

Finanças Públicas Estaduais: uma breve análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre alguns indicadores orçamentários

*Fernando Motta Correia**

Resumo: O objetivo do trabalho é fazer uma breve análise das principais variáveis determinantes do orçamento público nas finanças dos 27 Estados da federação. Foram analisados dados de variáveis fiscais selecionadas para o período 2007 e 2011 com base nos dados do Finbra para todos os 27 Estados da federação. Os principais resultados apontam para o fato de que o ajuste de curto prazo, produzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com a tentativa de controle do endividamento público está sendo respeitado, porém, com a decisão de um menor gasto em investimento em detrimento aos gastos com pessoal.

Palavras-chave: LRF, Gastos Públicos, Estados brasileiros.

Classificação JEL: H00; H11; H60.

*Professor Adjunto do Departamento de Economia da UFPR. E-mail: fmottabr@yahoo.com.br

1 Introdução

Durante o período que compreende o início da década de 80 até os dias recentes a economia brasileira apresenta algumas peculiaridades acerca do seu processo de desenvolvimento ao longo dessas quase três décadas.

Até o final da década de 70 o país apresentava três restrições no que diz respeito à qualidade do seu desenvolvimento econômico: políticas fundamentadas em bases antidemocráticas, taxa de inflação elevada e alta concentração de renda. Assim, o tripé político-econômico-social brasileiro no final da década de setenta apontava para um perfil de desenvolvimento orientado sob bases insustentáveis.

A sustentação de qualquer processo de desenvolvimento deve ser guiada a partir de fundamentos político-institucionais que se reflitam em bons indicadores sociais e equilíbrio macroeconômico que se reflete num bom uso da administração pública.

O período de redemocratização no país que caracterizou a década de 80 contrasta com os aspectos econômico-sociais, sobretudo com relação ao descontrole inflacionário e os elevados indicadores de concentração de renda.

Na fase seguinte, na década de 90, junto com o processo de consolidação democrática, o país experimenta uma nova etapa do seu desenvolvimento econômico, o controle da inflação com o advento do Plano Real. Ao fim da década de 90, com a necessidade de implantação do tripé de política econômica metas de inflação – câmbio flexível – regras fiscais, o papel da administração pública brasileira foi de grande importância, sobretudo no que diz respeito a fase de estabilidade macroeconômica, pois possibilitou que regras fossem criadas para fundamentar a mesma. Passada mais de uma década de implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível avaliar os efeitos e as escolhas orçamentárias dos diferentes entes federativos, Municípios, Estados e União.

O objetivo do trabalho é fazer uma breve análise das principais variáveis determinantes do orçamento público nas finanças dos 27 Estados da Federação. Busca-se com isso verificar se a implementação das regras fiscais com o advento da LRF produziram um ambiente orçamentário capaz de induzir uma maior capacidade de investimento público nos Estados da federação.

2 Regras Fiscais no Brasil: A Lei de Responsabilidade Fiscal

A importância de se estabelecer uma regra (ou várias) é buscar vincular ao governo um comportamento responsável e um nível de comprometimento que nem sempre podem ser de seu interesse em curto prazo. As regras têm como propósito resolver o problema da “inconsistência temporal” e suavizar o teor discricionário envolvido no gerenciamento da política fiscal, sobretudo no lado dos gastos públicos, de maneira que as escolhas preferidas de ação por parte de um governo estejam voltadas para o longo prazo. Dito de outra maneira, as regras fiscais devem incentivar os governos a se aterem aos seus planos originais de tributação e de gastos, elevando o custo político com que arcarão

caso quebrem os compromissos estabelecidos, ou até mesmo tornando-se uma exigência legal com a aplicação de sanções devido ao seu não cumprimento.

Há muitos exemplos de regras fiscais em operação no mundo, aplicadas em todos os níveis de governo a partir das autoridades locais até aos estados nacionais. Tais regras procuram, comumente, controlar o nível anual ou corrigido das variações cíclicas dos empréstimos do governo, ou seja, o montante total da dívida ou o saldo das despesas. O método de execução também varia bastante, desde uma restrição ao empréstimo por parte de conselhos locais até uma exigência legal para se trazer os níveis globais da dívida para baixo sobre um extenso período de tempo, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal implantada no Brasil desde 2000 (LC n. 101, de 4/5/2000).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi a medida institucional que mais claramente objetivou o ajustamento estrutural das contas públicas. Ela foi apresentada ao Congresso e aprovada em maio de 2000. Seu destaque se deu porque veio para preencher uma lacuna deixada pela Constituição de 1988, estabelecer regras claras e precisas aplicadas às finanças de todas as esferas de governo. (Loureiro & Abrucio, 2004)

