumento da receita corrente líquida, passando de R\$ 21,49 bilhões, em 2014, para R\$ 21,59 bilhões em 2017, mostrando uma capacidade de resiliência superior aos demais estados brasileiros.

---

<sup>7</sup> Deflator utilizado é o IPCA.

Tabela 1 Estados Brasileiros -Receita Corrente- (2008-2017) (RS Milhão)

Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acre	4.517,46	4.791,76	4.952,92	5.156,41	5.441,66	5.316,81	5.789,23	4.963,54	5.096,47	5.023,77
Alagoas	7.705,33	7.495,06	8.169,82	8.611,16	8.624,59	8.140,28	8.349,23	8.115,66	9.353,81	8.718,36
Amapá	4.561,18	4.063,49	4.306,59	4.775,95	5.314,59	4.903,34	5.231,61	4.620,98	4.483,31	4.578,63
Amazonas	14.237,17	13.035,47	15.045,33	16.044,42	17.537,86	16.481,34	16.532,88	15.030,23	14.727,96	14.685,94
Bahia	33.433,88	32.905,50	37.022,01	38.521,39	40.882,56	38.641,95	40.323,66	39.130,70	38.203,36	38.572,32
Ceará	20.690,07	21.218,94	23.423,58	24.788,19	21.943,98	21.170,21	21.490,31	20.740,56	22.051,00	21.593,90
Distrito Federal	18.603,86	19.021,91	20.281,54	21.139,13	22.087,36	21.220,12	21.979,95	28.270,72	26.568,59	20.754,60
Espírito Santo	18.372,41	16.899,86	17.732,65	19.720,12	16.765,71	14.173,45	14.905,13	13.872,73	12.690,55	12.580,31
Goiás	20.368,48	19.882,41	22.086,50	20.577,03	21.755,24	20.562,12	21.145,67	20.279,22	20.443,66	21.824,72
Maranhão	12.756,95	12.569,63	13.279,31	14.672,86	15.316,74	13.915,45	14.541,41	13.662,64	15.115,60	14.737,61
Mato Grosso	14.119,47	14.133,30	14.722,29	15.206,15	18.838,61	13.202,09	13.977,24	13.822,95	14.624,42	15.082,41
Mato Grosso do Sul	11.451,64	11.003,94	11.301,27	12.224,23	12.709,27	12.100,18	12.740,92	12.018,64	10.290,20	10.364,93
Minas Gerais	71.519,24	65.389,61	71.727,33	75.017,10	77.309,21	72.512,76	74.959,58	73.726,88	71.131,99	71.635,60
Pará	16.740,43	16.907,45	18.368,30	19.622,67	22.718,49	20.975,58	22.397,39	22.698,24	22.168,29	21.605,36
Paraíba	9.498,05	8.652,39	8.961,48	9.863,86	9.821,83	9.580,17	9.849,71	9.310,87	9.472,98	9.428,02
Paraná	34.308,53	34.196,03	36.368,24	39.083,22	41.206,43	42.943,37	44.584,05	46.213,79	45.523,74	47.398,32
Pernambuco	22.566,80	22.944,13	25.784,62	28.322,58	28.892,88	27.655,22	28.091,34	27.232,67	26.555,74	26.716,58
Piauí	7.353,16	7.396,59	7.911,32	8.290,25	8.670,79	7.844,97	7.936,46	7.748,49	8.157,60	8.364,21
Rio de Janeiro	76.176,90	69.182,26	78.435,39	82.874,31	82.515,58	75.696,70	70.776,61	57.816,58	47.894,33	52.281,63
Rio Grande do Norte	10.096,02	10.111,67	11.072,76	11.190,38	12.049,08	11.415,11	13.034,68	10.875,01	9.288,56	9.483,16
Rio Grande do Sul	41.299,22	41.472,39	46.461,76	46.180,20	47.190,68	46.197,21	47.697,83	45.603,99	48.050,38	47.752,97
Rondônia	7.077,24	6.831,25	7.524,62	8.575,31	8.522,23	7.516,36	8.133,11	6.863,20	7.017,88	6.791,81
Roraima	3.254,45	3.123,33	3.237,79	3.880,08	3.921,63	3.413,58	3.728,08	3.489,85	3.778,39	3.509,89
Santa Catarina	19.912,88	19.017,70	20.673,10	22.509,12	22.554,93	21.456,80	22.676,17	22.678,45	22.087,47	22.090,25
São Paulo	199.850,87	201.029,50	220.741,77	224.801,79	228.767,45	221.714,11	217.733,02	207.013,56	190.556,89	197.405,16
Sergipe	7.645,39	7.523,64	8.483,78	7.962,84	8.269,86	7.594,57	7.706,90	7.229,08	7.319,42	7.139,31
Tocantins	7.057,58	6.702,25	7.329,31	8.082,85	8.460,89	7.869,51	8.471,71	8.095,31	8.637,71	8.292,51
Todos os Estados	715.174,65	697.501,47	765.405,42	797.693,59	818.090,12	774.213,34	784.783,89	751.124,54	721.290,32	728.412,27

Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

Ainda no que concerne à receita corrente, observa-se um comportamento parecido nas economias subnacionais. Todos os estados, com exceção do Distrito Federal e Paraná, tiveram perdas significativas ou estagnaram no ano de 2015, fruto do choque macroeconômico de 2014, conhecido como “Crise Fiscal”. Uma análise estado por estado é demasiadamente extenso, e não é o propósito deste trabalho, mas na tabela 1 é possível averiguar que houve uma leve recuperação, de alguns estados, da receita corrente ainda em 2016, fruto não da atividade econômica, mas do aumento das transferências correntes via Lei da Repatriação.<sup>8</sup>

#### 4.1.1 Receita Corrente Líquida

Segundo o art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidos principalmente os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

A Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador sobre o qual se calculam as fundamentais restrições financeiras para todos os entes da Federação. Quanto mais maior essa receita, maiores são as possibilidades de pagamento de gastos com pessoal, capacidade de investimento com receita corrente, dentre outros aspectos.

No que se refere à receita corrente líquida, é necessário ficar atento as deduções transferências correntes. Observa-se que as deduções dos estados brasileiros são atreladas ao Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Isso significa que, com a queda da arrecadação do ICMS e IPVA, haverá diminuição das transferências dos Estados para os seus respectivos municípios.

A tabela 2 mostra que o agregado da receita corrente líquida caiu de R\$ 637, bilhões, em 2014, para R\$ 603 bilhões em 2017, representando uma queda de aproximadamente 5,1% no período comparado. Observa-se ainda que a receita

---

<sup>8</sup> Lei Nº 13.254/2016: Dispõe sobre o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT) de recursos, bens ou direitos de origem lícita, não declarados ou declarados incorretamente, remetidos, mantidos no exterior ou repatriados por residentes ou domiciliados no País.

corrente líquida de 2017 é ainda menor que a de 2010, o que mostra a dimensão do impacto da crise fiscal em 2014. O Ceará por sua vez, obteve um aumento da receita corrente líquida, que em 2014 era de R\$ 17,65 bilhões, para R\$ 17,77 bilhões em 2017, mesmo com a crise nacional de redução das receitas.

Ainda no que concerne a receita corrente líquida, a análise da tabela 2 mostra que a RCL seguiu a tendência da Receita Corrente e obteve queda em 23 de 27 unidades federativas, em 2015, se comparado ao ano de 2014. Ressalta-se que a RCL flutua de acordo com a arrecadação e as transferências constitucionais, isto é, é possível haver aumento de arrecadação tributária e ainda assim a receita corrente líquida diminuir. A redução imediata nos estados mostra a vulnerabilidade desses entes em relação a situação macroeconômica da União.

*Tabela 2: Estados Brasileiros - Receita Corrente Líquida- (2008-2017)(R\$ Milhão)*

Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acre	4.126	4.340	4.462	4.701	4.917	4.825	5.234	4.442	4.595	4.472
Alagoas	6.548	6.366	7.084	7.584	7.571	7.127	7.322	7.100	7.940	7.349
Amapá	4.463	3.960	4.198	4.577	5.012	4.610	4.930	4.031	4.902	4.354
Amazonas	11.870	10.902	12.478	13.451	14.470	13.471	13.540	12.372	11.788	12.052
Bahia	26.423	25.959	29.264	30.372	32.407	30.099	31.731	30.605	29.704	29.953
Ceará	14.636	14.864	16.279	17.323	18.543	17.448	17.654	17.071	18.446	17.779
Distrito Federal	17.865	18.145	19.346	19.903	21.449	20.620	21.468	20.767	20.566	20.720
Espírito Santo	14.356	13.246	13.879	15.438	16.359	13.772	14.469	13.444	12.294	12.208
Goiás	16.599	16.111	17.738	19.966	21.135	19.913	20.428	19.530	19.967	21.035
Maranhão	10.832	10.565	11.479	12.740	13.329	11.918	12.445	12.040	12.863	12.505
Mato Grosso	11.472	11.444	11.959	12.353	13.323	12.653	13.389	13.096	12.904	13.371
Mato Grosso do Sul	8.963	8.647	8.776	9.468	9.891	9.497	9.929	9.360	9.670	9.747
Minas Gerais	54.269	51.521	55.889	58.895	60.502	56.259	58.433	58.092	55.583	55.174
Pará	14.081	14.150	15.359	16.470	19.067	17.392	18.510	18.886	18.540	18.017
Paraíba	8.149	8.206	8.536	9.466	9.422	9.224	9.390	8.969	9.151	9.131
Paraná	26.878	26.704	28.583	31.140	32.744	33.067	34.397	34.984	35.312	36.615
Pernambuco	18.577	18.798	20.948	22.982	23.398	22.395	22.659	22.102	21.579	21.512
Piauí	7.110	7.154	7.622	7.977	8.356	7.544	7.606	7.501	7.840	8.006
Rio de Janeiro	59.073	51.270	58.173	62.030	60.866	61.375	56.472	56.614	47.822	50.194
Rio Grande do Norte	8.492	8.516	9.299	9.344	10.133	9.488	9.568	8.985	8.967	7.552
Rio Grande do Sul	30.914	30.764	34.191	34.638	35.534	34.411	35.117	33.903	35.849	35.046
Rondônia	6.053	5.727	6.258	7.078	7.178	6.345	6.734	8.134	7.505	6.500
Roraima	2.955	2.877	3.013	3.685	3.567	3.135	3.416	3.173	3.491	3.197
Santa Catarina	19.339	18.411	19.974	21.786	21.783	20.725	21.874	21.834	21.195	21.131
São Paulo	152.517	153.258	168.303	168.442	172.900	168.841	166.342	157.930	145.283	151.562
Sergipe	7.052	6.961	7.798	7.760	7.825	7.204	7.337	7.031	7.021	6.900
Tocantins	6.404	6.027	6.538	7.185	7.481	6.942	7.446	7.092	7.550	7.198
Todos os Estados	570.019	554.892	607.426	636.754	659.161	630.299	637.841	619.088	598.328	603.283

Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

## 4.2 Índice de Esforço Fiscal

Os entes federativos dispõem de diversas fontes de receitas, podendo ser divididos em dois grupos: receitas próprias, oriundos de tributos, e receitas de transferências. O Índice de Esforço Fiscal Próprio (IEFP)<sup>9</sup> contempla, a partir da análise do Anexo III - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RCL), do RREO, a capacidade de esforço fiscal na arrecadação, focada na efetiva receita tributária própria, composta por tributos que exijam diretamente medidas de incremento da arrecadação. O esforço fiscal é uma variável importante para medir o quão vulnerável uma economia é em relação aos choques externos. É preferível que o IEFP seja maior que 60% entre os estados brasileiros, para reduzir o grau de dependência das demais receitas correntes.

