



Universidade de Brasília - UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão Pública –
FACE
Departamento de Economia
Programa de Pós-Graduação em Economia

MESTRADO EM ECONOMIA
GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS

**DÉFICIT PÚBLICO E ESPAÇO FISCAL: ILUSÃO OU
REALIDADE NO DISTRITO FEDERAL?**

CLÁUDIA AZEVEDO CÔRTEZ

BRASÍLIA - DF
2019

CLÁUDIA AZEVEDO CÔRTEZ

DÉFICIT PÚBLICO E ESPAÇO FISCAL: ILUSÃO OU REALIDADE NO
DISTRITO FEDERAL?

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do título de Mestre em Gestão Econômica de Finanças Públicas do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília (UnB).

Orientador: Prof. Dr. Jorge Madeira Nogueira

BRASÍLIA - DF
2019

CLÁUDIA AZEVEDO CÔRTEZ

DÉFICIT PÚBLICO E ESPAÇO FISCAL: ILUSÃO OU REALIDADE NO
DISTRITO FEDERAL?

Dissertação aprovada como requisito para a obtenção do título de **Mestre em Economia**, Gestão Econômica de Finanças Públicas, do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública da Universidade de Brasília. Comissão Examinadora formada pelos professores:

Prof. Dr. JORGE MADEIRA NOGUEIRA
Departamento de Economia – UnB

Prof. Dr. ROBERTO DE GOES ELLERY JÚNIOR
Departamento de Economia – UnB

Prof. Dr. ANTÔNIO NASCIMENTO JÚNIOR
Departamento de Economia – UnB

Brasília, de dezembro de 2019.

Dedico aos meus pais que me incentivam
e me apoiam em todos os momentos.

"Nenhuma grande descoberta jamais foi feita sem um palpite ousado."

Isaac Newton

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela fé.

Aos meus queridos pais Ângela e Álvaro, pela vida e apoio incondicional.

As minhas Avós Geralda e Euvira, pelos conselhos inesquecíveis.

Aos meus amados sogros Alda e Aprígio, pela saudosa lembrança da nossa convivência.

Ao meu querido Fabiano, pelo amor, cumplicidade e incentivo permanentes.

As minhas filhas, Débora e Alessandra, por reforçarem minha razão de viver e encherem meu coração de esperança e orgulho.

Aos familiares, em especial, aos meus irmãos Álvaro Júnior, Gustavo, Simone e sobrinho Guilherme, pelo carinho e força.

Aos meus cunhados Jeová, Ariany e genro Lucas, pela certeza da acolhida.

Ao meu sobrinho caçula Arthur, pela inocência e esperança de um mundo melhor.

Aos meus afilhados Mateus e Thayssa, pela admiração e carinho.

Aos amigos que, percebendo minha ausência pelo tempo dedicado aos estudos, reorganizavam nossos memoráveis encontros, oportunizando minha presença. À Ana Luisa Vilela, meu agradecimento especial pelos conselhos técnicos.

Ao meu orientador, ilustre Botafoguense, Professor Dr. Jorge Madeira Nogueira, por compartilhar com tanta competência sua sabedoria durante todos os nossos encontros, pela afetividade no meu processo de aprendizagem, pelos conselhos, pelo empenho nas revisões e direcionamento deste trabalho.

Aos mestres e colegas do mestrado pela aprendizagem e convivência, em especial ao colega Luciano Cardoso, pela parceria no artigo e troca de ideias durante todo o curso.

Ao Governo do Distrito Federal pelo apoio financeiro e realização deste mestrado com a Universidade de Brasília.

RESUMO

O agravamento da crise financeira do Distrito Federal, nos últimos anos, repete-se na maioria dos Estados brasileiros. O cenário geral das contas estaduais evidencia a piora dos resultados fiscais, impulsionada pela alta rigidez orçamentária das despesas obrigatórias com pessoal e dívida pública. Essa situação reflete pouco espaço fiscal para que gestores públicos alavanquem novas despesas, diante da baixa capacidade de pagamento dos entes federativos. Diante desse cenário, a pesquisa avalia a existência de espaço fiscal do Distrito Federal para controle do déficit financeiro de fontes tributárias, levando-se em consideração o endividamento distrital. Para tanto, analisou o desempenho fiscal das contas distritais, sob a ótica financeira, a partir do ano de 2012, quando ocorreu o primeiro registro de insuficiência financeira nas fontes de receitas tributárias. Discutiu, ainda, a proposição de um indicador teórico para mensuração, em termos absolutos, do espaço fiscal e capacidade de pagamento dos estados brasileiros. Em relação à capacidade de pagamento, foram construídos triângulos para cada estado, parametrizados no endividamento, grau de liquidez e poupança corrente de cada um, com o intuito de melhor compreensão e visualização desses indicadores. A revisão da literatura que embasou esta pesquisa compreendeu a definição do papel e os limites de atuação do governo, com foco nos conceitos de falhas de mercado e dos próprios governos, aspectos do federalismo fiscal, definições e conceitos de déficit público, de espaço fiscal, de capacidade de pagamento e indicadores fiscais exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal dos estados. A pesquisa baseou-se nos dados das execuções orçamentárias e financeiras do Governo do Distrito Federal para os anos de 2012 a 2018, divulgados no site da Secretaria de Estado de Economia. Concluiu-se que o valor dispendido com os serviços da dívida pública não é fator determinante dos déficits financeiros ocorridos nas fontes tributárias do Distrito Federal e da inexistência de espaço fiscal, no período em análise. Quanto às variáveis mais relevantes da insuficiência do espaço fiscal, vislumbrou-se o crescimento acelerado dos restos a pagar e recorrentes frustrações nas receitas tributárias no Distrito Federal.

Palavras-chave: Espaço Fiscal, Déficit Público, Finanças Públicas, Distrito Federal.

ABSTRACT

The deterioration of the Federal District's financial crisis in recent years is repeated in most Brazilian states. The overall scenario of state accounts shows the worsening of fiscal results driven by the high budgetary rigidity of compulsory personnel expenses and public debt. This situation reflects a minimum fiscal space for public managers to leverage new expenses or maintain existing public policies, due to the low payment capacity that states have been presenting. Given this scenario, the research aimed to evaluate the existence of Federal District's fiscal space to control the financial deficit of tax sources, taking into account the district debt. Therefore, the study evaluated the fiscal performance, under the financial perspective of the Federal District, from the year of 2012, when the first record of financial insufficiency in the tax revenues funds occurred. It also discussed the proposition of a theoretical indicator to measure, in absolute terms, the fiscal space and payment capacity of the Brazilian states. Regarding the payment capacity, triangles were built for the states, parameterized in the indebtedness, liquidity degree and current savings of each federative entity, for a better understanding and visualization of these indicators. With this bias, the literature review that supported this research included the definition of the role and the limits of government action, focusing on the concepts of market failures and the governments themselves. It also encompassed aspects of fiscal federalism, definitions and concepts of public deficit, fiscal space, payment capacity and fiscal indicators required by the Fiscal Responsibility's Law and the Restructuring and Fiscal Adjustment's Program. The research was based on data from the Federal District's budget and financial executions, extracted from the budget and financial execution and fiscal management reports, from 2012 to 2018, published on the website of the Economy's Secretary of State. After the studies, it was concluded that the amounts spent on public debt services is not a determining factor of the financial deficits in the sources of tax revenues of the Federal District and the lack of fiscal space, verified in the period under analysis. Regarding the most relevant variables of the insufficiency of fiscal space, the accelerated growth of the remains to be paid and recurring frustrations of tax revenues in the Federal District were envisaged.

Keywords: Fiscal Space, Public Deficit, Public Finances, Federal District.