Resumidamente trata da gestão da receita e da despesa governamentais, do aumento da transparência financeira, instituindo a obrigatoriedade da prestação de contas regular e, principalmente, visa impor à administração pública a prática rotineira do planejamento. (Loureiro, 2001)

Dentre as principais limitações e obrigações estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal estão:

- a) limitação de gastos com pessoal, que abrange os funcionários ativos, inativos e pensionistas, determinando o gasto máximo como um percentual da receita líquida corrente. Para Estados e Municípios este limite é de 60% e para a União de 50%.
- b) consolidação das punições rigorosas impostas ao não cumprimento da contenção de gastos desnecessários onde se destacam a retenção de transferências constitucionais e a proibição de obtenção de empréstimos e de convênios com o Governo Federal
- c) definição de metas fiscais anuais e apresentação de relatórios de acompanhamento por trimestres
- d) estabelecimento de limites de gastos em anos eleitorais
- e) proibição de socorro financeiro entre os níveis de governo

Embora a implementação da LRF tenha buscado produzir uma maior capacidade dos entes federativos a ter uma maior capacidade de planejamento com a imposição de regras quanto as variáveis fiscais, a análise de alguns desses indicadores mostram que a imposição de tais regras produziram escolhas que podem limitar a capacidade dos Estados de gerar níveis de investimentos

públicos necessários a promoção do crescimento econômico. Na seção seguinte serão apresentadas algumas relações de causalidade que mostram as escolhas perversas dos gestores orçamentários estaduais.

3 Algumas variáveis fiscais selecionadas para o período 2007 -2011

Nesta seção serão analisadas algumas relações de causalidade entre alguns indicadores fiscais para o período 2007 e 2011. Os dados anteriores a 2007 não são apresentados por conta de que tais relações de causalidade se mostraram as mesmas até esse ano de 2007. Todos os dados da análise foram extraídos do banco de dados Finbra, disponíveis no site do Tesouro Nacional.

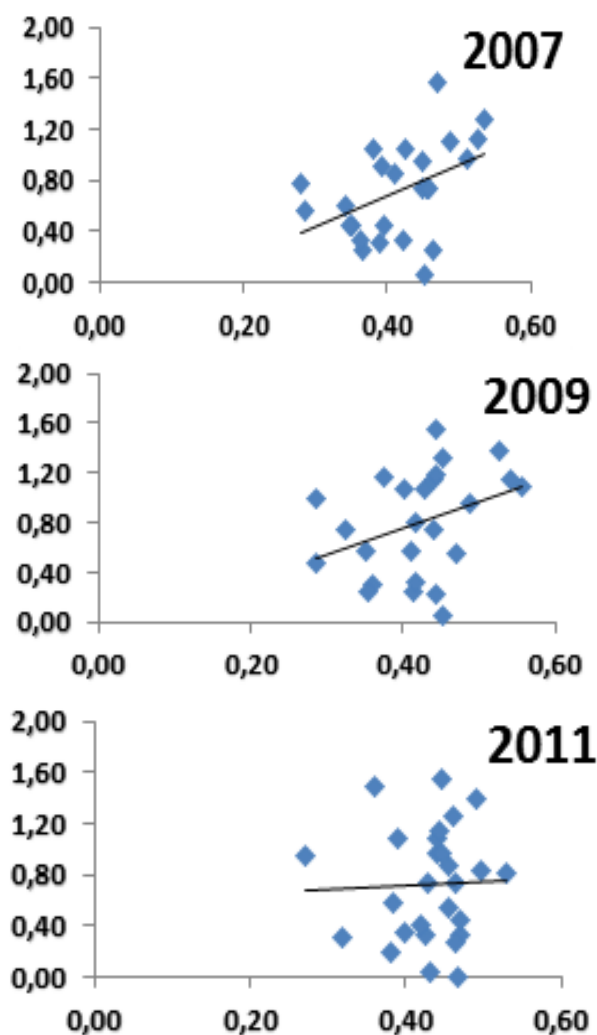
3.1. Dívida versus Gastos e gasto com pessoal e encargos sociais

As relações de causalidade exibidas na Figura 1 são dadas pelo grau de endividamento (eixo vertical dos gráficos) e gasto com pessoal e encargos sociais (eixo horizontal dos gráficos).

De acordo com os gráficos da Figura 1 há uma tendência para uma inversão na relação entre o grau de endividamento *versus* gasto pessoal e encargos sociais a partir de 2007.