Ressalta-se que quanto maior a independência financeira, maior a autonomia do Estado em gerar serviços públicos e arcar com seus compromissos financeiros, reduzindo a suscetibilidade a choques macroeconômicos. Um IEFP elevado reflete a estabilidade da máquina de arrecadação.

A literatura destaca que estados menos desenvolvidos economicamente são mais suscetíveis a choques fiscais, como o choque causado pela crise fiscal de 2014, visto que os estados mais pobres possuem muita dependência de transferências intergovernamentais para conduzir suas políticas públicas e seus compromissos fiscais. O índice de esforço fiscal médio apresentou valores entre 49% e 51%, não havendo nenhuma observação fora desses valores para a média dos esforços fiscais dos entes subnacionais. A análise da tabela 3 corrobora com a literatura, ao mostrar que os estados do Norte, Nordeste e Centro Oeste, com algumas exceções, são os que apresentam menor índice de esforço fiscal.

---

<sup>9</sup> O indicador foi criado por CIALDINI, Alexandre S. e AFONSO, José Roberto. (2014) Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: de conceitos a indicadores. In: Observatório da Federação. Pode ser acessado no portal Instituto Brasiliense de Direito Público-IDP- Escola de Administração de Brasília (<http://www.idp.org.br/observatorio-da-federacao>). Posteriormente, o trabalho foi publicado em livro intitulado Gestão Pública e Direito Municipal. Série IDP. São Paulo: Saraiva, 2016, tendo como coordenadores Gilmar Mendes Ferreira e Rafael Araripe Carneiro.

Ainda no esboço técnico da tabela 3, observa-se que o Acre, Amapá e Roraima que possuem IEFM menor que 30% em 2017, sendo os estados mais dependentes de recursos públicos oriundos de transferências intergovernamentais. São Paulo (76%), Minas Gerais (71%) e Rio Grande do Sul (70%) foram os que apresentaram melhores índices de esforço fiscal no mesmo exercício.

Tabela 3: Estados Brasileiros –Índice de Esforço Fiscal (IEFP)- (2008-2017)  
(%)<sup>10</sup>:

Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Acre</b>	20%	19%	21%	20%	23%	22%	22%	25%	23%	26%
<b>Alagoas</b>	39%	40%	40%	42%	43%	44%	44%	45%	43%	46%
<b>Amapá</b>	16%	17%	19%	18%	21%	21%	21%	19%	16%	21%
Amazonas	56%	54%	57%	54%	53%	55%	55%	53%	48%	53%
Bahia	53%	51%	51%	51%	51%	54%	54%	56%	56%	57%
Ceará	48%	48%	50%	50%	53%	54%	55%	55%	55%	56%
Distrito Federal	71%	69%	69%	70%	70%	70%	71%	52%	56%	71%
Espírito Santo	71%	68%	68%	68%	60%	57%	54%	55%	54%	55%
Goiás	70%	63%	64%	53%	57%	61%	61%	62%	60%	58%
<b>Maranhão</b>	35%	36%	38%	38%	38%	42%	41%	44%	43%	45%
<b>Mato Grosso</b>	53%	53%	51%	52%	54%	46%	46%	44%	47%	47%
Mato Grosso do Sul	66%	64%	65%	66%	65%	67%	66%	67%	56%	58%
Minas Gerais	62%	63%	65%	64%	65%	68%	67%	64%	67%	71%
Pará	45%	45%	45%	44%	45%	50%	50%	51%	50%	51%
<b>Paraíba</b>	39%	34%	37%	35%	39%	40%	41%	42%	40%	42%
Paraná	65%	64%	65%	65%	66%	65%	65%	64%	64%	66%
Pernambuco	51%	52%	54%	54%	54%	55%	55%	54%	55%	57%
<b>Piauí</b>	28%	29%	31%	31%	32%	34%	35%	36%	35%	37%
Rio de Janeiro	56%	64%	62%	62%	64%	61%	65%	57%	66%	62%
<b>Rio Grande do Norte</b>	44%	45%	46%	48%	48%	49%	50%	51%	44%	44%
Rio Grande do Sul	68%	66%	68%	67%	69%	70%	69%	69%	68%	70%
<b>Rondônia</b>	44%	46%	48%	45%	46%	46%	46%	37%	48%	51%
<b>Roraima</b>	22%	21%	21%	18%	19%	22%	22%	23%	22%	24%
Santa Catarina	54%	56%	60%	59%	62%	62%	63%	60%	62%	65%
São Paulo	80%	79%	79%	80%	80%	77%	77%	77%	78%	76%
<b>Sergipe</b>	34%	35%	37%	31%	32%	33%	33%	34%	33%	34%
<b>Tocantins</b>	29%	30%	32%	33%	34%	37%	36%	33%	33%	36%
<b>IEFP Médio</b>	49%	49%	50%	49%	50%	50%	50%	49%	49%	51%

Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

<sup>10</sup> Índice de Esforço Fiscal = Receita Tributária/ Receita corrente.

Ressalta-se que o IEFP não mede saúde fiscal, é apenas um índice de vulnerabilidade do campo das receitas. Um caso prático de que o IEFP não é sinônimo de boa gestão fiscal é o Estado do Rio de Janeiro, que possui IEFP de 62%, um dos maiores do Brasil, mas ainda assim apresentaram problemas na área de finanças públicas no período observado. Tal fato será corroborado, posteriormente, na dedução dos gastos com pessoal em relação a receita corrente líquida.

### 4.3 Despesas Correntes

As despesas correntes são divididas em gastos com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida pública, transferências aos municípios e demais despesas correntes.

#### 4.3.1 Pessoal e Encargos sociais

Nos entes federativos subnacionais, o gasto público com pessoal e encargos sociais é a parcela de maior impacto nas despesas públicas, sendo alvo de constante debate econômico sobre a eficiência desses gastos. Considera-se como despesa com pessoal o somatório dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas<sup>11</sup>.

As despesas correntes possuem uma característica associada ao excessivo grau de rigidez. É muito difícil para um ente federativo estadual reduzir gastos com pessoal no curto prazo, haja vista barreiras legais e institucionais para demissão e corte de servidores concursados. Tal cenário, em movimento de queda de receita corrente líquida, intensifica ainda mais a crise fiscal.

A análise de gastos com pessoal e encargos sociais irá considerar a mudança da contabilidade pública, em que a partir de 2013 é aplicado a 5ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

---

<sup>11</sup> Extraído e adaptado da cartilha da Lei Responsabilidade Fiscal disponibilizado pela Secretária do Tesouro Nacional

Tabela 4: Estados Brasileiros –Gastos Com Pessoal e Encargos Sociais- (2008-2017) (RS Milhão)<sup>12</sup>

Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cres(%) (2008-2017)
Acre	2.098	2.250	2.291	2.341	2.777	2.482	2.632	2.471	2.960	3.136	49,48%
Alagoas	4.222	4.293	4.051	4.390	4.578	4.311	4.586	4.514	4.733	4.838	14,58%
Amapá	1.695	1.624	1.835	1.865	2.769	2.531	2.618	2.309	2.501	2.415	42,48%
Amazonas	5.708	6.084	6.262	6.878	7.412	6.571	6.939	6.754	6.289	6.507	14,01%
Bahia	14.957	16.179	17.138	17.972	19.247	18.641	19.481	20.488	20.000	20.145	34,69%
Ceará	9.177	10.016	10.989	11.303	11.231	9.820	10.186	10.227	9.851	9.968	8,62%
Distrito Federal	10.034	8.777	9.614	12.288	12.987	12.496	13.443	22.128	18.528	11.258	12,20%
Espírito Santo	4.221	4.408	5.139	7.354	7.791	7.680	8.203	7.602	6.946	6.688	58,43%
Goiás	9.459	9.873	11.244	11.673	12.784	12.090	12.661	12.811	12.290	13.147	38,99%
Maranhão	5.437	6.001	5.603	5.297	7.242	7.058	7.521	8.075	7.368	7.752	42,59%
Mato Grosso	5.770	6.178	6.709	7.290	7.831	7.605	8.210	8.789	9.478	10.403	80,28%
Mato Grosso do Sul	3.498	3.719	4.084	4.257	6.357	6.081	6.322	6.822	6.998	8.089	131,27%
Minas Gerais	30.945	28.414	31.871	34.555	36.541	35.457	40.593	44.183	44.259	45.649	47,51%
Pará	5.875	6.229	6.739	9.708	11.268	10.843	11.393	11.925	11.435	11.301	92,35%
Paraíba	4.146	4.776	5.449	5.130	5.934	5.363	5.638	5.439	5.312	5.358	29,23%
Paraná	16.164	16.873	18.288	20.416	21.679	17.505	30.278	25.402	26.795	27.556	70,47%
Pernambuco	10.323	11.215	12.218	12.834	13.848	13.321	13.814	13.679	13.007	14.067	36,27%
Piauí	2.578	2.796	3.075	3.292	3.357	3.463	4.899	4.935	4.951	4.742	83,94%
Rio de Janeiro	17.399	17.253	19.198	19.767	21.597	24.282	22.341	21.548	20.651	38.723	122,56%
Rio Grande do Norte	4.225	4.510	4.734	5.116	5.618	6.872	7.014	7.063	6.950	7.151	69,23%
Rio Grande do Sul	20.417	11.900	12.830	13.310	24.901	24.673	26.505	26.980	26.205	27.093	32,70%
Rondônia	2.671	2.941	3.170	3.572	3.926	3.620	3.579	3.527	3.854	3.996	49,58%
Roraima	1.264	1.307	1.447	1.509	1.723	1.698	1.645	1.702	1.651	1.894	49,87%
Santa Catarina	6.372	6.589	7.285	12.371	13.280	12.715	13.901	13.998	13.911	14.161	122,25%
São Paulo	54.289	54.884	57.309	58.502	60.874	88.932	90.282	90.907	85.511	85.945	58,31%
Sergipe	4.477	5.058	5.757	3.776	5.501	4.910	5.030	4.745	4.468	4.831	7,91%
Tocantins	2.521	2.879	3.322	3.896	4.033	3.962	3.838	4.473	4.709	4.841	92,01%
Todos os Estados	259.941	257.025	277.650	300.662	337.083	354.983	383.551	393.496	381.611	401.652	54,52%

Fonte: Banco de Dados Finbra/ STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

<sup>12</sup> Alguns estados apresentaram crescimento exorbitante nos gastos com pessoal e encargos sociais entre 2012 e 2013, caso de São Paulo. Em 2013 entrou em vigor a Nova Contabilidade Pública, em que há mudança de foco, em que a que o objetivo da Contabilidade aplicada ao Setor Público é fornecer informações de natureza tanto orçamentária quanto econômica, financeira e física do patrimônio das entidades públicas. Uma mudança prática são as despesas com pessoal, que passam a ser identificadas no orçamento no momento do empenho, adotando o Regime de Competência. Nos registros contábeis anuais serão apropriadas as despesas referentes a férias e 13º salário.