SUMÁRIO

RESUMO	7
ABSTRACT	8
LISTA DE ABREVIATURAS	11
LISTA DE EQUAÇÕES	12
LISTA DE FIGURAS	13
LISTA DE GRÁFICOS	14
LISTA DE QUADROS	15
LISTA DE TABELAS.....	16
INTRODUÇÃO.....	17
Justificativa e relevância	19
Métodos e Procedimentos	21
CAPÍTULO I.....	23
MERCADOS E GOVERNOS: QUANDO ELES FALHAM	23
1.1 Necessidade do governo: falhas de mercado	23
1.2 Limites da atuação de governo: teoria da escolha pública.....	27
1.3 Eficiência e Ineficiência do Governo	30
CAPÍTULO II.....	34
DÉFICIT PÚBLICO: ACERTO OU FALHA DO GOVERNO?	34
2.1. Definições, conceitos e mensuração de déficit público	34
2.2. Justificativas para ocorrência de déficit público	36
2.3. Consequências econômicas do déficit público.....	39
2.4. Definições e conceitos de Espaço Fiscal	41
2.5. Metodologia da Capacidade de Pagamento do Governo Federal	45
CAPÍTULO III.....	52
REALIDADE FISCAL NO BRASIL	52
3.1. Federalismo Fiscal Brasileiro	52
3.2. Receita, Despesa e Programação Financeira sob o enfoque da LRF	57
3.3. Receitas e Despesas em Unidades Federativas: divisão do bolo.....	64
3.4. Capacidade de Pagamento das Unidades Federativas	70
3.5. O Triângulo da Capacidade de Pagamento	74
3.6. Mensuração do Espaço Fiscal e Capacidade de Pagamento.....	83
CAPÍTULO IV	90
SITUAÇÃO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL	90

4.1. Resultado Primário: o planejado e o alcançado	90
4.2. Evolução das Receitas Primárias	94
4.3. Evolução das Despesas Primárias	97
4.4. Evolução e Composição da Dívida Pública.....	101
4.5. Programa de Ajuste Fiscal	106
CAPÍTULO V	113
ANÁLISE DO ESPAÇO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL	113
5.1. Situação Financeira do Distrito Federal	113
5.2. Espaço fiscal: período de 2012 a 2018	117
5.3. Vulnerabilidade Fiscal: discussão	120
CONCLUSÃO	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135
APÊNDICE A – Artigo produzido durante a pesquisa	140
APÊNDICE B – Apresentação da Dissertação à Banca Examinadora.....	159

LISTA DE ABREVIATURAS

BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPAG	Capacidade de Pagamento
CEF	Caixa Econômica Federal
FMI	Fundo Monetário Internacional
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual dos Demonstrativos Fiscais
PIB	Produto Interno Bruto
SELIC	Taxa de Juros Básica da Economia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1 – Triângulo dos Indicadores da CAPAG.....	83
Equação 2 – Classificação Parcial do Indicador DC	83
Equação 3– Classificação Parcial do Indicador PC.....	83
Equação 4– Classificação Parcial do Indicador IL.....	84

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 – Triângulo dos Indicadores da CAPAG.....	46
Figura 2.2 – Classificação Parcial do Indicador DC	48
Figura 2.3 – Classificação Parcial do Indicador PC.....	49
Figura 2.4 – Classificação Parcial do Indicador IL.....	49
Figura 2.5 – Classificação Final da CAPAG - STN.....	50
Figura 3.1 – O Diamante Espaço Fiscal.....	74
Figura 3.2 – Mapa dos Triângulos da CAPAG dos Estados.	78

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 – Receitas e Despesas Primárias X PIB Brasil.....	64
Gráfico 3.2 – Disponibilidade de Caixa Líquida dos Estados – 2018	70
Gráfico 4.1 – Resultados Primários X Metas	89
Gráfico 4.2 – Receitas X Despesas Primárias – 2012 a 2018.....	92
Gráfico 4.3 – Resultados Orçamentários X Metas – 2012 a 2018.....	93
Gráfico 4.4 – Evolução da Despesa de Pessoal em relação à RCL.....	98
Gráfico 4.5 – Evolução da Dívida Consolidada por componentes.....	100
Gráfico 4.6 – Evolução das Dívidas Consolidada e Líquida.....	101
Gráfico 4.7 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida em relação à RCL.....	102
Gráfico 4.8 – Evolução das Operações de Crédito.	103
Gráfico 4.9 – Evolução do Pagamento do Serviço da Dívida	103
Gráfico 5.1 – Espaço Fiscal e Disponibilidade de Caixa.	115
Gráfico 5.2 – Resultados Primários X Espaço Fiscal.....	123

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1: Tipos de Falhas de Mercado	27
Quadro 1.2: Tipos de Falhas de Governo	32
Quadro 2.1: Instrumentos de monitoramento da conduta fiscal dos Estados.....	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 3.1 – Resultados Primário e Orçamentário Consolidado.....	64
Tabela 3.2 – Detalhamento das Receitas das Unidades Federativas.....	65
Tabela 3.3 – Grupos de Despesas das Unidades Federativas	66
Tabela 3.4 – Custo Previdenciário das Unidades Federativas.....	67
Tabela 3.5 – Disponibilidade de Caixa das Unidades Federativas.....	71
Tabela 3.6 – Capacidade de Pagamento das Unidades Federativas em 2019.....	72
Tabela 3.7 – CAPAG dos Estados Brasileiros - 2018	86
Tabela 3.8 – Espaço Fiscal dos Estados Brasileiros - 2018.....	87
Tabela 4.1 – Valores repassados pela União ao FCDF.....	91
Tabela 4.2 – Histórico das Receitas Primárias	94
Tabela 4.3 – Histórico do ICMS do Distrito Federal – 2012 a 2018	94
Tabela 4.4 – Histórico das Despesas Primárias.....	96
Tabela 4.5 – Metas X Realização 2012 a 2015 – PAF/DF	107
Tabela 4.6 – Metas X Realização 2016 a 2019 – PAF/DF	107
Tabela 5.1 – Disponibilidades de fontes não vinculadas do Distrito Federal	110
Tabela 5.2 – Disponibilidade da fonte 100 do Distrito Federal	112
Tabela 5.3 – Disponibilidade de fontes vinculadas do Distrito Federal.....	112
Tabela 5.4 – Disponibilidade de Caixa Consolidada do Distrito Federal	113
Tabela 5.5 – Investimentos X Espaço Fiscal do Distrito Federal	116
Tabela 5.6 – Desempenho das receitas de fonte 100	119
Tabela 5.7 – Evolução dos Serviços da Dívida Pública por fonte	121
Tabela 5.8 – Serviços da Dívida Pública e Fonte 100	121
Tabela 5.9 – Desempenho dos Restos a Pagar - Consolidado das Fontes.....	124

INTRODUÇÃO

Este é um estudo do desempenho fiscal, sob a ótica financeira, do Distrito Federal no intuito de minimizar os déficits apresentados nas fontes de recursos oriundas de receitas tributárias, analisando o espaço fiscal disponível e sua relação com o endividamento distrital, a partir do ano de 2012. Ao assim proceder, a pesquisa contribui para o conhecimento existente em Economia sobre a gestão fiscal de uma unidade federativa e suas relações com o funcionamento da máquina pública.

A questão fiscal, nas últimas décadas, tornou-se tema central dos debates econômicos voltados à equalização dos déficits públicos governamentais. Austeridade e disciplina fiscais são proposições comuns por parte dos agentes econômicos e agentes políticos para redução de gastos ou de receitas de impostos para conter tais déficits.

Os gastos do governo, na visão keynesiana da literatura econômica, pós segunda guerra até final dos anos 70, financiados com recursos do setor produtivo para gerar bens públicos, representava benefício para economia. A utilização de modelos econômicos, baseados nessa visão, conduziu a política fiscal no âmbito de vários países defendendo a tarefa de atingir o pleno emprego por meio de geração de déficits públicos e seus efeitos sobre a inflação e o balanço de pagamentos (VARGAS, 2012). De acordo com esse pensamento econômico, a demanda era estimulada pelo gasto do governo gerando crescimento econômico. O Estado tinha atuação ativa na economia.