Perceba que em 2007, quanto maior o nível de dívida, maior o gasto com pessoal e encargos sociais, o que nos permite dizer que até 2007, aqueles Estados com um elevado grau de endividamento exibiam uma elevada rubrica de gasto com pessoal e encargos sociais. Em 2011, tal relação de causalidade perde força, de modo que a relação observada até 2007 já não é evidente.

Figura 1 - Endividamento x gasto com pessoal e encargos sociais em relação à receita líquida – Estados brasileiros (2007 – 2011)



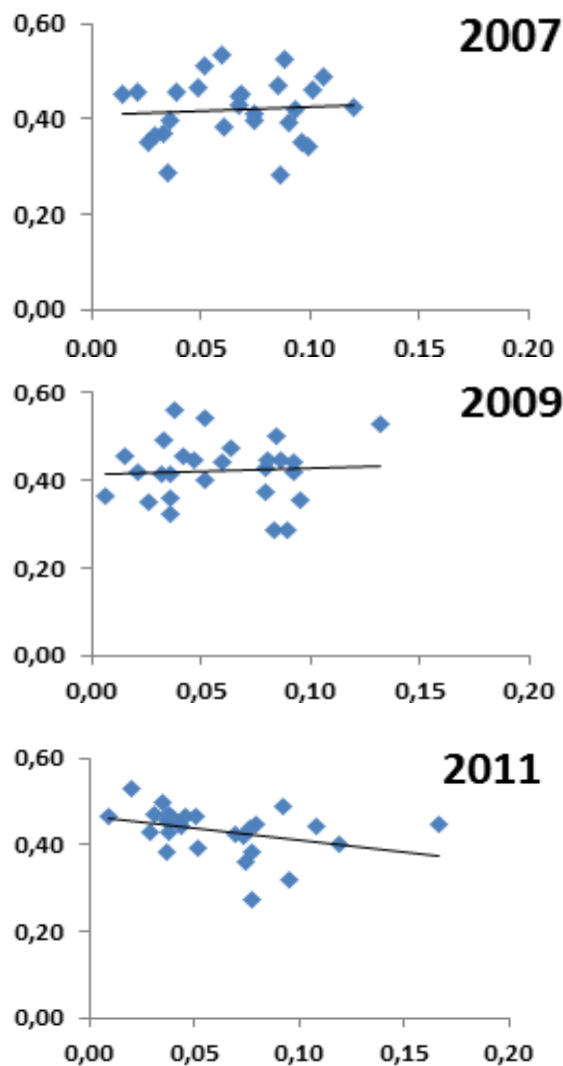
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Finbra.

3.2. Gasto com pessoal e encargos sociais versus pagamento de juros e amortização da dívida

As relações de causalidade exibidas na Figura 2 são dadas pelo gasto com pessoal e encargos sociais (eixo vertical dos gráficos) e Serviços da Dívida nas Receitas Correntes (eixo horizontal dos gráficos).

De acordo com a os gráficos da Figura 2 há uma inversão na relação entre o gasto pessoal e encargos sociais *versus* Serviços da Dívida nas Receitas Correntes.

Figura 2 - Gasto com pessoal e encargos sociais x pagamento de juros e amortização da dívida em relação a receita líquida – Estados brasileiros (2007 – 2011)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Finbra.

Assim, até 2007, quanto maior o gasto com pessoal e encargos sociais, maior o pagamento de juros e amortização da dívida o que nos permite dizer que até 2007, aqueles Estados com um elevado grau de gastos com pessoal e encargos sociais exibiam uma elevada despesa com o pagamento de juros e amortização da dívida em relação a sua receita corrente líquida. Em 2011, tal relação de causalidade já não mais existe, de modo que nesse ano quanto maior os gastos com pessoal e encargos sociais, menor o pagamento de juros e amortização da dívida em relação a sua receita corrente líquida. Podemos assim dizer que em 2011, aqueles Estados que exibiram uma elevada despesa com pessoal, exibiram um baixo comprometimento das suas receitas com o pagamento de juros e amortização da dívida. Porém, não se pode perder de vista que esses Estados