[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/PGE\\_CARTILHA\\_NovaContabilidade\\_GestaoFiscal.pdf/92871964-4c76-4d6a-bc11-80eaac9c46cd](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/PGE_CARTILHA_NovaContabilidade_GestaoFiscal.pdf/92871964-4c76-4d6a-bc11-80eaac9c46cd)

O que é possível analisar na tabela 4, é que houve um incremento de 54% dos gastos com pessoal e encargos sociais ao longo do período compreendido entre 2008 e 2017. Observa-se que mesmo com a crise de 2014, não houve redução nos gastos com pessoal e encargos, se analisado a somatória de todos os estados, com a ressalva de que alguns estados souberam fazer o ajuste fiscal e equilibrar a queda da receita com a respectiva redução dos gastos da máquina pública.

Destaque positivo para o estado do Ceará que conseguiram conter o crescimento acelerado dos gastos com pessoal e encargos sociais, enquanto que Rio de Janeiro, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul mais do que dobraram seus gastos ao longo do período observado. Ressalta-se que o Rio de Janeiro apresentou crises graves com relação a folha de pagamento no período estudado<sup>13</sup>.

A tabela 5 mostra que nove estados, em 2016, infringiram a LRF no que concerne aos limites estabelecidos para gastos com pessoal, em que Minas Gerais e Rio de Janeiro são os casos mais graves, com percentuais superiores a 70%, sendo necessário um esforço dramático para que estes estados voltem ao nível estabelecido pela LRF.

---

<sup>13</sup> Em 2017, o Estado do Rio de Janeiro pediu autorização para descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal no que concerne aos limites com gasto de pessoal e endividamento.

Ver:

<<https://oglobo.globo.com/rio/rio-pede-autorizacao-do-stf-para-descumprir-lei-de-responsabilidade-fiscal-20837407>>

*Tabela 5: Estados Brasileiros –Limite dos Gastos Com Pessoal/RCL- (2008-2016) (%)<sup>14</sup>*

Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Minas Gerais	56,5%	58,0%	60,3%	63,0%	65,7%	65,1%	68,6%	78,0%	78,8%
Rio de Janeiro	48,2%	49,2%	49,6%	48,2%	53,2%	48,3%	52,7%	62,8%	74,7%
Rio Grande do Sul	60,4%	64,3%	59,6%	62,4%	65,4%	67,9%	70,3%	70,6%	69,4%
Paraná	60,4%	60,0%	60,8%	62,2%	63,2%	66,2%	65,4%	63,5%	65,5%
Mato Grosso do Sul	48,6%	58,0%	61,9%	58,3%	59,6%	60,7%	58,4%	73,5%	65,5%
Paraíba	56,6%	63,5%	66,3%	57,6%	64,1%	62,2%	63,3%	64,4%	61,2%
Goiás	57,6%	62,6%	64,7%	57,4%	60,0%	59,8%	60,6%	63,8%	60,9%
Mato Grosso	46,0%	50,3%	53,4%	54,6%	55,6%	55,4%	54,1%	59,7%	60,7%
Rio Grande do Norte	55,2%	58,9%	58,8%	59,4%	61,1%	61,9%	61,0%	57,5%	60,0%
Pará	52,2%	53,6%	53,4%	53,3%	55,0%	56,7%	56,0%	57,0%	57,4%
Distrito Federal	51,9%	48,8%	49,0%	53,1%	52,3%	51,5%	57,0%	64,2%	56,8%
Sergipe	56,2%	60,8%	60,1%	59,8%	60,3%	58,5%	58,1%	55,2%	56,8%
Santa Catarina	52,7%	52,1%	54,7%	54,2%	57,9%	54,2%	56,3%	57,5%	55,6%
Roráima	40,9%	44,8%	47,5%	43,8%	53,8%	52,9%	53,7%	59,8%	55,0%
Acre	51,6%	56,7%	56,2%	51,9%	55,9%	53,9%	53,0%	58,0%	54,6%
São Paulo	49,9%	51,5%	48,0%	48,1%	48,7%	49,4%	50,4%	53,3%	54,3%
Piauí	48,9%	52,5%	52,3%	51,9%	50,8%	57,8%	58,0%	58,0%	54,0%
Bahia	52,9%	58,6%	53,2%	54,0%	55,2%	55,2%	55,6%	58,5%	53,3%
Rondônia	42,6%	48,7%	50,0%	49,3%	55,0%	56,9%	55,1%	56,1%	53,2%
Espírito Santo	37,3%	43,9%	46,5%	44,3%	43,5%	49,8%	51,2%	52,1%	52,7%
Tocantins	43,1%	53,5%	56,8%	57,3%	61,1%	60,0%	58,5%	57,1%	52,6%
Alagoas	57,8%	57,0%	50,3%	52,1%	53,2%	53,2%	55,4%	57,1%	51,3%
Pernambuco	53,4%	55,7%	52,7%	51,0%	55,2%	51,0%	53,0%	52,9%	51,0%
Amapá	49,4%	57,8%	57,0%	54,8%	61,9%	53,8%	53,2%	58,9%	50,9%
Amazonas	45,1%	51,8%	46,9%	47,4%	46,8%	49,3%	50,9%	53,7%	50,8%
Ceará	44,2%	48,6%	49,4%	46,7%	49,2%	49,5%	49,7%	55,4%	50,3%
Maranhão	39,8%	45,5%	46,4%	42,5%	43,6%	45,5%	46,3%	50,3%	45,6%
Todos os Estados (média)	50,3%	54,3%	54,3%	53,3%	55,8%	55,8%	56,5%	59,6%	57,5%

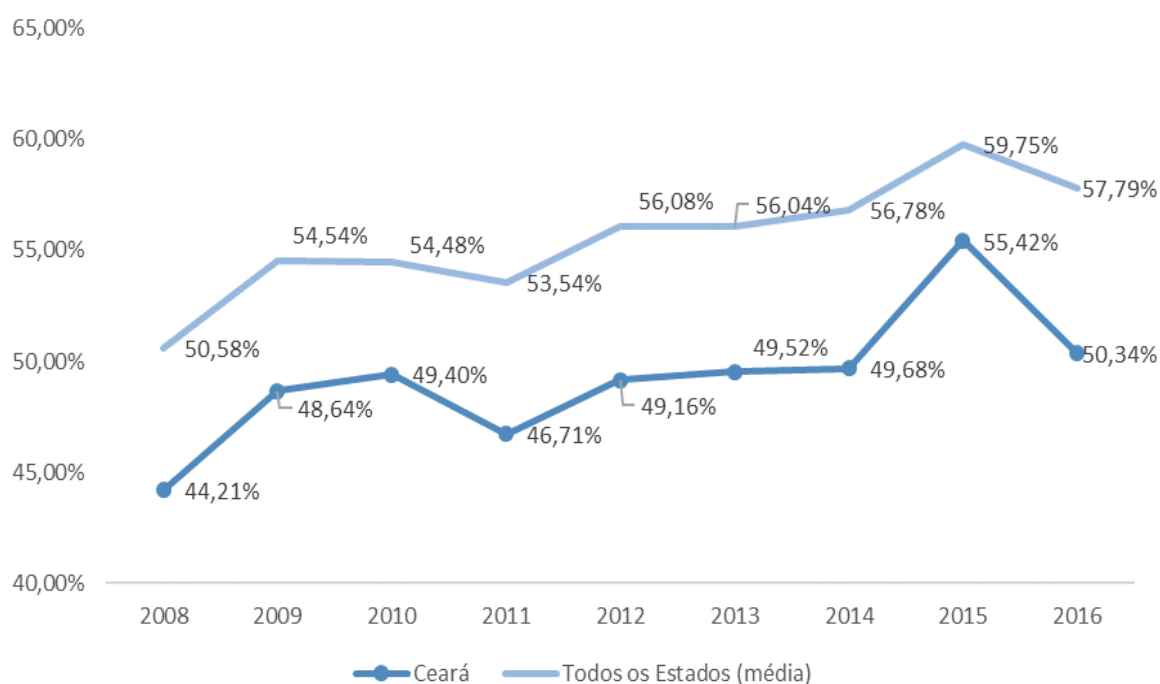
Fonte: Banco de Dados Finbra/ STN

<sup>14</sup> A análise desses dados se restringiram a 2008 até 2016, pela ausência de dados completos para todos os estados em 2017. Além disso, nota-se que existe uma diferença clara entre gastos com pessoal (analisado pelo limite da LRF) e gastos com pessoal e encargos sociais, em que aquele é disponibilizado apenas os dados individualizados por estado, não sendo possível a análise do agregado.

O comportamento instável dos gastos com pessoal em alguns entes federativos, que extrapolaram os limites prudenciais, compromete a capacidade de investimento dos estados, bem como a solvência de pagamento, isto é, alto risco de inadimplência para o cumprimento dos pagamentos dos servidores públicos de um determinado estado.

A análise da figura 1 mostra que o Estado do Ceará apresentou gastos com pessoal com relação a receita corrente líquida inferior à média de todos os entes federativos subnacionais ao longo do período analisado. Isso mostra que o Ceará é um modelo de controle de gastos com pessoal. Contudo, observa-se que existe uma trajetória crescente, tanto no Ceará, em que seus gastos com pessoal subiram de 44,21 %, em 2008, para 50,34%, em 2016, quanto a média de todos os estados, que também subiu, de 50,58% em 2008 para 57,79% em 2016, sendo este último valor, superior ao limite prudencial para este tipo de gasto determinado por lei.

Figura 1 Ceará x Demais Estados: Gastos com pessoal/ RCL(%) (2008-2016)



Fonte: Banco de Dados Finbra/ STN

Ainda no que concerne a análise da figura 1, é possível analisar, que mesmo com a crise fiscal em 2014, houve um aumento de despesas nos gastos com pessoal nos entes federativos subnacionais. O Ceará não fugiu à regra,

apresentando alta de, aproximadamente, 6 pontos percentuais, logo após a crise, passando de 49,68%, em 2014, para 55,42%.

#### 4.3.2 Juros e Encargos da Dívida

Os Juros e Encargos da Dívida são parcelas importantes dos gastos correntes dos entes federativos. Controlar esse tipo de despesa significa manter o orçamento intertemporal equilibrado no longo prazo.

A análise do agregado, no que corresponde a juros e encargos sociais, mostra que houve uma queda da participação de todos os estados em comparação com a receita corrente líquida, entre 2008 a 2017, caindo de 5,39% em 2008 para 3,39% em 2017, apresentando uma trajetória de queda desse tipo de despesa corrente (ver tabela 6).