Entretanto, no final dos anos 80, a preocupação com os efeitos inflacionários e o endividamento dos países industrializados, promoveu um debate na literatura com foco em pesquisar a relação intertemporal entre receitas e despesas públicas e sua influência na geração dos déficits. Friedman (1978), como crítico à geração de déficits, defendeu que políticas fiscais prescritas pelos keynesianos poderiam gerar maior instabilidade na economia e propôs limitar gastos governamentais cortando impostos, afirmando que aumento das receitas (advindas de impostos) geram gastos com uma relação positiva. Esta literatura defendia uma política “starve the beast” que significava deixar que a fera (no caso o Governo) passasse fome para que o mesmo diminuísse os gastos públicos, já que haveria cortes de impostos.

As crises financeiras governamentais dos anos 90, de crescente instabilidade das taxas de câmbio e das taxas de juros, principalmente nos países que não detinham moedas fortes e tinham níveis elevados de endividamento, fomentaram a priorização de ajustes fiscais colocando a disciplina e austeridade fiscal como concepção dominante.

No Brasil, diante da crise econômica e severa recessão instalada desde 2013, refletidas nos déficits primários das contas públicas¹, discute-se que os gastos da União e dos entes federados são o grande impedimento ao crescimento econômico. Os efeitos dessa recessão ocasionou, inclusive, o atraso no pagamento de servidores nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. No Governo Central, a proposição do teto para os gastos públicos, a atual proposta de reforma da previdência aliada às privatizações e a busca da sustentabilidade da dívida pública fomentam o equacionamento do problema financeiro dos governos². O cenário geral das finanças subnacionais denota a trajetória de queda das receitas motivada pela redução da atividade econômica e a alta rigidez orçamentária das despesas obrigatórias como folha de pagamento e dívida pública, fatores que restringem o espaço fiscal dos entes federativos.

Nesse contexto, o problema de pesquisa concentra-se na existência de déficits financeiros divulgados nos relatórios de gestão fiscal do Governo do Distrito Federal, oriundos de receitas tributárias, classificadas na fonte de recursos “100-Ordinário não vinculado”³, a partir do ano de 2012.

Para realizar o levantamento das ações governamentais ou o uso de instrumentos gerenciais decorrentes de escolhas públicas que visem diminuir os citados déficits financeiros, foi levantada **uma primeira hipótese de pesquisa: A atual sistemática de apuração da capacidade de pagamento minimiza falhas de governo concernentes à desconsideração de princípios de eficiência do uso dos recursos financeiros e contribui para o controle do déficit.**

Seguindo essa proposição, é importante investigar a existência de espaço fiscal para honrar o endividamento distrital. Isto é, se existe espaço fiscal suficiente para o pagamento da dívida pública e demais despesas obrigatórias. Portanto, foi

¹ Resultado Primário da União em proporção do PIB.

² Para maiores detalhes ler Oreiro (2019).

³ Classificação de acordo com a Tabela IX de Codificação das Fontes de Recursos constante da página 158 do Manual de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal/2016.

levantada outra hipótese: a dívida pública do Distrito Federal é fator determinante dos déficits financeiros distritais.

A definição das hipóteses, baseou-se na exigência do artigo 8^a da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no sentido de que o Poder Executivo de todos os entes federativos estabeleça sua programação financeira até trinta dias após a publicação do orçamento. Esse mecanismo legal disciplina o uso dos recursos públicos na medida que exige a elaboração de cronograma de execução mensal de desembolso de forma a controlar os gastos ao efetivo ingresso de impostos, para não gastar mais do que se arrecada e administrar bem os recursos financeiros.

Considerando esses pressupostos, o estudo visa responder à seguinte pergunta de pesquisa: **o espaço fiscal no Distrito Federal é suficiente para honrar com todas as despesas obrigatórias e, ainda, para fazer face à novos gastos sob a decisão do gestor público?**

Para responder à questão de pesquisa, o estudo tem, portanto, como objetivo geral avaliar a existência de espaço fiscal suficiente para o controle do déficit financeiro do Distrito Federal, considerando a capacidade de pagamento e o endividamento distrital.

Para que o estudo alcance seu objetivo geral, faz-se necessário cumprir os seguintes objetivos específicos:

- a) definir e mensurar o espaço fiscal;
- b) verificar o desempenho das metas de resultados primários, a partir de 2012 (período que o balanço financeiro apresenta déficit);
- c) verificar se a previsão das receitas se efetivam na mesma proporção da realização dos gastos; e
- d) analisar a representatividade dos gastos do governo distrital com a dívida pública em relação às receitas não vinculadas de fonte 100.

Justificativa e relevância

A política fiscal adotada pelo Governo Federal que elevou a renúncia de receitas e expandiu o crédito, devido à crise mundial de 2008, comprometeu os

resultados primários do Governo Central, que se encontra em um patamar de 4 pontos percentuais do PIB inferior ao período anterior à crise financeira de 2008.⁴

O crescimento das despesas públicas, em especial as despesas previdenciárias em 2,1 pontos percentuais do PIB, entre 2008 e 2018, é o fator que mais explica a piora do resultado primário como proporção do PIB neste período.

O resultado fiscal alcançado pelo setor público, desde 2012, não tem sido suficiente para estabilizar a dívida pública, refletindo o desequilíbrio estrutural entre as despesas públicas e suas fontes de financiamento, sendo agravado pelo arrefecimento da atividade econômica, entre 2013 e 2016, além da rigidez orçamentária com o excesso de vinculações e pela expansão de despesas obrigatórias como proporção da despesa total. Nesse período, a dívida bruta se elevou de 51,5% do PIB em 2013 para 70% do PIB em 2016. Em 2017, o resultado primário do governo central registrou -1,8% do PIB, comparado com o déficit de 2,5% no ano anterior e a dívida bruta aumentou para 74% do PIB.

Entretanto, a apresentação de resultados primários aquém da necessidade de estabilização da dívida pública revela um compromisso sério com gestão da política fiscal. Resta claro que para a União o problema é sustentabilidade da dívida conforme delineado acima. Portanto, o espaço fiscal existente para o aumento da despesa tem que ser perseguido de forma compatível com as metas de superávit primário estipuladas.

A recuperação deste quadro fiscal requer a estabilização tanto das despesas públicas quanto das receitas federais. A dinâmica dos gastos federais e de suas receitas exige um esforço conjunto com os estes federados já que a queda do volume financeiro da arrecadação federal, associada a outros problemas conjunturais, ensejou na diminuição do repasse de recursos para todos os entes nacionais pela União. As dificuldades financeiras dos estados e municípios do País é uma realidade apresentada a todo momento pela mídia.

O Distrito Federal também sofreu com a diminuição da arrecadação interna e restrição do volume dos repasses federais, fato que acarretou atrasos e parcelamento de salários, bem como o não repasse de reajustes já concedidos aos servidores. Na ótica dos fornecedores têm-se a não quitação de dívidas perante inúmeras prestações de serviços já executadas ou entrega de materiais.

⁴ Fonte: Sumário Executivo Resultado do Tesouro Nacional – STN, janeiro 2019.

Neste sentido, face aos resultados primários deficitários apresentados a partir do exercício de 2012, os estudos propostos neste trabalho ora se justificam, por pretender averiguar o endividamento do Distrito Federal frente aos déficits financeiros. Além disso, faz-se necessário aprofundar os estudos acadêmicos atinentes à gestão do espaço fiscal com intuito de sanar suas limitações e ressaltar sua relevância na administração dos recursos financeiros, contribuindo nas tomadas de decisão dos gestores públicos e sustentabilidade das finanças.

O aperfeiçoamento dos critérios para apuração da capacidade de pagamento que embasem o espaço fiscal mais realista e que busque maior qualidade do gasto público é, portanto, medida essencial e necessária na busca do reequilíbrio das contas governamentais e cumprimento das metas fiscais.

Uma dinâmica de mensuração do espaço fiscal e aperfeiçoamento dos critérios para apuração da capacidade de pagamento que embasem o cronograma de desembolso mais realista e que busque maior qualidade do gasto público é, portanto, medida essencial e necessária na busca do reequilíbrio das contas governamentais e maior segurança para o desenvolvimento das políticas públicas.