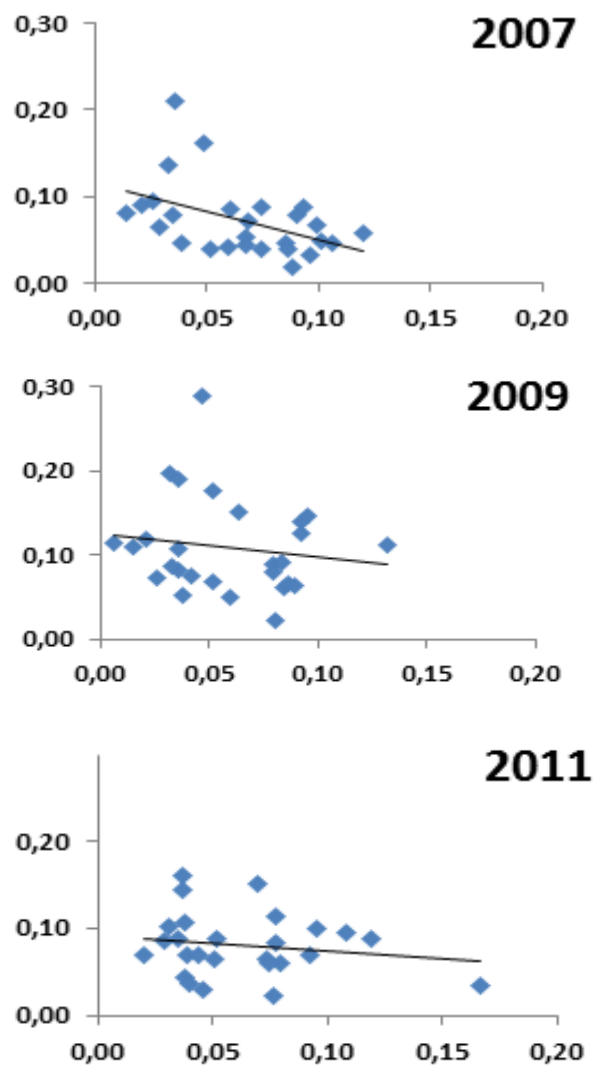
que exibiram um elevado gasto com pessoal em 2011, exibiram uma “tendência” para baixos níveis de endividamento, conforme Figura 1.

3.3. Pagamento de juros e amortização da dívida *versus* gastos em investimentos

As relações de causalidade exibidas na Figura 3 são dadas Gasto em Investimento (eixo vertical dos gráficos) e Serviços da Dívida nas Receitas Correntes (eixo horizontal dos gráficos).

De acordo com a os gráficos da Figura 3 há uma tendência para uma inversão na relação entre o Gasto em Investimento *versus* Serviços da Dívida nas Receitas Correntes.

Figura 3 - Pagamento de juros e amortização da dívida x gastos em investimentos em relação à receita líquida – Estados brasileiros (2007 – 2011)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Finbra.

Note que em 2007, quanto maior o gasto em investimento, menor a parcela das receitas comprometida com o pagamento de juros e amortização da dívida, em 2011, é perceptível que essa relação perde força.

4 Política de ajuste de curto prazo *versus* comprometimento dos investimentos

Conforme análise da seção anterior foi identificadas algumas relações de causalidade:

Até 2007:

(i) quanto menor o gasto pessoal e encargos sociais em relação a receita líquida, menor o nível de dívida;

(ii) quanto menor o gasto pessoal e encargos sociais em relação a receita líquida, menor a parcela das receitas destinadas ao pagamento de juros e amortização da dívida;

(iii) quanto menor a parcela das receitas para o pagamento de juros e amortização da dívida, maior a rubrica de investimentos.

A partir de 2007:

(i) quanto menor o gasto pessoal e encargos sociais em relação a receita líquida, maior (tendência) o nível de dívida;

(ii) quanto maior o gasto pessoal e encargos sociais em relação a receita líquida, menor a parcela das receitas destinadas ao pagamento de juros e amortização da dívida;

(iii) quanto menor a parcela das receitas para o pagamento de juros e amortização da dívida, menor a rubrica de investimentos.