Tabela 6: Estados Brasileiros -Juros e Encargos Dívida/RCL- (2008-2017) (%)<sup>15</sup>

Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acre	2,22%	2,28%	3,61%	3,65%	3,61%	3,87%	3,62%	4,74%	4,06%	3,81%
Alagoas	4,64%	3,72%	4,12%	3,84%	5,22%	5,07%	4,12%	4,08%	1,78%	2,87%
Amapá	0,29%	0,49%	0,88%	0,90%	0,74%	1,36%	2,03%	3,29%	2,55%	2,70%
Amazonas	1,68%	1,94%	2,09%	2,19%	1,88%	1,88%	2,33%	2,97%	3,02%	2,72%
Bahia	3,97%	3,58%	2,94%	2,62%	2,39%	2,16%	2,10%	2,33%	1,94%	2,03%
Ceará	2,69%	2,28%	1,96%	2,00%	2,00%	1,84%	2,07%	2,73%	2,50%	2,54%
Distrito Federal	1,22%	1,26%	1,21%	1,17%	1,02%	1,02%	1,05%	1,25%	0,99%	1,06%
Espírito Santo	1,87%	1,86%	1,69%	1,54%	1,44%	1,83%	2,12%	2,54%	2,65%	2,37%
Goiás	5,70%	6,15%	6,13%	6,39%	6,78%	7,85%	6,33%	5,81%	4,80%	4,62%
Maranhão	6,99%	7,60%	8,15%	8,17%	7,90%	5,08%	2,52%	3,24%	3,14%	3,02%
Mato Grosso	6,79%	7,32%	8,15%	5,69%	2,37%	2,98%	3,37%	4,06%	3,05%	2,85%
Mato Grosso do Sul	3,74%	3,74%	3,16%	3,18%	3,25%	2,92%	2,61%	3,30%	1,55%	2,20%
Minas Gerais	8,70%	7,55%	6,76%	6,89%	5,82%	6,12%	5,90%	6,35%	2,53%	5,04%
Pará	1,71%	1,78%	1,88%	1,97%	1,57%	1,30%	1,29%	1,36%	0,95%	0,95%
Paraíba	2,38%	2,17%	2,16%	1,77%	1,83%	1,71%	1,62%	2,10%	1,95%	1,51%
Paraná	4,75%	4,51%	4,12%	3,43%	3,12%	2,75%	2,62%	2,63%	1,04%	1,28%
Pernambuco	2,57%	2,36%	2,21%	2,14%	2,36%	2,69%	2,92%	3,22%	2,49%	2,44%
Piauí	5,64%	3,84%	2,96%	2,78%	2,43%	1,89%	1,97%	2,04%	2,06%	0,04%
Rio de Janeiro	7,90%	7,91%	6,76%	6,29%	6,48%	6,23%	7,02%	7,62%	5,90%	1,80%
Rio Grande do Norte	1,52%	1,42%	1,36%	1,42%	1,28%	1,06%	0,95%	1,19%	1,20%	1,51%
Rio Grande do Sul	1,60%	1,17%	0,81%	0,57%	6,27%	5,80%	5,45%	5,52%	1,74%	3,68%
Rondônia	3,38%	3,41%	3,06%	2,81%	2,48%	2,59%	1,60%	0,61%	0,55%	0,72%
Roraima	0,84%	0,83%	1,79%	2,09%	2,22%	3,14%	3,39%	3,34%	3,73%	3,12%
Santa Catarina	6,40%	7,35%	6,87%	7,24%	11,30%	4,21%	4,55%	4,93%	3,28%	3,65%
São Paulo	7,28%	6,65%	6,22%	6,66%	6,68%	6,47%	7,07%	6,90%	4,54%	5,59%
Sergipe	2,07%	1,97%	2,19%	2,44%	2,51%	2,48%	2,57%	2,79%	2,19%	2,30%
Tocantins	1,01%	0,99%	1,27%	1,33%	1,46%	1,91%	1,83%	2,44%	2,32%	2,36%
Todos os Estados (média)	5,39%	5,05%	4,69%	4,66%	4,89%	4,58%	4,64%	4,82%	3,08%	3,39%

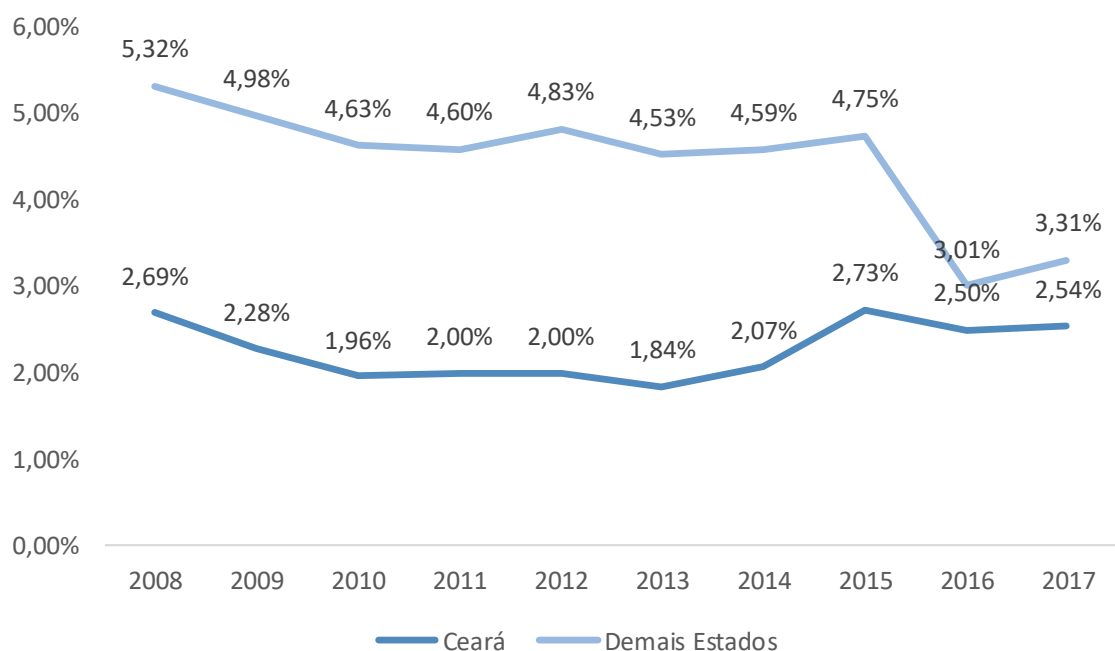
Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

<sup>15</sup> A análise de todos os estados é dada pelo somatório dos gastos em juros e encargos sociais dividido pelo somatório da receita corrente líquida.

A análise visual da tabela 6 mostra que os estados brasileiros possuem certa estabilidade quanto a juros e encargos especiais em relação a receita corrente líquida, isto é, o pagamento deste tipo de despesa não vem comprometendo as contas públicas dos estados, salvo alguns anos excepcionais como o caso de Santa Catarina, mais de 11% em 2012. Ressalta-se que a preocupação não deve levar em consideração apenas o montante, mas também a trajetória, pois alguns estados como Roraima, Tocantins e outros, apresentaram aumento gradual do comprometimento da RCL com relação ao pagamento de juros e encargos especiais

A análise da figura 2 mostra que o Ceará gasta menos com Juros e Encargos, que a média dos estados brasileiros, em todos os anos do período analisado. Um fato curioso é que o Ceará gastou abaixo de 3% em todos os anos, entre 2008 a 2017, enquanto que a média nacional, sempre foi superior a média do Ceará. Contudo, observa-se que há um esforço generalizado na redução dos gastos com juros e encargos, visto que a média dos estados brasileiros caiu de 5,32% em 2008, para 3,31% em 2017.

*Figura 2: Ceará X Demais Estados : Juros e Encargos / RCL (%)*



Fonte: Banco de Dados Finbra/ STN

## 4.4 Receitas de Capital

Os principais componentes das receitas de capital são as operações de crédito e as transferências de capital. Receitas de Capital são as receitas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie de bens e direitos, os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, dentre outras. As receitas de capital estão correlacionadas com a capacidade de investimento do ente federativo, visto o alto comprometimento das receitas correntes com os gastos correntes<sup>16</sup>.

As receitas de capital de um estado dependem muito das operações de crédito disponíveis, das alienações e das transferências de capital. O que é possível observar, é que na tabela 7, as receitas de capital sofreram uma forte queda após a crise de 2014, caindo de R\$ 63 bilhões, em 2014 para R\$ 27 bilhões em 2017, representando queda de 57%. Isto porque em período de ajuste fiscal, as transferências de capital intergovernamentais obtiveram forte redução, e este período coincidiu com uma elevação da taxa de juros para operações de crédito.

Nos estados, observa-se uma queda brusca em Minas Gerais, de R\$ 9,1 bilhões, em 2013 para R\$ 0,6 Bilhões em 2017 e no Rio de Janeiro, em que a queda foi de R\$ 16,7 bilhões em 2014 para R\$ 3,3 bilhões em 2017. Nenhum estado apresentou alta dos gastos realizados com investimento, se comparados os anos de 2014 e 2017.

---

<sup>16</sup> Definição extraída e adaptada da 6ª edição do Manual de Contabilidade Pública

*Tabela 7: Estados Brasileiros - Receita de Capital- (2008-2017) (RS Milhão)*

Estado	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acre	835	1.478	1.347	725	1.646	852	828	257	169	221
Alagoas	263	877	1.348	344	583	1.393	1.229	576	338	371
Amapá	15	249	35	145	766	1.084	398	296	35	53
Amazonas	585	1.941	1.279	707	1.464	7	2.054	502	637	331
Bahia	618	2.605	2.233	1.442	3.995	4.375	3.255	1.750	1.909	2.087
Ceará	747	1.896	2.825	2.215	1.646	2.429	3.077	2.170	1.813	2.539
Distrito Federal	628	1.241	838	743	1.431	788	1.199	837	597	902
Espírito Santo	589	592	484	494	1.641	1.324	1.196	528	373	194
Goiás	452	554	499	2.899	2.761	1.885	2.385	904	112	663
Maranhão	142	746	417	310	330	2.522	1.250	664	794	626
Mato Grosso	117	520	1.043	417	2.162	1.895	1.509	313	456	213
Mato Grosso do Sul	486	441	880	1.327	817	1.378	1.397	2.244	643	750
Minas Gerais	2.572	3.805	4.218	2.675	8.629	9.165	3.559	721	1.963	601
Pará	688	1.085	1.486	243	281	748	867	269	266	414
Paraíba	238	647	195	384	552	963	1.041	611	438	186
Paraná	460	522	1.026	562	504	1.255	1.798	575	2.568	1.491
Pernambuco	1.027	2.942	3.835	1.665	4.605	4.978	2.903	745	772	895
Piauí	199	1.295	897	444	1.735	777	206	529	919	535
Rio de Janeiro	972	2.637	3.777	4.642	8.265	12.921	16.722	7.616	1.270	3.303
Rio Grande do Norte	152	442	486	220	134	814	97	59	333	155
Rio Grande do Sul	2.430	422	1.759	593	1.647	1.177	3.246	494	581	793
Rondônia	31	124	270	79	81	491	111	62	175	98
Roraima	347	367	458	533	1.261	580	155	96	127	133
Santa Catarina	470	204	217	244	2.622	2.829	2.324	1.420	1.414	1.639
São Paulo	3.597	9.661	7.689	2.269	2.870	7.522	9.546	9.947	7.659	7.446
Sergipe	295	493	914	843	607	1.089	849	346	164	241
Tocantins	488	815	922	379	1.055	652	680	503	243	329
Todos os Estados	19.441	38.601	41.376	27.542	54.091	65.894	63.883	35.033	26.771	27.207

Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

#### 4.4.1 Operações de Crédito X Despesas de Capital

Ainda no que tange as operações de crédito, destaca-se o dispositivo conhecido como Regra de Ouro, que prevê que o montante auferido pelas operações de crédito, em determinado exercício financeiro, não pode ser superior às despesas de capital do período. Esta regra, tem como intuito garantir o princípio do equilíbrio orçamentário, evitando que receita oriunda de empréstimos seja utilizada para custear a máquina pública. Operações de crédito podem ser considerados virtuosos pois proporcionam capacidade de investimento para os entes federativos, diante da restrição financeira.

A tabela 8 mostra que a maioria dos estados estão cumprindo o exigido pelo dispositivo em questão, isto é, estão cumprindo a Regra de Ouro, e os mesmos possuem margem para aumento das operações de crédito. A regra de ouro é importante pois limita o endividamento do setor público com investimentos, em que o princípio econômico baseia-se no fato de que é desejável que os custos do financiamento dos investimentos sejam absorvidos também pelas gerações futuras, e não somente pela geração presente. Neste quesito, os estados brasileiros não apresentaram muitos problemas quanto ao cumprimento da regra, com a exceção apenas do estado do Rio de Janeiro (133,78%), em 2017, explicado pelo baixo nível de investimento, consequentemente despesa de capital, em relação a receita de capital.