Métodos e Procedimentos

A pesquisa inicia-se com um aprofundamento de consulta e análise bibliográfica nas bases de dados de acesso restrito da Universidade de Brasília e do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), mediante convênio institucional. Neste Portal, foram consultados os artigos científicos, teses, dissertações e revistas internacionais e nacionais da área do conhecimento econômico, relacionados nas referências bibliográficas deste dissertação.

A aplicação empírica do trabalho será a análise do desempenho e espaço fiscal do Distrito Federal, no período de 2012 a 2018. O ano de 2012 foi escolhido como início da análise pois marca a origem dos déficits distritais nas fontes 100.

Quanto aos dados e informações contábeis e fiscais que serão utilizadas na pesquisa, os mesmos foram extraídos dos relatórios e demonstrativos de execução orçamentária, financeira e gestão fiscal gerados no Sistema de Gestão Governamental-SIGGo ou disponibilizados no Portal do Governo do Distrito Federal e sites dos órgãos distritais, envolvendo as seguintes variáveis:

- receita primária total e
- despesa primária total.

Com a linha de trabalho apresentada, pretende-se revisitar o atual processo de apuração da capacidade de pagamento do Distrito Federal, para propor a criação de novos indicadores que venham contribuir para a melhoria da gestão, do controle e do monitoramento dos déficits financeiros e do espaço fiscal do Distrito Federal.

O trabalho está dividido em cinco capítulos, além desta introdução e conclusão. No primeiro constam a relação entre mercados e governos, com ênfase em suas falhas. No segundo capítulo são apresentados as definições e conceitos para déficit público e espaço fiscal, além da mensuração da metodologia da capacidade de pagamento do Governo Federal. O terceiro capítulo sintetiza o federalismo fiscal brasileiro, apresenta um panorama das finanças dos estados, no quadriênio de 2015 a 2018. Além disso, descreve procedimentos metodológicos para a mensuração do Espaço Fiscal e Capacidade de Pagamento dos estados brasileiros, bem como constrói triângulos representativos da Capacidade de Pagamento de cada estado. O quarto capítulo apresenta a situação fiscal do Distrito Federal, segundo critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal e Programa de Ajuste Fiscal, a partir do ano de 2012. No quinto capítulo é apresentada a situação financeira do Distrito Federal e a apuração do espaço fiscal, para o período de 2012 a 2018, e levantamento das vulnerabilidades fiscais constatadas. Na conclusão, expomos a análise dos resultados obtidos.

CAPÍTULO I

MERCADOS E GOVERNOS: QUANDO ELES FALHAM

1.1 Necessidade do governo: falhas de mercado

É preciso compreender o papel do governo, a fim de que se justifique a necessidade de sua existência. Considerando o aspecto histórico, De Toni (2010, p.16) afirma que, em uma economia de mercado, o Estado sempre foi o parâmetro de ordem social, política e econômica:

“O fato é que desde a grande crise de 1929, que mostrou o caos do mercado deixado à sua própria sorte e das contribuições de John Maynard Keynes sobre a necessária atuação do Estado para combater as crises, não é possível ignorar o crescente e irreversível papel dos governos no funcionamento da economia”.

Após a crise do capitalismo de 1929, a intervenção do Estado na economia ampliou-se com destaque, haja vista a deterioração da ideia de que o mercado seria um bom regulador do sistema econômico, bem como pela prestação direta de vários serviços e ainda na fiscalização de atividades entregues à iniciativa privada. Além disso, o Estado é uma sociedade política, hierarquizada na forma de governantes e governados com finalidade própria: o bem público (AZAMBUJA, 2000).

No entanto, nos anos oitenta, países como os Estados Unidos e Inglaterra enfrentando dificuldades econômicas, orçamentárias e fiscais, reagindo a essas crises, implementaram programas para redução de impostos, enxugamento do funcionalismo público, privatizações de estatais e cortes de programas sociais restringindo a intervenção do Estado na economia. Nesta época, foi originado o “Consenso de Washington”⁵ com políticas de funções mínimas do Estado, que no Brasil influenciaram a venda do setor produtivo estatal para empresas nacionais e multinacionais, a exemplo dos serviços de telecomunicações.

⁵ Recomendação internacional, defendida em 1989 pelo Fundo Monetário Internacional, que visava combater as crises e negociações das dívidas externas dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina (BATISTA, 1994).

No final dos anos noventa, no entanto, práticas do “estado mínimo” foram abandonadas, reiniciando-se um aumento da presença do Estado em vários países, sob o argumento de que a retirada do Estado da economia proporcionava a precarização do trabalho e diminuição da qualidade de vida da população. Conti (2004) defende que há vários fatores que exigem a participação do Governo na vida da sociedade decorrentes das chamadas falhas de mercado e nestes casos, ele deve intervir para garantir a produção de bens ou serviços não supridos pelo mercado.

As falhas de mercado são explicadas por Longo e Troster (1993, p. 29) como situações em que “as condições que asseguram o funcionamento do mercado não são cumpridas e, conseqüentemente, o sistema de preços não sinaliza aos agentes o que é a quantidade ótima a ser produzida”. Essas imperfeições dos mercados que ocorrem na compra e venda de produtos e serviços por empresas e indivíduos acontecem quando as alocações de um mercado competitivo não sejam Pareto-eficiente⁶.

Entretanto, Perman et. al. (1999) consideram que, dadas circunstâncias “ideais” sob as quais mercados competitivos produziram uma alocação eficiente são verdadeiramente ideais, na medida em que não descrevem qualquer economia real. E assim, identificam as “falhas de mercado” como situações onde as circunstâncias reais partem do ideal e as alocações que os mercados produzem não são eficientes, gerando condições para intervenção do Governo, que oferecerá as condições necessárias para alterar o comportamento de mercado, guiando-o na direção da eficiência alocativa dos recursos.

Segundo Stiglitz (1988), existem seis falhas de mercado detalhadas no Quadro 1.1:

⁶ De acordo com o primeiro teorema fundamental do bem estar, as alocações de um mercado competitivo são Pareto-eficientes sob certas condições. O critério de Pareto considera que nenhum agente pode aumentar sua situação social sem provocar uma diminuição do bem estar de outro agente na economia.

Quadro 1.1: Tipos de Falhas de Mercado

Falhas de Mercado	Descrição
Bens Públicos	O mercado não fornece quantidades suficientes, pois esse tipo de bem tem duas propriedades: existe um custo marginal zero para o indivíduo adicional desfrutar do bem e é difícil excluir indivíduos do gozo de um bem público. Como exemplos podemos citar que não custa mais defender um país de um milhão e um indivíduo, do que defender um país de um milhão, assim como os custos de um farol não dependem do número de navios que passam por ele, sendo difícil excluir outros navios que entram no canal a partir de seus benefícios de navegação.
Externalidades	São os efeitos das atividades de produção e consumo que não são refletidas no mercado, ou seja, quando a ação de um agente econômico afeta um outro sem que esse agente receptor seja compensado pelos efeitos desta ação. A poluição do ar e água são exemplos. Instâncias em que as ações de uma pessoa impõem um custo aos outros são externalidades negativas. Mas nem todas as externalidades são negativas. Existem alguns exemplos importantes de externalidades positivas, onde umas ações de um indivíduo conferem um benefício aos outros. Um pomar de maçãs pode conferir uma externalidade positiva a um vizinho apicultor.
Mercados Incompletos	O mercado privado não fornece de forma adequada os bens e serviços públicos, mesmo que o custo da sua prestação seja menor que o que as pessoas estão dispostas a pagar. Atividades do governo nas áreas de seguros e empréstimos são motivados por esta falha de mercado.
Falhas de Competição	Para que os mercados resultem em eficiência de Pareto, deve haver uma concorrência perfeita ou seja, deve haver um número grande de empresas que acredita que não tem efeito sobre os preços. Mas em alguns setores - alumínio, cigarros, cartões comemorativos - há poucas empresas, ou duas empresas têm uma grande fatia do mercado.
Assimetria de Informação	Várias atividades do governo são motivadas por informações incompletas por parte dos consumidores e pelo fato de que o mercado por si só irá fornecer pouca informação. A eficiência exige que a informação seja disseminada livremente ou, mais precisamente, que as únicas taxas sejam o custo real de transmissão da informação. O mercado privado, muitas vezes, fornece na oferta inadequada de informações, assim como fornece na quantidade inadequada de outros bens públicos.
Inflação, Desemprego e desequilíbrio	Recessões, alto nível de desemprego de trabalhadores e inflação são evidências de falha de mercado e, talvez em parte, por causa das políticas de governo.