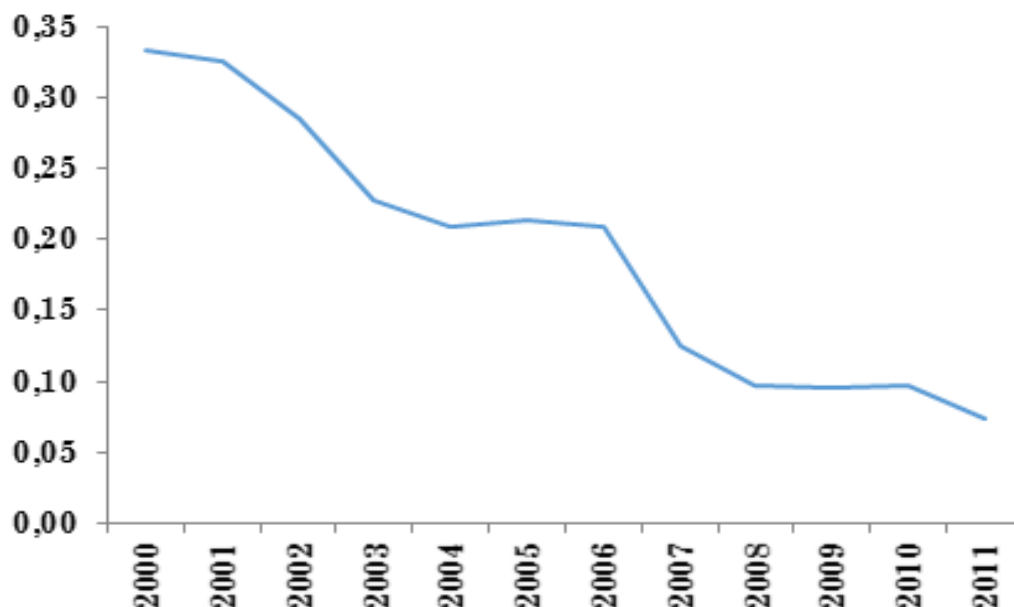
É importante destacar que Despesas correntes são despesas com pessoal, serviços de manutenção, programas sociais. Despesas de investimento são, por exemplo, gastos para construir pontes, estradas, produção de energia elétrica. Esses investimentos de longo prazo, sobretudo em obras de infraestrutura, podem consagrar uma administração (grandes obras), mas não dão “capital de giro político”, isto é, popularidade no curto prazo.

Já a concentração dos gastos públicos em despesas correntes - sobretudo aqueles destinados a programas sociais que geram benefícios imediatos a segmentos expressivos do povo - em detrimento das despesas em investimentos, certamente produzem popularidade no curto prazo, mas podem acumular frustrações para o futuro próximo, quando as limitações e dificuldades infraestruturais se manifestarem sob a forma de problemas nas vidas das pessoas.

Antes de 2007 é perceptível os custos envolvidos dos gastos com pessoal (maiores níveis de dívida). Após 2007 as relações de causalidade apontam para um baixo comprometimento dos gastos com pessoal na determinação de níveis elevados de dívida. Após 2007 preserva-se o *trade-off* gastos pessoal x gastos em investimento. Todavia a que observar a tendência para menores níveis de

investimento em detrimento a gastos com pessoal conforme gráfico 1 a seguir.

**Gráfico 1 - Razão Gastos Investimento/Pessoal
(média dos Estados brasileiros, 2000 – 2011)**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Finbra.

De acordo com o Gráfico 1 e com a ajuda das Figuras 1, 2 e 3, os entes federativos estaduais que apresentaram uma elevada despesa com pessoal, exibiram um baixo comprometimento das suas receitas com o pagamento de juros e amortização da dívida, bem como esses mesmos Estados que detêm elevado gasto com pessoal em 2011, exibiram uma “tendência” para baixos níveis de endividamento, e por conseguinte baixos gastos em investimentos.

Assim, fica clara a opção do ajuste empreendido pelos Estados com a implementação da LRF, o ajuste de curto prazo, com a tentativa de controle do endividamento público está sendo respeitado, porém, com a decisão de um menor gasto em investimento em detrimento aos gastos com pessoal.

5 Considerações Finais

Passada mais de uma década de implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, é possível avaliar os efeitos e as escolhas orçamentárias dos diferentes entes federativos, Municípios, Estados e União.

O objetivo do trabalho foi desenvolver uma breve análise das principais variáveis determinantes do orçamento público nas finanças dos 27 Estados da Federação.

Os principais resultados mostraram que há uma perfeita escolha entre gastos com pessoal e gastos em investimentos com a tentativa de respeitar as regras de controle orçamentário produzidas com a implementação da Lei de

Responsabilidade Fiscal.

Nunca é demais lembrar que as regras fiscais são importantes para a sustentação de qualquer processo de desenvolvimento, sobretudo com fundamentos político-institucionais que se reflitam em bons indicadores sociais e equilíbrio macroeconômico-orçamentário que se reflete num bom uso da administração pública.

Todavia, a que se repensar a escolha por um ajuste de curto prazo, com a tentativa de produzir menores indicadores de endividamento em detrimento de uma menor capacidade de investimento público.

Referências

Abrucio, Fernando Luiz; Loureiro, M. R Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. *Revista de Economia Política*, vol. 24, nº 1 (93), janeiro-março/2004

BRASIL - *Lei complementar n. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal)*, de 4 de Maio de 2000, Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências – Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Loureiro, M. R. *Instituições, política e ajuste fiscal: O Brasil em perspectiva comparada*. RBCS Vol. 16, nº 47, p. 75-97, outubro 2001.