Tabela 8: Estados Brasileiros –Operação de Crédito/ Despesa de Capital (regra de ouro)- (2008-2017) (%)<sup>17</sup>

Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acre	15,27%	40,98%	38,77%	23,47%	86,10%	47,58%	41,52%	32,55%	19,57%	25,28%
Alagoas	0,57%	30,88%	15,72%	3,98%	1,41%	47,59%	32,42%	2,37%	0,03%	13,66%
Amapá	0,46%	48,20%	6,38%	19,02%	68,05%	76,65%	39,18%	48,68%	13,22%	15,47%
Amazonas	12,00%	44,98%	26,11%	11,36%	41,49%	54,14%	44,13%	16,06%	32,49%	16,20%
Bahia	4,64%	34,78%	20,60%	14,62%	56,12%	60,82%	39,09%	28,77%	21,20%	31,70%
Ceará	9,31%	26,79%	29,85%	29,91%	28,53%	39,17%	36,79%	47,82%	34,15%	56,12%
Distrito Federal	11,77%	16,86%	22,61%	11,68%	10,53%	7,26%	23,11%	58,15%	10,10%	41,05%
Espírito Santo	3,91%	6,88%	5,84%	5,12%	29,99%	34,72%	33,86%	30,22%	27,06%	7,47%
Goiás	0,00%	0,00%	11,35%	64,17%	55,37%	44,52%	39,51%	17,25%	1,72%	15,25%
Maranhão	1,45%	20,63%	14,92%	6,67%	9,10%	57,32%	45,26%	38,64%	29,98%	21,52%
Mato Grosso	0,00%	6,23%	33,10%	6,68%	51,81%	41,47%	39,58%	14,40%	20,52%	7,23%
Mato Grosso do Sul	1,54%	3,25%	8,71%	24,36%	6,82%	24,56%	21,23%	2,69%	0,85%	0,00%
Minas Gerais	9,76%	22,00%	26,30%	5,41%	50,42%	55,05%	3,98%	0,39%	25,26%	1,23%
Pará	10,17%	44,24%	45,30%	4,54%	3,04%	27,89%	30,55%	9,15%	10,58%	21,13%
Paraíba	4,82%	29,16%	2,17%	29,45%	22,20%	26,68%	43,65%	31,78%	10,81%	4,72%
Paraná	3,41%	2,49%	0,00%	0,04%	0,03%	5,51%	32,50%	12,19%	7,04%	5,14%
Pernambuco	13,65%	46,23%	24,44%	18,05%	67,10%	66,41%	50,64%	20,02%	15,10%	23,42%
Piauí	2,34%	42,15%	30,28%	19,15%	61,93%	32,87%	6,30%	49,83%	74,80%	44,28%
Rio de Janeiro	6,34%	6,72%	19,87%	19,31%	61,38%	50,42%	67,87%	49,19%	22,34%	133,78%
Rio Grande do Norte	10,78%	23,89%	26,89%	14,97%	5,01%	47,93%	3,19%	3,19%	26,56%	11,56%
Rio Grande do Sul	33,32%	0,00%	16,73%	7,11%	38,94%	19,41%	62,85%	7,04%	14,91%	26,87%
Rondônia	0,00%	0,00%	15,70%	5,75%	2,29%	38,33%	8,81%	4,87%	18,04%	5,12%
Roraima	16,05%	36,49%	23,19%	31,49%	145,07%	77,85%	7,72%	0,00%	0,00%	0,00%
Santa Catarina	13,52%	3,79%	3,89%	6,31%	64,19%	67,09%	62,87%	41,48%	50,60%	62,60%
São Paulo	6,94%	11,01%	8,01%	6,54%	4,91%	20,28%	28,67%	30,75%	29,62%	25,55%
Sergipe	0,00%	35,13%	57,65%	59,03%	44,15%	93,88%	17,88%	25,40%	19,34%	26,10%
Tocantins	5,08%	34,01%	36,78%	24,36%	78,53%	38,88%	34,74%	56,41%	23,71%	31,49%
Todos os estados(média)	7,30%	22,88%	21,16%	17,50%	40,54%	44,60%	33,26%	25,16%	20,73%	24,96%

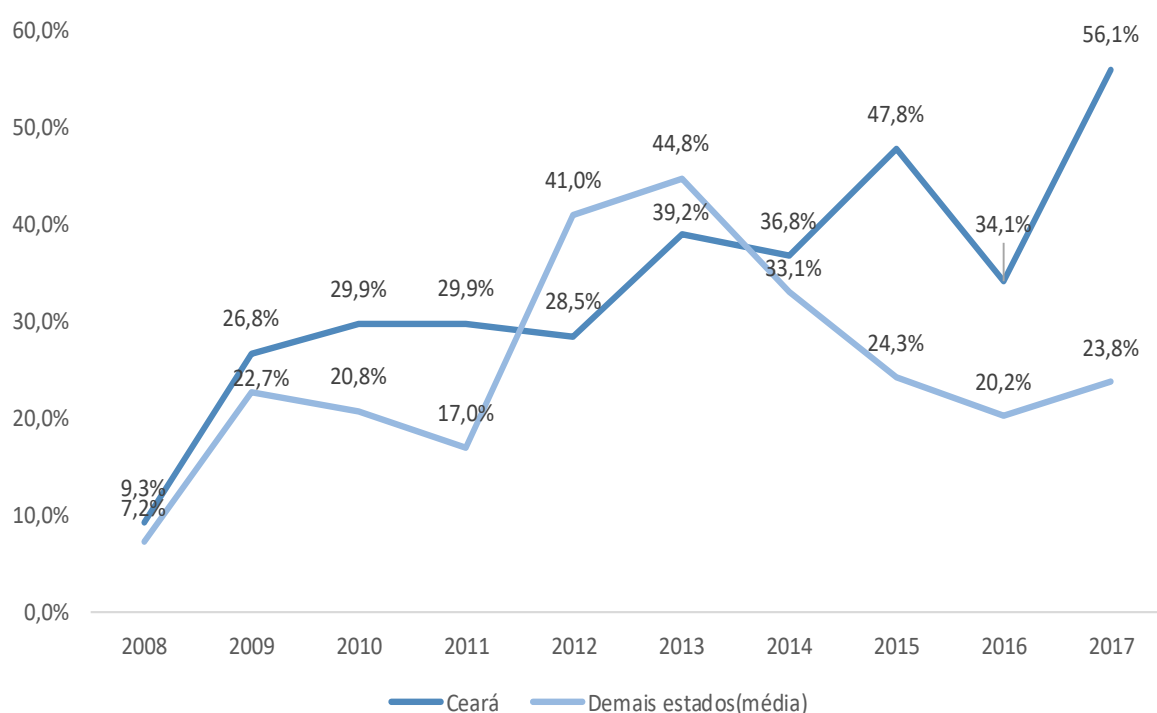
Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

<sup>17</sup> Esta análise do limite da regra de ouro é feita apenas pelos estados, não sendo necessário fazer para o agregado. Isso porque, a análise do agregado pode não representar a situação do contexto fiscal de determinado ano.

A figura 3 mostra que a relação operação de crédito/despesa de capital do estado do Ceará teve uma trajetória crescente ao longo do período observado passando de 9,31% em 2008 para 56,12% em 2017, mostrando que há um maior comprometimento da operação de crédito com despesas de capital. Na relação dos estados brasileiros, observa-se que houve uma queda da trajetória da regra de ouro logo após 2013, coincidindo com a queda do volume realizado de investimento pelos entes federativos.

Figura 3: Ceará X Demais Estados (Regra de Ouro) (%)



Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

#### 4.5 Despesas de capital

A análise das despesas de capital dos entes federativos é importante no sentido de que nelas estão os valores destinados à realização de investimentos públicos, inversões financeiras e amortização da dívida pública, sendo as inversões financeiras, um componente quase residual das despesas de capital. A diferença entre investimento e inversão financeira consiste no fato de que o primeiro são dotações aplicadas em obras, aquisição de instalações,

equipamentos, material, ou aumento de capital das empresas públicas, enquanto que as inversões financeiras são aquisições de imóveis ou bens de capital, porém já utilizados na computação do Produto Interno Bruto. Neste trabalho, serão analisados os investimentos e os gastos com a amortização da dívida pública.

#### 4.5.1 Investimentos

Os investimentos são importantes componentes das despesas de capital, e estão estritamente associados ao crescimento e desenvolvimento econômico dos entes federativos. Aqui não se analisa a qualidade do investimento, apenas o montante será analisado como parâmetro de avaliação do gasto.

Com intuito de mostrar como os entes federativos reagiram à crise econômica e fiscal de 2014, a tabela 9 mostra o *ranking* dos estados que mais investiram em 2017, e os respectivos investimentos realizados nos anos anteriores. É possível analisar que os estados que menos investiram estão localizados na região Norte e Nordeste, o que pode contribuir com o aumento da desigualdade econômica entre as regiões econômicas. Dentre os estados que menos investiram, destaque para Roraima, Amapá e Acre que tiveram queda acentuada nos investimentos ao longo do período observado. As exceções são o Estado do Ceará e da Bahia que estão entre os que mais investiram nos anos de 2016 e 2017. Observa-se que o Estado do Rio de Janeiro, em uma tentativa dramática de ajustar suas contas públicas, reduziu em, aproximadamente, 90% seus investimentos, entre os anos de 2014 e 2017, sendo o volume observado em 2017, o menor observado ao longo de todo o período.

Tabela 9 Estados Brasileiros – Investimentos- (2008-2017) (RS Milhão)

Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Ranking (2017)
São Paulo	12.977	18.206	21.294	15.298	12.141	17.349	15.499	9.885	8.536	10.653
Paraná	1.818	1.744	2.275	1.200	1.953	2.334	1.958	1.160	1.704	3.663
Minas Gerais	6.914	6.344	6.727	5.213	4.760	5.570	5.049	3.584	2.865	3.286
Bahia	2.259	2.352	3.446	2.768	2.752	2.657	3.115	2.578	3.353	2.607
Ceará	2.001	3.511	5.481	4.244	3.103	2.920	4.261	2.712	2.246	2.467
Santa Catarina	1.456	1.913	1.834	1.526	1.457	1.617	2.620	2.033	1.877	1.908
Mato Grosso	1.555	2.074	1.351	1.225	1.279	3.082	2.675	1.196	1.224	1.610
Goiás	1.407	1.436	1.987	831	1.030	2.025	3.094	1.678	968	1.608
Maranhão	1.522	1.823	1.956	1.525	1.615	1.781	2.152	1.110	1.368	1.531
Pernambuco	1.377	1.982	3.066	3.047	3.437	3.726	3.119	1.200	1.176	1.144
Pará	1.938	1.464	2.245	873	1.384	1.558	1.824	1.530	972	1.121
Mato Grosso do Sul	1.391	933	1.720	1.706	1.284	1.677	2.112	697	928	1.110
Rio Grande do Sul	1.105	1.058	3.141	1.393	1.470	1.740	1.781	740	870	1.036
Rio de Janeiro	3.256	4.842	8.702	7.448	7.964	9.035	9.402	7.492	2.766	1.011
Distrito Federal	1.950	2.447	1.754	1.540	2.341	2.844	2.015	759	708	860
Amazonas	2.349	3.013	2.857	2.421	2.234	3.138	2.716	951	858	798
Piauí	803	1.363	1.287	830	1.065	1.507	1.127	586	911	756
Paraíba	719	832	920	709	981	1.253	1.420	894	873	656
Espírito Santo	1.691	2.084	2.684	1.905	1.746	1.845	2.296	698	559	653
Alagoas	685	989	1.427	881	1.118	1.092	1.556	586	597	639
Rio Grande do Norte	552	870	827	448	620	476	442	665	570	537
Rondônia	1.012	1.381	1.014	766	671	990	689	616	542	520
Tocantins	1.869	1.367	1.470	848	821	881	1.153	384	582	493
Acre	1.068	1.796	1.847	909	1.215	1.161	1.354	430	298	343
Sergipe	449	456	844	667	553	321	614	380	382	312
Amapá	545	438	377	474	411	657	501	494	144	226
Roraima	460	406	873	539	541	521	626	192	156	192
Todos os Estados	55.128	67.122	83.406	61.235	59.946	73.755	75.172	45.232	38.035	41.122