Fonte: Elaboração própria baseado em Stiglitz (1998).

As falhas de mercado, descritas no Quadro 1.1, nem sempre, são mutuamente exclusivas: externalidades, às vezes, surgem da ausência de mercados: se os pescadores pudessem ser taxados pela utilização de áreas de pescas, se não tivessem livre acesso à pesca, não haveria excesso de pesca. No caso dos bens públicos, estes são em muitas circunstâncias vistos como um caso de

externalidades, onde outros indivíduos se beneficiam da produção dos bens de produtores, tanto quanto os próprios produtores.

Existem vários trabalhos investigativos sobre a presença de alguma falha no processo de mercado como prerrogativa para a intervenção do Governo na economia. Dentre eles podemos citar o de Resende (2012) que debateu o papel adequado a ser exercido pelo Estado em uma economia de mercado comparando as recomendações normativas no âmbito das Escolas do Setor Público Tradicional e da Austríaca. Já Pinheiro Filho et. al (2012) analisou como as falhas de mercado resultam em diversos problemas na operacionalização dos sistemas de saúde nacionais, a partir da discussão quanto ao grau de atuação do governo na provisão de assistência em saúde.

As falhas de mercado do setor de produtos de limpeza concernentes às disputas entre os fabricantes formais e os clandestinos foi levantada no trabalho de Gonçalves Ferreira (2007), que abordou a necessidade de regulação do mercado pelo Governo, no sentido de procurar atuar com mais eficácia na redução da assimetria de informações entre fabricantes e consumidores e apontou que a vigilância sanitária é uma importante construção social.

Dos trabalhos citados, verifica-se que todas as falhas de mercados discutidas resultam em ineficiência econômica, o que justifica a intervenção do governo na economia. Além disso, mesmo se a economia fosse Pareto eficiente, ainda há dois argumentos para a intervenção governamental: a distribuição de renda e o fato de que os indivíduos não podem agir em seu próprio interesse, pois mesmo os consumidores bem informados podem tomar decisões que prejudicam outros: como fumar. Na ocorrência dos cigarros, os fumantes têm que pagar pelos custos sobre os não-fumantes, por meio, por exemplo, da imposição de um impostos exigido pelos governos.

Na verdade, para corrigir essas falhas de mercado, o governo pode atuar formulando políticas públicas apropriadas aos problemas por ele previamente reconhecidos; editando leis voltadas à alocação de recursos de forma a maximizar o bem-estar; promovendo redistribuição de renda; exercendo função de regulamentação: controlando agências reguladoras, definindo taxações, direitos de propriedade e cumprimento dos contratos; promovendo a redução de desigualdades sociais e exercendo função de estabilização econômica evitando inflação (GHOSH, 2001).

Sob esse aspecto, as exposições de Bresser-Pereira (2004) enfatizam que o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico por várias razões. Talvez, a principal seja pelo fato de que enquanto agente fundamental da ação coletiva, é uma instituição capaz de promover uma estratégia de desenvolvimento, sendo matriz das demais instituições e, ainda, defender a concorrência de mercado. Nesse ponto é importante observar como a Teoria da Escolha Pública explica as falhas governamentais subjacentes à formulação e implementação de políticas públicas em contraste com o paradigma do bem-estar econômico não atingido, devido às falhas de mercado.

1.2 Limites da atuação de governo: teoria da escolha pública

Quando o governo estabelece políticas públicas para corrigir falhas de mercado, devem ser analisados também os problemas e as falhas que o próprio governo pode causar com sua intervenção. Para tanto, os ensinamentos da Teoria da Escolha Pública – TEP são fundamentais na viabilização de políticas capazes de promover a eficiência econômica, uma vez que clarifica os fracassos do governo e os limites da sua intervenção. O livro “The Calculus of Consent” dos economistas James Buchanan⁷ e Gordon Tullock, foi o trabalho fundador desta Teoria, por volta de 1965. Desde então, constitui uma abordagem interdisciplinar da relação entre economia e política, que tem como um dos principais objetivos determinar como se efetivam os processos políticos e seus efeitos na economia, evidenciando a estreita relação dos resultados econômicos com as regras e procedimentos no âmbito político.

A condução econômica do governo orientada pelo interesse público, através da capacidade dos políticos e técnicos do governo para elaboração de políticas públicas eficazes na correção das falhas de mercado, foram questionadas pela TEP visto que existem falhas na ação dos governos, como existem falhas no funcionamento do mercado, (BORSANI, 2004).

Buchanan e Tullock (1962) consideram, ainda, que os agentes econômicos e os agentes públicos primam por seus interesses próprios, dentre eles a perseguição de rendas. A ideia fundamental dessa visão é a de que todas as políticas do governo

⁷ Em 1986, James Buchanan ganha o Prêmio Nobel de Economia pelo desenvolvimento de trabalhos sobre o tema tomada de decisões políticas na economia, relacionado à TEP.

que interferem no domínio econômico, como as de decidir sobre a atribuição de direitos de propriedade de determinados recursos, conceder licenças e concessões para explorações, definir tarifas de importação e regular mercados são fontes de renda para grupos privados. Assim, dessas formas de atuação governamental decorrem a criação de rendas de monopólio, acima dos preços competitivos, cujos grupos de interesse procurarão obter. Diante disso, vários grupos de interesses especiais e particulares irão competir para influenciar o governo por meio de *lobby* e captura de renda pública sob a denominação de *rent-seeking*.

Como as decisões políticas e econômicas dos governos democráticos dependem das instituições públicas existentes e das decisões dos agentes ou políticos que intervêm nas decisões, o estudo do funcionamento da burocracia, dos grupos de interesse e do seu papel no desenho das políticas, deu uma visão mais clara e ao mesmo tempo mais realista do funcionamento do setor público.

Historicamente, o desenvolvimento da teoria da escolha pública a partir das décadas de 50 e 60 foi uma abordagem crítica à economia de bem-estar (*welfare economics*). No contexto da economia do bem-estar desenvolveu-se a noção de falhas de mercado, ou seja, a incapacidade de mercados competitivos alcançarem uma afetação eficiente de recursos. Daqui decorre a necessidade da intervenção governamental para ultrapassar ou corrigir essas falhas do mercado. A TEP surge, pois, num primeiro momento, como a análise das falhas do governo, não em alternativa, mas para completar a análise das falhas de mercado.

Pereira (1997) esclarece que aquilo que a teoria da escolha pública aponta não é para menos Estado, mas sim para melhor Estado. O reconhecimento das limitações do governo passou a ser incorporada na economia política retomando sua relevância nos estudos econômicos de políticas públicas. As decisões de governo não são mais modeladas como o reflexo de um objetivo público, mas sim como o resultado da interação política entre diversos agentes, cada qual motivado por seus próprios interesses (WALLIS e DOLLERY, 1999).

A abordagem de Monteiro (2007), interpretando a TEP, busca contribuir ao debate econômico nacional que se fundamenta na racionalidade dos agentes de decisão que intervêm na formação das escolhas públicas. Neste sentido, segue menção do autor:

Um exemplo desse ponto de vista é a persistência da visão de tesouraria que domina, há longo tempo, o debate sobre o desequilíbrio das contas públicas. Tem sido fácil montar complexas análises que se afinam para, ao fim e ao cabo, receitar vigorosos cortes nos gastos públicos, ignorando por completo a racionalidade de quem tomará tal decisão, de que segmento privado se estarão suprimindo benefícios de políticas públicas e, correspondentemente, a reação que possa empreender no processo político. Por igual. A condenação da elevada carga tributária é, muitas vezes, apresentada justo por segmentos da atividade produtiva que deixam de lado o fato de que, ao longo do tempo, eles próprios têm sido beneficiários de toda sorte de proteções ante a incidência de impostos; a mobilização de grupos de interesses preferenciais é o mecanismo que trivialmente é acionado na habilitação desses ganhos junto ao processo político (MONTEIRO, 2007, p. 16).