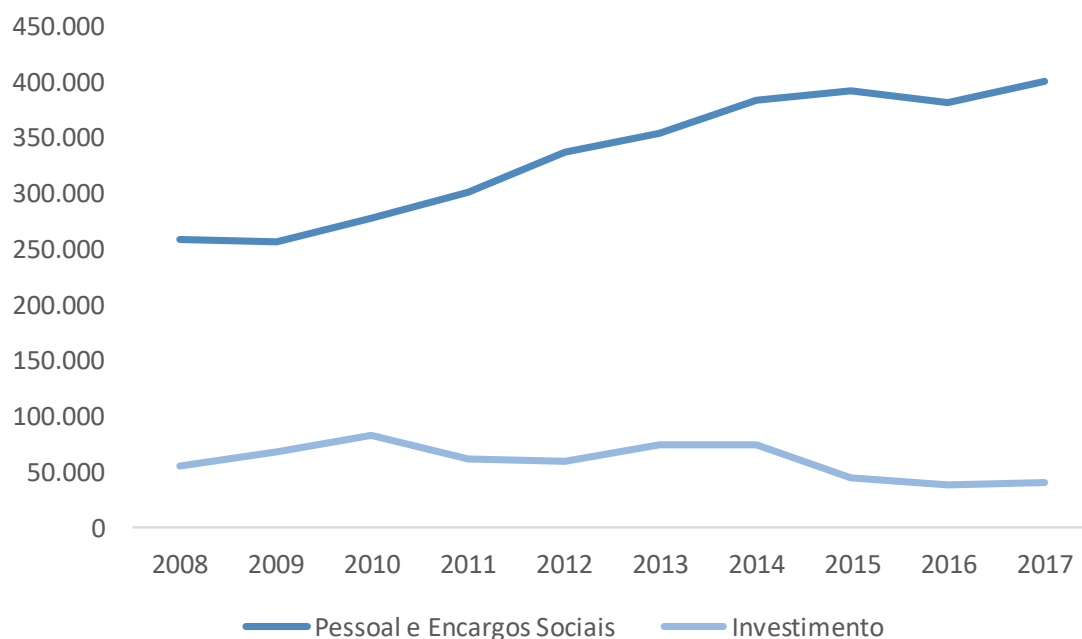
Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

#### 4.5.2 Investimento x Gastos com Pessoal

A figura 4 mostra que houve uma queda nos investimentos totalizados dos estados brasileiros e um aumento dos gastos com pessoal ao longo do período observado. O que é possível observar é que houve uma nítida evolução dos gastos com pessoal, representando um aumento do custo da máquina pública, o que é normal para a literatura, visto expansão dos serviços públicos nos estados menos desenvolvidos, e inflexibilidade dos salários. Contudo, a redução dos gastos com investimentos retrata que houve uma relação de *trade-off* entre gastos com pessoal e investimento, principalmente se analisado a queda brusca deste último a partir de 2014.

Figura 4 Consolidado dos Investimentos x Gastos com Pessoal (2008-2017)  
(R\$ Milhão)



Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

Contudo, a queda dos investimentos também pode ser explicada pela redução das operações de crédito e das transferências de capital. Como o investimento é mais flexível que os gastos com pessoal, observa-se que o ajuste fiscal no campo das despesas inclui a redução massiva dos investimentos, enquanto que a redução dos gastos com pessoal não se mostrou eficaz ao longo do período observado.

### 4.5.3 Amortização da Dívida Pública

A amortização da dívida pública é um importante componente das despesas de capital. A amortização da dívida pode ser feita através de operações financeiras, isto é, endividamento futuro, ou através do superávit primário. Os entes federativos que não conseguem atingir superávit primário, tem suas dívidas aumentados no longo prazo, comprometendo a capacidade de investimento das gerações futuras.

A tabela 11, mostra que as amortizações da dívida são componentes importantes dos gastos de capital. A análise da tabela 11 é importante porque compara o montante de pagamento, em relação a receita corrente líquida, destinado para as amortizações entre os entes federativos. Ressalta-se que as amortizações podem ser pagas com operações de crédito, desde que respeite a regra de ouro, ou com receita corrente, através do superávit primário.

Nota-se que houve uma redução nos gastos com amortização da dívida durante o período analisado, em que há uma trajetória de queda após a crise de 2014. Observa-se que esta análise corrobora com o fato de que houve um ajuste fiscal em cima das despesas de capital, devido a dificuldade de redução dos gastos correntes no curto prazo.

Tabela 10: Amortização da Dívida Pública/RCL- (2008-2017) (RS Milhão)<sup>18</sup>

Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acre	162	162	174	249	375	253	214	293	293	311
Alagoas	619	908	675	788	755	540	538	638	306	259
Amapá	49	53	66	173	58	399	84	96	109	102
Amazonas	269	275	274	393	511	483	406	438	416	431
Bahia	2.705	2.240	1.469	1.440	1.547	2.193	978	1.074	816	712
Ceará	506	509	378	421	952	622	653	775	876	989
Distrito Federal	179	220	219	227	243	216	230	269	232	233
Espírito Santo	166	195	144	156	482	100	109	141	142	158
Goiás	917	954	868	3.455	1.666	1.441	2.005	1.849	1.049	868
Maranhão	567	559	493	576	712	2.432	302	464	568	564
Mato Grosso	531	620	498	895	2.561	461	455	671	630	653
Mato Grosso do Sul	665	775	716	778	858	875	1.026	1.060	421	315
Minas Gerais	983	1.943	2.084	2.578	6.005	6.578	3.517	3.912	1.568	1.515
Pará	199	236	255	314	393	548	410	453	401	359
Paraíba	360	369	320	334	342	329	250	332	364	311
Paraná	1.060	1.095	1.044	969	1.001	912	1.006	1.044	691	431
Pernambuco	891	922	575	640	802	828	751	898	768	43
Piauí	412	621	692	937	1.366	286	274	289	245	49
Rio de Janeiro	1.646	2.164	2.068	2.576	3.336	3.693	4.231	3.881	2.055	700
Rio Grande do Norte	331	376	320	398	363	796	174	188	159	142
Rio Grande do Sul	5.412	3.378	4.702	3.759	1.798	1.780	2.095	2.335	1.180	959
Rondônia	206	208	225	313	231	191	171	130	128	134
Roraima	98	99	80	101	106	0	70	83	108	118
Santa Catarina	844	881	722	794	2.369	2.064	689	939	632	536
São Paulo	4.131	5.957	6.150	6.536	7.168	7.120	7.084	8.076	4.267	3.177
Sergipe	154	114	189	259	316	701	262	273	239	271
Tocantins	223	219	161	199	236	297	284	337	294	263
Todos os Estados (média)	24.285	26.053	25.563	30.259	36.550	36.142	28.269	30.937	18.956	14.605

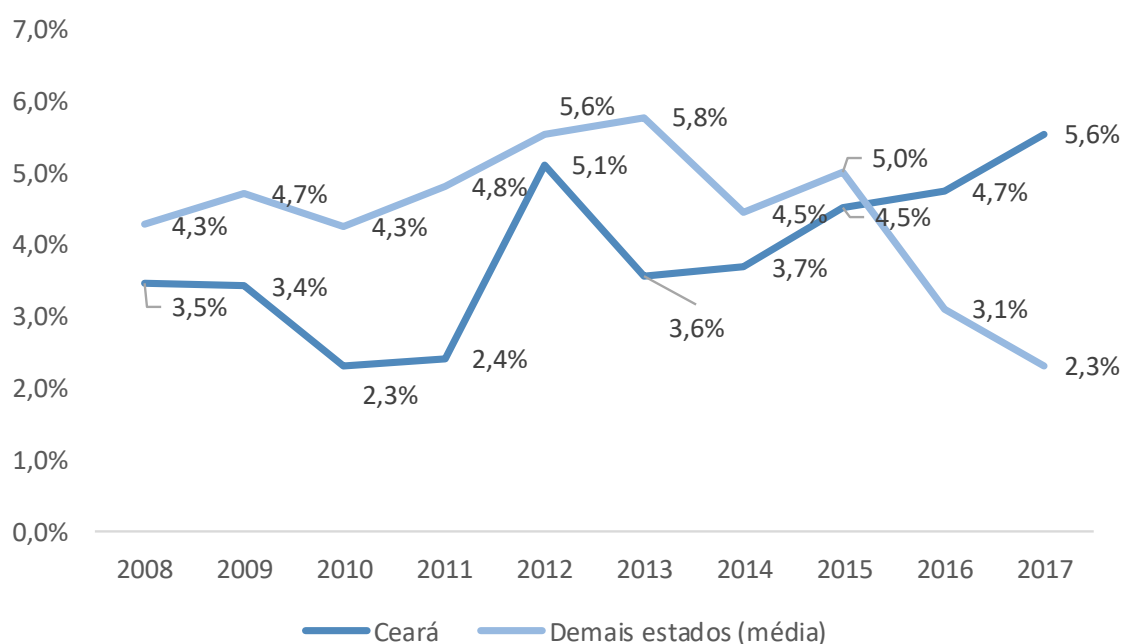
Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base de 2017

<sup>18</sup> O valor de todos os estados foi dado pelo somatório dos gastos com amortização dividido pelo somatório da receita corrente líquida.

Os gastos com amortização da dívida pública em relação a receita corrente líquida têm uma trajetória crescente no estado do Ceará, desde 2013, o que contrasta com a trajetória dos entes federativos subnacionais agregados, que possui uma trajetória de queda, em que em 2013 era de 5,8%, a representação da amortização em relação a receita corrente líquida, e passou a ser 2,3% em 2017, enquanto que o Ceará passou de 3,5% em 2013 para 5,5% em 2017.

*Figura 5 Ceará X Demais Estados: Amortização da Dívida pública/RCL (%)*



Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

No Estado do Ceará, a trajetória crescente de gasto com amortização pode estar correlacionada com o alto índice de investimento realizado no período analisado, o que pode ter elevado a dívida de curto prazo, obrigando a elevar este tipo de despesa de capital.

#### 4.6 Resultado Primário

O Resultado Primário é o saldo de todas as receitas primárias e despesas primárias do governo, excetuando-se os gastos com pagamentos de juros. O resultado primário é importante porque indica a consistência entre as metas de política pública e o pagamento da dívida dos entes federativos. A formação de

superávit primário serve para garantir recursos para pagar juros da dívida pública e reduzir o endividamento do governo no médio e longo prazo.

Entretanto, é necessário fazer as devidas ponderações, visto que não é possível avaliar saúde financeira de um ente federativo analisando apenas o resultado primário, pois o superávit primário não é sinônimo estrito de equilíbrio fiscal. Por outro lado, a existência de déficits primários temporários não significa insolvência ou má gestão fiscal, desde que tenha disponibilidade de caixa, porém déficits primários de longo prazo são insustentáveis.

A tabela 11 mostra o resultado primário dos entes federativos brasileiros no período compreendido entre 2008 e 2016. Uma análise numérica simplista não contribui muito para a análise econômica, mas é fato que a crise de 2014 diminuiu as receitas correntes dos estados brasileiros e diminuiu também o resultado primário esperado. Além disso, com a queda das operações de crédito e das outras receitas de capital, após a crise, o superávit primário se tornou ainda mais importante no pagamento das despesas de capital.

Observa-se na tabela 11 que o resultado primário agregado dos estados brasileiro era superavitário até 2012, passando a ser deficitário no biênio 2013-2014. O ano de 2015 representa uma leve recuperação no resultado primário, voltando a aparecer déficit em 2016.

Nos estados, vale observar o Estado do Rio de Janeiro, que obteve elevados déficits primários nos últimos anos do período observado. O que contribui para um aumento do déficit são as elevações das despesas com pessoal, sendo este o principal componente dos gastos correntes. Minas Gerais também apresentou sucessivos déficits, tendo uma característica em comum como o Rio de Janeiro, que é a alta porcentagem de gastos com pessoal em relação a receita corrente líquida. Pode concluir que quanto maior a crise fiscal, ou maior os gastos correntes, mais difícil atingir o superávit primário.

*Tabela 11: Estados Brasileiros –Resultado Primário- (2008-2017) (RS Milhão)<sup>19</sup>*

Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Acre	358	-510	-781	112	-545	-589	-546	-90	383
Alagoas	772	234	838	627	513	389	-344	645	1.022
Amazonas	295	-1.648	-542	153	173	-1.113	-1.314	-262	130
Amapá	-100	-317	-209	37	-896	-59	18	-269	830
Bahia	2.376	1.089	1.074	889	999	479	1.259	-1.186	-1.582
Ceará	1.751	-525	-1.981	-374	-587	-184	-1.943	-1.068	636
Distrito Federal	269	-1.018	219	86	-648	-1.234	-2.792	-1.656	-502
Espírito Santo	1.448	-769	-1.299	49	301	-1.282	-1.786	224	25
Goiás	2.105	1.924	822	3.159	1.910	686	-343	576	1.410
Maranhão	1.258	325	156	1.209	900	-421	-792	-169	683
Minas Gerais	3.183	2.310	2.516	3.167	3.327	-891	-2.104	-2.403	-3.730
Mato Grosso do Sul	1.622	811	358	380	791	290	119	1.407	78
Maato Grosso	1.343	551	962	936	966	-820	242	516	509
Pará	317	-75	-730	1.166	1.177	53	-74	60	115
Paraíba	781	355	-231	757	-252	-146	-573	-304	257
Pernambuco	993	-198	110	-583	-1.547	-1.754	-2.490	223	907
Piauí	560	-297	-21	532	540	-669	-185	-32	-683
Paraná	2.081	1.695	1.915	2.389	699	213	-13	1.418	-834
Rio de Janeiro	7.884	4.920	3.426	5.316	1.113	-1.430	-3.168	-4.039	-7.423
Rio Grande do Norte	376	-419	-491	222	42	437	98	400	678
Rondônia	427	-602	-65	241	23	-488	-32	-265	263
Roraima	103	-333	2	138	-390	-416	73	-103	236
Rio Grande do Sul	3.799	2.720	1.741	2.599	1.505	380	-1.261	-517	-108
Santa Catarina	2.095	1.929	1.742	2.254	1.687	381	-904	-262	-38
Sergipe	745	-227	-525	-233	-234	25	31	88	-15
São Paulo	11.083	6.239	10.534	12.029	17.058	8.017	7.892	7.973	4.559
Tocantins	-319	-419	-571	-190	-184	-370	-794	93	110
Todos os Estados (média)	1.763	657	702	1.373	1.053	-19	-434	37	-77

Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

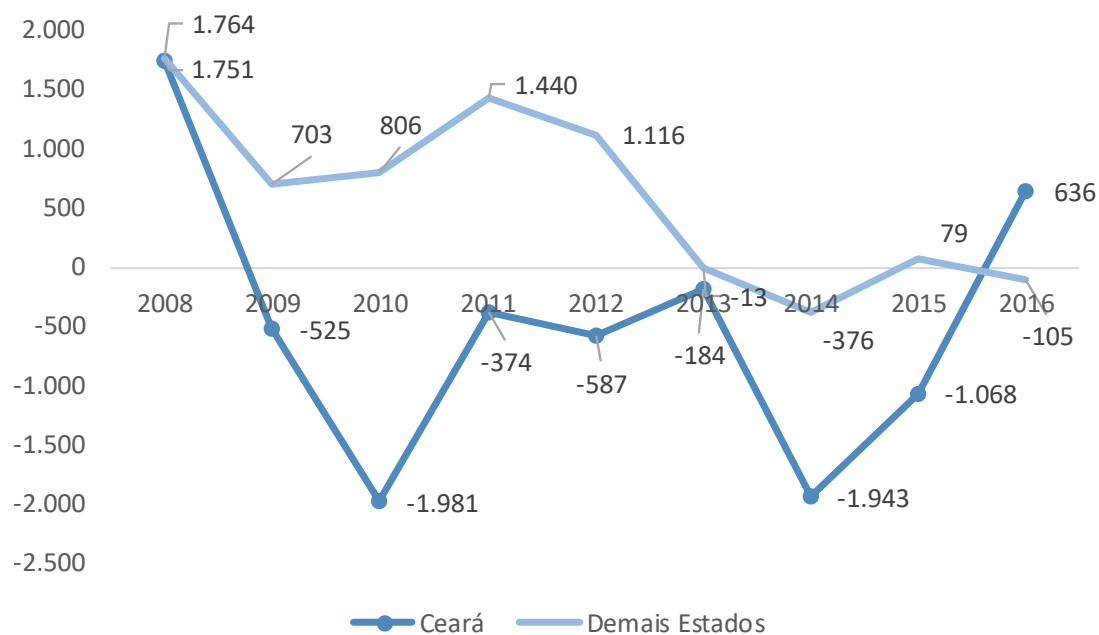
Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

<sup>19</sup> Não foi possível obter os dados completos para análise do superávit primário em 2017.

O Estado do Ceará apresentou sucessivos déficits entre 2009 e 2015, apresentando um superávit ainda em 2016, conforme figura 6. Contudo o resultado primário do Estado do Ceará apresentou resultados inferiores aos observados na média dos estados brasileiros. Essa comparação pode estar relacionada com o compromisso do estado cearense com o investimento ao longo do período estudado neste trabalho.

Ainda sobre a figura 6, observa-se que o resultado primário do estado do Ceará tem tido uma recuperação nos últimos anos, diferente da média dos estados, que tem apresentando uma trajetória de piora do resultado primário. Vários são os fatores que explicam a piora do resultado primário nos estados brasileiros, dentre eles, a expansão dos gastos com pessoal e queda da receita corrente líquida. O Ceará, por sua vez, conseguiu controlar os gastos com pessoal, e obteve um pequeno resultado positivo entre 2014 e 2017.

Figura 6: Ceará X Demais Estados (Resultado Primário) (R\$ Milhão)



Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

## 4.7 Dívida Consolidada Líquida

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) representa o montante da Dívida Consolidada (DC) deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. De acordo com a LRF, a Dívida Consolidada Líquida dos estados e do Distrito Federal, não poderá exceder em duas vezes a Receita Corrente Líquida. A análise da DCL é importante no sentido de ser um indicador da capacidade de endividamento do ente federativo, isto é, em situações favoráveis, seria a capacidade de determinado estado de atrair operações de crédito sem comprometer suas contas públicas.

A tabela 13 mostra a DCL dos estados brasileiros ao longo de 2008 a 2017. É possível observar que alguns estados não cumprem a medida da LRF, ao apresentarem a relação DCL/RCL superior a 200%. Vale ressaltar que os Estados que possuem Dívida Consolidada Líquida elevados são os mesmos que possuem altos índices de gastos com pessoal, caso de Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Para estes entes federativos, é necessário um esforço na tentativa de reduzir as despesas correntes, aumentar as aplicações financeiras e reduzir a relação DCL/RCL no longo prazo.

Tabela 12: Estados Brasileiros –DCL/RCL- (2008-2017) (%)

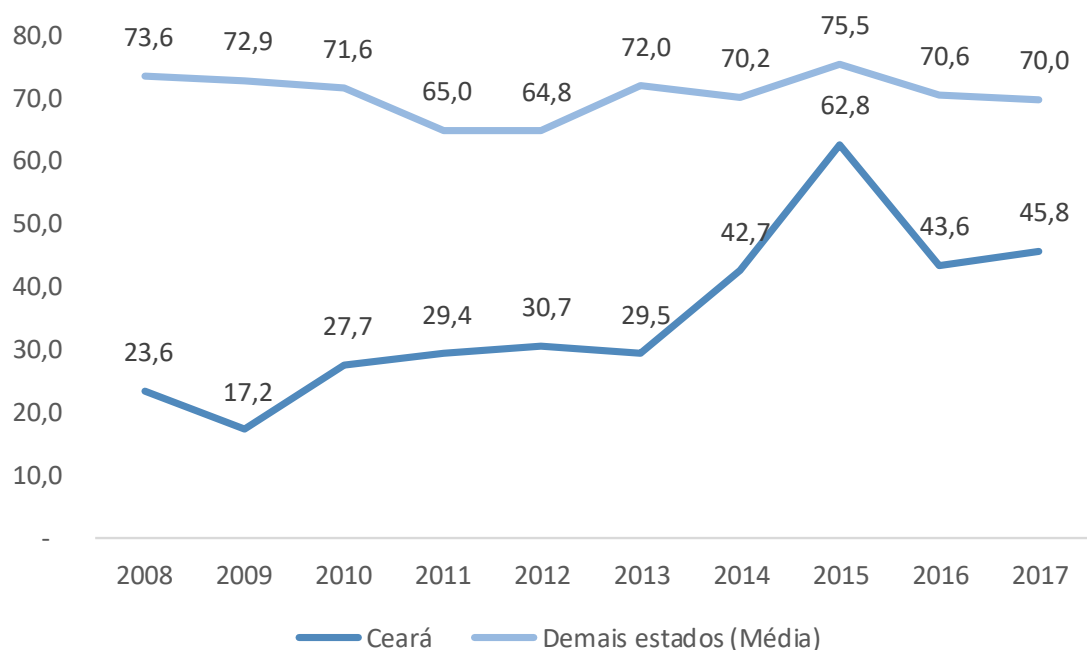
Estados	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Acre	28,43	36,54	53,72	50,36	58,43	68,49	73,91	96,81	72,67	71,83
Alagoas	197,13	180,92	161,66	147,88	150,29	146,35	153,89	169,69	102,95	95,26
Amapá	4,05	11,01	18,03	12,00	17,80	146,35	41,21	27,45	14,36	7,44
Amazonas	12,81	23,68	27,09	19,36	15,88	21,98	30,76	4,59	40,54	31,52
Bahia	71,91	62,94	52,13	46,38	49,10	46,26	39,94	59,44	55,78	57,52
Ceará	23,55	17,22	27,73	29,38	30,72	29,45	42,65	62,83	43,61	45,82
Distrito Federal	16,03	17,33	18,13	15,92	10,01	16,09	20,67	25,23	29,89	33,78
Espírito Santo	10,35	8,28	17,18	13,67	14,97	20,74	26,97	31,37	26,41	17,31
Goiás	140,35	128,46	129,91	101,04	101,96	92,36	89,76	98,61	93,77	92,03
Maranhão	74,97	68,72	64,54	47,18	39,16	38,21	46,26	60,04	42,49	51,33
Mato Grosso	69,95	54,07	55,33	39,91	30,47	34,62	42,41	45,04	40,50	30,31
Mato Grosso do Sul	115,27	114,24	121,59	113,14	105,39	100,99	98,20	89,18	78,17	75,79
Minas Gerais	176,32	179,49	182,34	181,79	174,54	183,38	178,97	198,66	203,09	186,35
Pará	28,26	23,85	28,62	19,38	10,79	10,34	9,96	12,04	9,29	6,40
Paraíba	48,17	34,18	35,72	24,91	26,26	26,70	36,98	41,35	30,25	28,93
Paraná	118,71	112,22	89,17	75,84	59,81	59,91	58,11	48,52	38,82	29,34
Pernambuco	42,45	42,95	38,59	39,02	45,75	52,74	57,72	62,17	57,95	60,96
Piauí	60,25	60,21	53,99	56,78	50,50	58,60	60,89	57,01	45,17	41,07
Rio de Janeiro	160,35	162,91	156,23	145,84	165,13	153,78	178,19	197,77	233,84	269,74
Rio Grande do Norte	19,21	17,48	21,14	14,78	8,56	14,75	7,29	9,04	3,12	13,22
Rio Grande do Sul	234,48	219,53	214,00	213,77	218,13	208,58	209,33	227,23	212,95	211,55
Rondônia	0,00	55,75	54,10	49,60	45,01	62,45	62,13	60,73	50,06	48,48
Roraima	12,83	31,13	4,12	5,06	19,60	37,49	18,44	11,77	34,82	41,49
Santa Catarina	77,40	60,80	62,95	45,67	40,58	47,92	45,14	53,04	50,21	51,10
São Paulo	162,95	151,13	152,86	147,62	153,87	141,93	147,81	167,84	175,47	170,93
Sergipe	21,84	26,65	33,30	43,42	52,77	55,07	57,07	68,90	60,43	57,99
Tocantins	9,88	11,01	16,36	20,65	20,61	25,64	32,67	40,03	33,23	38,01
Todos os estados (Média)	71,77	70,84	70,02	63,72	63,56	70,41	69,16	75,05	69,62	69,09

Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

A análise da figura 7, mostra que o estado do Ceará apresenta bons números para a relação DCL/RCL. Em todos os anos observados, o Ceará obteve a DCL/RCL abaixo do limite estipulado pela LRF, e inferior ao apresentado pela média dos estados brasileiros. Contudo, observa-se que há uma trajetória crescente da dívida consolidada líquida do Ceará, enquanto que a média dos estados se estabilizou entre 65% e 76%, durante o período estudado.

Figura 7 Ceará X Demais Estados –DCL/RCL- (2008-2017) (%)



Fonte: Banco de Dados Finbra/STN

Nota: Dados deflacionados com ano base 2017.

Ressalta-se que um baixo nível de Dívida Consolidada Líquida não necessariamente indica que um determinado estado está com uma saúde fiscal adequada. Há entes federativos que, por negligenciarem o investimento no longo prazo, podem apresentar uma relação DCL/ RCL baixa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar os indicadores principais de finanças públicas de todos os estados brasileiros ao longo do período compreendido entre 2008 e 2017. Foi levantado ao longo do texto a importância das regras fiscais na saúde financeira dos entes federativos, bem como a temática acerca do Pacto Federativo realizado na Constituição de 1998, com um modelo mais descentralizador das responsabilidades públicas.

Na tentativa de capturar os efeitos da crise de 2014 e seus impactos nas finanças estaduais, foram analisados diversos indicadores de receitas e despesas. As receitas correntes, se analisados a soma de todos os entes federativos estaduais, tiveram forte queda, caindo de R\$ 784,78 bilhões, após 2014, para R\$ 728,41 bilhões, em 2017. Ainda que este valor seja superior ao observado em 2016, percebe-se que as receitas tiveram forte impacto negativo pós crise fiscal. O Ceará mostrou um resultado diferente à crise fiscal, apresentando um pequeno aumento da receita corrente líquida entre 2014 e 2017, passando de R\$ 21,49 bilhões, para R\$ 21,59 bilhões.

Contudo, mesmo com a queda das receitas correntes, os gastos com pessoal e encargos sociais cresceram de R\$ 383,55 bilhões para R\$ 401,65 bilhões, entre 2014 e 2017, evidenciado a rigidez da principal despesa pública dos estados, o que intensificou a intensidade da crise fiscal. Ressalta-se que os gastos com pessoal e encargos sociais cresceu 54,2% ao longo do período observado, entre 2008 e 2017. O Ceará por sua vez manteve os gastos equilibrados, crescendo apenas 8,62%, entre 2008 e 2017.

A análise do limite estabelecido pela LRF para gastos com pessoal mostrou que 9 estados infringiram a LRF em 2016, o que corresponde a 1/3 dos entes federativos subnacionais. Têm-se que Minas Gerais e Rio de Janeiro, sendo os casos mais graves, ultrapassaram o nível de 70% da relação entre gastos com pessoal e receita corrente líquida, o que torna ainda mais necessário um severo ajuste no âmbito das despesas com folha de pagamento desses estados. O Ceará, por sua vez, apresentou um limite de gastos inferior a média nacional e sempre abaixo do limite estabelecido pela LRF, sendo um exemplo de boa gestão fiscal para os demais estados.

Os resultados desta pesquisa confirmam o fato de haver uma relação de substituição entre investimentos e gastos com pessoal, conforme figura 3. Estados que obtiveram elevados gastos com pessoal, tiveram seu orçamento comprometido, e pouca flexibilidade para investir com recursos próprios. A saída para estados com alto índice de gastos com pessoal em relação a receita corrente líquida é o endividamento via operação de crédito para realizar investimentos necessário para o crescimento econômico.

No que concerne aos juros e encargos, o estado do Ceará apresentou valores abaixo da média nacional e estabilizados, abaixo dos 3% durante o período de tempo estabelecido para este estudo. Contudo, no que concerne as operações de crédito, Ceará apresenta uma trajetória crescente da regra de ouro, enquanto que a média dos estados brasileiros aponta para uma relação decrescente após o ano de 2013. Ou seja, o Ceará tem gasto mais com operação de crédito para custear suas despesas de capital nos últimos anos.

Os gastos com amortização da dívida pública do Estado do Ceará também seguiram uma trajetória crescente após 2013, enquanto que a média nacional apontou uma trajetória decrescente. Essa relação se dá pelo fato de o Estado do Ceará ter controlado os gastos com pessoal, sobrando mais receitas para as despesas de capital, como investimento e amortização.

No que se refere ao resultado primário, observou-se que O Estado do Ceará apresentou sucessivos déficits entre 2009 e 2015, apresentando um superávit ainda em 2016, conforme figura 6, apresentando resultados inferiores aos observados na média dos estados brasileiros. Contudo, o Ceará tem tido uma melhora nos últimos anos, diferente da média dos estados, que tem apresentando uma trajetória de piora do resultado primário

Com relação a análise da Dívida Consolidada Líquida, observou-se que em todos os anos observados, o Ceará obteve a DCL/RCL abaixo do limite estipulado pela LRF, e inferior ao apresentado pela média dos estados brasileiros. Contudo, observa-se que há uma trajetória crescente da dívida consolidada líquida do Ceará, enquanto que a média dos estados se estabilizou.

O trabalho mostrou que a crise é sentida de forma diferente, dado características regionais, econômicas e de boa governança fiscal. Estados que apresentaram boa gestão fiscal, estiveram mais preparados para superar a crise,

caso do Estado do Ceará. Por outro lado, estado que abusaram de políticas públicas desgovernadas, tiveram suas contas públicas comprometidas, como Rio Grande do Sul, Minas Gerais e, principalmente, Rio de Janeiro.

O referido trabalho concluiu que o pacto federativo, ao reduzir a concentração fiscal, disponibilizou mais receitas aos estados. Diante do aumento das receitas, há também uma maior distribuição de responsabilidades, e, por isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal mostrou-se como um conjunto de regra que tem contribuído na boa governança fiscal dos entes federativos subnacionais.

Além disso, diagnosticou-se que não há um sistema de recompensas para estados com boa gestão fiscal, em que, em alguma medida, seria ideal criar uma cota-parte que premiasse os estados com melhores indicadores fiscais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e *Accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do Setor público no Brasil**. 8. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005. Cap. 5. p. 75-102.

AMARAL FILHO, Jair do. **Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil**. Córdoba: 41º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, 2008. 27 p.

BRASIL. Constituição (1988).Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988

BRASIL.Lei Complementar n.101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRÍGIDO, Carolina (Ed.). **Rio Pede Autorização do STF para descumprir Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2017.Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/rio/rio-pede-autorizacao-do-stf-para-descumprir-lei-de-responsabilidade-fiscal-20837407>>. Acesso em: 27 maio. 2018

CUNHA, Fabiana Azevedo da. **Federalismo Fiscal no Brasil: A Realidade do Federalismo Competitivo e a Buscada Cooperação e do Equilíbrio**. 2006. 220 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

**BARBOSA, F. H** (organizador).. **Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: Uma Proposta de Reforma Tributária**. Brasília: SINAFRESP/FENAFISCO, 1998

GIAMBIAGI & ALÉM (2016), Finanças Públicas, Ed. Campus, Rio de Janeiro.

GIUBERTI, A. C. Lei de responsabilidade fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. *Anais do XXXIII ANPEC*, 2005.

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do Setor público no Brasil**. 8. ed. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005. Cap. 21. p. 421-461.

MOTTA, Fernando Correia. Finanças Públicas Estaduais: Uma breve análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre Alguns indicadores Orçamentários. **Revista Economia e Tecnologia**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p.71-79, jun. 2014.

MOTTA, Fernando Correia; NEDUZIAK, Luiz Carlos Ribeiro. Impacto dos Gastos Em Investimento na Dívida dos Estados Brasileiros: Uma Análise THRESHOLD. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos (RBERU)**, Juiz de Fora/MG, v. 2, n. 11, p.193-209, mar. 2017.

REZENDE, F. (2006), Finanças Públicas, Editora Atlas, São Paulo

REZENDE, A. M. R. T. ; CARNEIRO, R. ; REZENDE, J. V. S. . Federalismo fiscal e crise das finanças públicas no Brasil: uma análise dos indicadores fiscais nos Estados de 2007 a 2012. In: XXXVIII Encontro Nacional da ANPAD - EnANPAD 2014, 2014, Rio de Janeiro. Anais do XXXVIII Encontro Nacional da ANPAD. Rio de Janeiro: ANPAD, 2014

TESOURO NACIONAL (Brasil). Lei de Responsabilidade Fiscal Cartilha.[online]. Disponível: [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br) [capturado em 29 abril. 2018]

VARSAÑO, Ricardo. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao Longo do Século: Anotações e Reflexões para Futuras Reformas**. Brasília: Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), 1997. 37 p.