Dias (2009) observa que pesquisas na área da TEP procuram demonstrar que os gastos públicos crescem de forma significativa e ineficiente devido ao auto interesse de eleitores, políticos e burocratas tornando o governo menos eficaz e suscetível a falhar. Sob essa argumentação, Monteiro (2007) elenca seis classes de agentes que participam na escolha pública, assim descritos por ele:

- **os políticos**, atuando nas escolhas majoritárias das leis;
- **os burocratas**, que dominam os processos de gestão pública;
- **o presidente da República**, que conduz a burocracia governamental;
- **os juizes**, que revisam as decisões das leis e da burocracia; e
- **os grupos de interesses especiais**, que fazem uso do voto em prol de benefícios.

Entretanto, não é objetivo deste trabalho abordar a análise econômica do processo político e interferência desses grupos nas políticas públicas. Nosso interesse é observar se os gastos públicos crescem da forma observada por Dias (2009), sua relação com a receita prevista e o espaço fiscal do orçamento que o governo tem disponível para execução de uma política desejada e qual instrumento que minimiza falhas de governo no uso dos recursos financeiros da sociedade.

Todavia, quando o governo intervém para sanar falhas do mercado e produzir bens e serviços públicos, ele necessita estabelecer impostos ou tarifas para o financiamento de suas políticas públicas. A partir dessa necessidade, porém, ineficiências do setor público como a má escolha de prioridades ou desperdício de recursos podem decorrer das ações de políticas governamentais.

1.3 Eficiência e Ineficiência do Governo

Para que o Governo seja capaz de formular, promover e executar suas políticas é necessário que seja eficiente do ponto de vista administrativo, fiscal e financeiro. Uma intervenção governamental ineficiente pode além de não eliminar distorções decorrentes de falhas de mercado, aumentar suas dimensões e gerar insatisfação da sociedade, devido às falhas na tributação ou alocação ineficiente de recursos em gastos públicos sem avaliação dos custos sociais.

Luque e Silva (2004) argumentam que as falhas de governo, de modo geral, associam problemas gerenciais ao mau desempenho do setor público. Esses autores referenciam o trabalho de Stiglitz (1988), para destacarem quatro grandes razões para a existência de falhas sistemáticas do governo em atingir seus objetivos:

- informação limitada, o que dificulta a tomada de decisão e a análise do impacto das ações públicas;
- controle limitado sobre a resposta do setor privado à ação governamental;
- baixo controle sobre a burocracia, de modo que pode haver uma descaracterização das regulações aprovadas, e
- limitações no processo político, tais como inconsistência nas escolhas públicas e captura dos políticos por grupos de interesse.

Para Gosh (2001), as falhas de governo, que o levam à ineficiência, devem ser entendidas como uma situação de incapacidade do governo em ofertar bens e serviços públicos respaldada nos princípios de eficiência alocativa, cujas atividades são Pareto ineficientes. O autor listou 10 principais fontes e elementos das falhas de governo. Elas estão resumidas no Quadro 1.2:

Quadro 1.2: Tipos de Falhas de Governo

Falhas de Governo	Descrição
Problemas do voto majoritário	Norteiam as decisões governamentais, mas podem ser inconsistentes e arbitrárias mesmo em democracia.
Teorema do eleitor mediano	Os partidos possuem uma tendência ao centro, pois é no centro que está a maioria dos eleitores.
Paradoxo do Voto	Não conduzem a um bem estar social.
Logrolling	Traduzido como “troca de votos”.
Negligência de princípios de mercado	As políticas públicas não são precedidas de uma análise de custos e benefícios.
Política de interesses especiais	Definida para atender objetivos de grupos específicos em detrimento de outros, sem justificativa econômica.
Setor e Burocracia públicos ineficientes	Ausência de alocação eficiente de recursos na implementação de políticas mal direcionadas pelos burocratas.
Comportamento rent-seeking	Ação dos lobistas em busca do que denomina de rent seeking (privilégios especiais)
Problemas na relação Agente-Principal	Os objetivos dos Agentes diferem dos objetivos de seu Principal.
Falhas de Política	Falha na identificação do problema a ser resolvido, na implementação de ações corretivas e no resultado esperado.

Fonte: Elaboração própria baseado em Gosh (2001).

O conhecimento das falhas de governo a partir de suas fontes e elementos, conforme descritas no Quadro 1.2, são essenciais para a análise crítica dos mecanismos de tomada de decisões dos gestores públicos. Elas procuram demonstrar que os agentes políticos e gestores públicos, inseridos nos regimes democráticos, agem como na vida privada buscando maximizar seus interesses.

Nesse sentido, Krueger (1990) alerta para o fato de que o papel do governo não é ser um guardião social benevolente, por se compor de grupos com interesses e ideais próprios e interagem em um jogo político que antecede e influencia decisões do poder público. Esse comportamento pode aprovar políticas direcionadas a um setor específico da sociedade em detrimento de outros setores.

Adicionalmente, Luque e Silva (2004) incluem dentre essas falhas, a existência de uma situação de desequilíbrio orçamentário crônico, em que as despesas do governo são superiores às receitas arrecadadas. Os autores entendem que a persistência desse desequilíbrio e o comportamento político, muitas vezes ao longo do tempo levam a uma redução da confiabilidade da ação pública. Argumentam, ainda, que a aprovação da Lei Complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade na

Gestão Fiscal-LRF⁸ teve como propósito minimizar condutas indesejáveis dos dirigentes públicos e tentar ampliar a eficiência do processo orçamentário governamental equilibrado, haja vista que esta legislação estabelece penas para os gestores que desobedecerem a algumas das regras estabelecidas. A implantação de regras para a conduta pública deve minimizar as falhas de governo, que podem ocorrer quando os recursos não são empregados como deveriam, reduzindo a percepção de risco do governo por parte da sociedade e ampliando a confiança no governo, independentemente do grupo político que esteja no poder, principalmente tendo como focos:

- disseminar a chamada prática de gestão fiscal responsável por todos os níveis de governo, portanto, abrangendo União, estados, municípios e seus órgãos indiretos, esse novo conjunto de regras possui cinco grandes objetivos:
- o planejamento fiscal;
- o disciplinamento do uso dos recursos públicos no último ano de mandato;
- a definição de condições para o endividamento e gasto financeiro público;
- a definição de limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e pelos diversos poderes;
- a incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal.

Para a efetiva implantação das novas regras, foram criadas também penalidades, com a aprovação da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, criminalizando condutas que figuravam apenas como infrações administrativas.

A ineficiência do Estado resulta em bens e serviços públicos de baixa qualidade e em quantidade inferior ao necessário. A ausência de concorrência no setor governamental, seria responsável pela leniência com que os gastos públicos são tratados e pela falta de empenho da administração pública em adotar medidas

⁸ Esta lei regulamenta alguns artigos da Constituição de 1988, especialmente os artigos 163, 165 e 169 que dispõem, respectivamente, sobre finanças públicas, sistema orçamentário do setor público e sobre as despesas públicas com pessoal.

para melhorar a gestão pública, visando aumentar a eficiência do gasto, dos recursos financeiros e a qualidade dos serviços prestados à população.

Por ser tão importante a gestão dos recursos entregues aos Estados para executar políticas públicas, é preciso que seu uso se dê de forma a promover o máximo de benefício da sociedade que os produz. Sendo assim, toda atividade desempenhada pela Administração Pública deve estar orientada a este objetivo. Portanto, um dos desafios enfrentados pelos gestores públicos e sociedade está em medir a eficiência no setor público que é um princípio constitucional e está inserido dentro dos princípios da administração, conforme expresso no artigo 37 da Constituição⁹.

Não basta, no entanto, a mera prestação desses serviços por parte do Poder Público para que se dê como cumprida a previsão constitucional. É preciso que esses serviços sejam prestados com qualidade, de maneira eficiente e eficaz, conforme avalia Ferreira Júnior (2006). Zago (2006) salienta que o princípio da eficiência traz ao setor público a otimização dos meios, ou seja, a busca por melhores resultados na administração do dinheiro público. Trata-se da eficiência como qualidade da ação administrativa, que pode ser comparado ao princípio da boa administração.

Ferreira Júnior (2015) constata que uma atuação estatal deficiente causa injustiça. Dentre as disfunções que causam injustiças o autor aponta a ineficiência e a ineficácia nas diversas áreas de atuação do Poder Público. No passado, a ênfase do controle interno era, exclusivamente, ligada ao cumprimento legal do gasto público, atualmente, os novos instrumentos abarcam positivas inovações no campo do controle. É o caso da disposição que trata como uma das finalidades do controle a avaliação de resultados, segundo os conceitos de eficiência e eficácia, destaca Giacomoni (2010).

Observar se os gastos públicos, em especial os obrigatórios, crescem além do ingresso de receitas próprias é premissa básica e enfatiza a responsabilidade fiscal de qualquer governo. Nessa linha, avaliar a sustentabilidade do déficit público e o espaço fiscal existente para o aumento de despesas, de forma compatível com as metas fiscais constituem objetivos desta dissertação.

⁹ “Art.37. A administração direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

CAPÍTULO II

DÉFICIT PÚBLICO: ACERTO OU FALHA DO GOVERNO?

2.1. Definições, conceitos e mensuração de déficit público

De maneira geral, o déficit público é definido como o excesso das despesas do governo sobre as suas receitas, conforme se verifica em diversos autores: Giacomoni (2010), De Toni (2010), Rezende (2010) e Giambiagi e Além (2011). No revés, o superávit público é caracterizado pelo excesso das receitas. Diversos conceitos de déficit público, existentes no Brasil em meados da década de 90, são detalhados no trabalho de Ramalho (1997)¹⁰. Dentre eles, os conceitos mais usuais na literatura, são:

- **NOMINAL**: conceito fiscal mais amplo representado pela diferença entre o fluxo de despesas totais (inclusive despesas com juros) e de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras), num determinado período. Essa diferença corresponde à necessidade de financiamento do setor público.
- **OPERACIONAL**¹¹: resultado nominal excluída a atualização monetária da dívida líquida.
- **PRIMÁRIO**: resultado nominal excluídos os juros nominais (juros reais mais a atualização monetária) incidentes sobre a dívida líquida.

Nota-se que a diferença entre os conceitos diz respeito às despesas com juros. No primeiro, consideram-se os juros nominais pagos ou apropriados; no segundo, consideram-se os juros reais pagos ou apropriados, enquanto no terceiro conceito se excluem as despesas com juros. Atualmente, o conceito primário é a medida mais relevante para identificar o esforço fiscal de ajustamento empreendido pelo setor público, pois, ao excluir as despesas com juros¹², o déficit primário procura mensurar o impacto de suas ações fiscais.

¹⁰ O trabalho de Ramalho se propôs a servir como marco de referência para a construção de panoramas do déficit público sob diversas perspectivas em um período de inflação alta pelo qual o Brasil passou.

¹¹ Conceito relevante em países de inflação alta (como o Brasil antes do Plano Real), uma vez que exclui o impacto da inflação sobre a necessidade de financiamento do setor público. Em países com baixa inflação, o conceito operacional perde relevância e tende a ser próximo do resultado nominal.

¹² As despesas com juros são excluídas por mensurarem o custo pelo desequilíbrio fiscal anterior, expresso pelo saldo da dívida e ainda pela variação da taxa de juros ser determinada exogenamente ao componente fiscal.

Blejer e Cheasty (1991) salientam que a mensuração do déficit fiscal não é uma tarefa trivial. A existência de fatores temporários, tais como as receitas de privatizações, de concessões ou até de impostos provisórios, poderiam maquiar os resultados fiscais do setor público e ofuscar a real possibilidade de solvência do governo no longo prazo.

Para a apuração do resultado fiscal, seja ele deficitário ou superavitário, existem duas metodologias relevantes na contabilidade pública denominadas de critérios “acima da linha” e “abaixo da linha”. O primeiro critério utiliza informações sobre as receitas e despesas primárias ou despesas não financeiras do exercício e abarca a “execução financeira” do governo. O estudo minucioso de Carvalho (1997) é uma referência acerca da contabilidade do governo central e retratou a execução financeira do Tesouro como um indicador limitado da situação das finanças públicas sob a ótica do critério “acima da linha”. Já o segundo, baseia-se na variação do endividamento líquido do setor público, conhecida como Necessidades de Financiamento do Setor Público - NFSP, verificando o estoque da dívida líquida entre dois períodos considerados. Werneck (1988) apresentou de forma detalhada a estrutura contábil utilizada na contabilidade pública dos anos 1980 para mensuração da NFSP.

Teoricamente, a mensuração do déficit pelos dois critérios deveria coincidir, mas isso não ocorre em função da abrangência diferente do setor público utilizada e por erros e omissões decorrentes de formas diferentes de agregação. Os dois critérios estabelecem uma divisão entre a mensuração dos fatores que motivam o déficit e seu financiamento.

A precariedade das fontes de informações e a divulgação de dados estatísticos no Brasil, no final da década de 70, dificultavam as discussões desse tema e faziam com que os conceitos utilizados para déficit público (nominal, operacional e primário) fossem aplicados com muito rigor. Esses problemas foram relatados nos estudos de Piscitelli (1990) sobre a composição, evolução e perspectivas do déficit brasileiro. Essa problemática na base de dados foi ratificada no clássico trabalho de Oliveira (1985) quando analisou as diversas medidas de déficits e relatou que se tornava complexa a construção de bases estatísticas apropriadas e que esse fato acarretava uma defasagem grande na publicação dos dados estatísticos, tanto na esfera federal quanto subnacionais.

No Brasil, os indicadores fiscais de acompanhamento pelo critério “abaixo da linha” são produzidos pelo Banco Central do Brasil (BACEN). Esse cálculo é repetido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Economia pela metodologia “acima da linha”. Os dados calculados pelo Tesouro Nacional restringem-se apenas ao Resultado Primário do Governo Central e seguem o conceito “acima da linha”, enquanto o BACEN calcula estatísticas fiscais para o setor público consolidado.

A mensuração pelo critério “acima da linha”, até o início dos anos 80 era baseada na contabilização estabelecida pela Lei n. 4.320/1964. Na esfera federal, os dados para gerar o déficit público tinham periodicidade anual e baseavam-se no resultado de caixa do Tesouro Nacional. Para estados e municípios, uma análise mais precisa restou prejudicada pela ausência de informações “acima da linha”, conforme relatado em GIAMBIAGI e ALÉM (2011).

Entretanto, após o acordo que o Brasil firmou com o Fundo Monetário Internacional - FMI em 1983¹³, foram estabelecidas bases para o cômputo do modelo “abaixo” da linha, a partir da variação do endividamento público com o Sistema Financeiro Nacional e o setor externo, com a necessidade de menos fontes de informações, diminuindo os erros e diferenças.

2.2. Justificativas para ocorrência de déficit público

O estudo de Vargas (2012) relata a concepção acerca do déficit e a disciplina fiscal analisada em dois contextos institucionais no âmbito da história contemporânea do capitalismo mundial: a primeira, que ocorreu pós segunda guerra até fins dos anos 70, qualificada como disciplina fiscal frouxa e a segunda, dos anos seguintes até a atualidade, classificada como disciplina fiscal forte.

Sobre a primeira concepção, o estudo cita, na Europa, os efeitos das guerras mundiais, a grande depressão, o nazismo e o comunismo e na economia norte-americana, o modelo de acumulação de capital, como experiências concretas nas quais vários países, pressionados por quadros recessivos e de elevado desemprego, obtiveram resultados favoráveis no combate à recessão recorrendo a políticas fiscais amparadas em um conjunto de medidas baseadas em modelos deficitários, cujas

¹³ A negociação de um acordo com o FMI (uma "extended fund facility") visava um pacote de socorro financeiro para a renegociação da dívida interna brasileira de cerca de US\$ 12,7 bilhões, em 1983, em apoio a um programa de ajustes.

despesas públicas superavam as receitas. Na segunda concepção, o foco da atuação do governo se coloca na restrição fiscal forte, referenciada pelos Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional e implementado no Brasil, nos meados dos anos 90, com o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados.

Na realidade da disciplina fiscal frouxa, a ideia de austeridade fiscal era pouco destacada tendo em vista o peso pouco relevante do déficit e da dívida pública dos países mais desenvolvidos, que demandavam ações do governo para corrigir e suplementar o mercado. Para tanto, a ideia de falha de mercado justificava as intervenções do Estado para potencializar o crescimento econômico e as teorias macroeconômicas de Keynes, que incorporavam os gastos de governos, tornou-se um referencial teórico para a atuação ativa dos vários estados.

Vale destacar que, até a crise de 1929, a teoria clássica de Marshall, baseada na Lei de Say, que preconizava que a oferta cria a própria demanda, defendia que a “mão invisível” do mercado garantiria o equilíbrio entre os níveis de oferta e demanda agregadas sem intercorrências de crises de hiperprodução e subconsumo. Entretanto, vale destacar, que a crise dos anos 30 foi caracterizada pelo subconsumo gerada em decorrência da sobra de produtos com queda dos preços e prejuízo dos produtores que, investindo menos, contribuíram, sobremaneira, para a queda do nível de emprego.

Com a economia atravessando uma depressão terrível, devido à queda das rendas, dos preços e dos empregos, não se verificou o ajuste automático da oferta e procura, nos termos da Lei de Say. Era necessário o aumento dos gastos públicos para que a produção, a renda e o emprego se recuperassem. Desta forma, os fundamentos da “Teoria Geral do Emprego, do Juro e do Dinheiro” defendida por Keynes fomentou a intervenção governamental na atividade econômica como forma de alavancar o equilíbrio econômico.

Feijó (2007) relembra que “o esquema de demanda e oferta agregada de Keynes parecia não apenas explicar a recessão, como também mostrava as formas de se escapar dela”. O autor destaca a teoria defendida por Keynes, no sentido de que na fase contracionista do ciclo econômico, o Governo deve gerar déficits orçamentários para complementar o investimento privado insuficiente, e elevar o nível de emprego. Considerando a concepção da teoria Keynesiana, a intervenção do Estado na economia seria necessária para atenuar os ciclos econômicos

expansivos ou contraídos da produção, do investimento, da renda e do emprego decorrentes do mercado capitalista.

A política fiscal Keynesiana é definida como o uso dos meios fiscais como a tributação, dispêndios e dívida pública para neutralizar as tendências de inflação e recessão na economia, se ancorando tanto na administração dos gastos públicos quanto na política de tributação. Por conseguinte, essa política recai, diretamente, sobre os investimentos e consumo público e privado. Quanto à política monetária, Keynes enfatizava que a existência de uma autoridade monetária pública exercendo controle sobre a oferta de moeda é tópico relevante na sua teoria econômica.

Essa intervenção governamental por meio de políticas fiscal e monetária, defendida por Keynes, é debatida por Alverga (2010) como mecanismos de abrandar efeitos da inflação e desemprego, pontos de desequilíbrio da economia capitalista. Na visão do autor, a primeira estabelece componentes para arrecadação das receitas públicas, por meio de política tributária e concernentes aos dispêndios públicos, por meio da peça orçamentária. A segunda consiste no controle da oferta de moeda da economia e da taxa de juros, com consequências para os investimentos, níveis de consumo e emprego da economia.

Em meados dos anos 60 e início dos anos 70, a estagnação da economia mundial, inflação, crescimento da dívida pública, corrosão do poder financeiro do dólar com a ruptura no regime de câmbio de Bretton Woods e os choques de preço do petróleo retomaram ideias econômicas conservadoras com políticas fiscal e monetária restritivas em ordem internacional, iniciando uma concepção de disciplina fiscal forte, descrita em Vargas (2012). Com isso, os países industrializados buscaram financiar seus déficits e dívidas crescentes, priorizando o controle da inflação e a estabilidade monetária.

A teoria Keynesiana não defendeu a estatização da economia e sim a participação do Estado em áreas não atendidas pela iniciativa privada. Suas ideias foram muito difundidas e aplicadas nos países da Europa Setentrional, como o Reino Unido dando origem ao chamado de Estado de bem-estar social, onde o governo se encarrega da promoção e defesa social e da economia. Países como a Dinamarca, Noruega, Suécia e Finlândia destacam-se na aplicação do Estado de bem-estar social apresentando melhores Índices de Desenvolvimento Humano, por terem investido quantidades significativas do Produto Interno Bruto em políticas sociais, com redução da pobreza.

Um esboço de implantação do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, ocorreu nas décadas de 70 e 80, norteado por políticas assistencialistas. Observa-se da análise de Giambiagi et al. (2016), que as contas públicas brasileiras, nas décadas de 80 e 90, apresentaram a inflação como um dos obstáculos para evidenciar os desequilíbrios entre as arrecadações e os gastos, haja vista que a inflação alta acomodava as despesas diminuindo seu valor real. Diante desses cenários, o controle da inflação em 1995, permitiu a percepção real da dimensão das despesas e evidenciou a necessidade de gerenciamento da dívida pública¹⁴.

O trabalho de Issler e Lima (1998), reforçou esta percepção esclarecendo que os déficits públicos no Brasil foram sustentados por aumentos posteriores nos impostos e que a senhoriagem foi usada para garantir o equilíbrio orçamentário de longo prazo, o que explica a alta taxa de inflação que vigorou nesse período no Brasil.

Giambiagi (2011) avaliou a política fiscal brasileira no período de 2003 a 2010, como sendo do tipo gastar antes de arrecadar, devido ao aumento dos gastos sociais acima do crescimento da economia viabilizado pela alta das taxas de juros e carga tributária. Entretanto, a política fiscal só deve ser usada para a estabilização do nível de atividade econômica se respeitada a solvência intertemporal das contas públicas, uma vez que a ocorrência de déficits fiscais crônicos tende a enfraquecer o Estado, tornando-o presa fácil dos interesses dos rentistas financeiros (OREIRO, 2012).

2.3. Consequências econômicas do déficit público

As consequências econômicas de políticas fiscais e monetárias que alavancam o déficit público tem sido alvo de preocupações e discussões tanto de países em desenvolvimento quanto em desenvolvidos. Na visão de Rocha (2005), essa discussão deve buscar identificar quando o déficit público pode ser considerado “excessivo”, avaliar a restrição orçamentária do setor público e se a política fiscal tende a ser não sustentável, incapaz de manter a razão dívida/PIB constante. Para o autor, a avaliação da sustentabilidade da política fiscal além de analisar a restrição

¹⁴ O déficit público brasileiro e a taxa de inflação, no período de 1991 a 1999, foram objeto de estudo de Triches e Morais (2005) cujos resultados revelam que o déficit público nominal e primário causaram inflação durante o período pós Plano Real, não sendo verdade o contrário.

orçamentária do setor público, relacionando o déficit primário mais os juros nominais aos aumentos das fontes internas e externas de financiamento, deve analisar se a dívida/PIB é crescente. Déficits primários permanentes resultam numa acumulação excessiva da dívida e nesses casos uma política fiscal sustentável implica, necessariamente, uma mudança em direção a superávits primários.

A sustentabilidade da dívida pública brasileira foi testada no trabalho de Issler e Lima (1998), além da verificação de como se deu o equilíbrio orçamentário no período de 1947 a 1992, por meio de análise da série de gastos e receitas anuais. Com base nos resultados empíricos, os autores concluíram que a dívida era sustentável somente se a senhoriagem fosse considerada na receita governamental e que independente da origem do desequilíbrio fiscal, o reequilíbrio é alcançado através de mudanças nos impostos, tendo o Brasil seguido uma política do tipo “*spend and tax*” - gastar para depois arrecadar (PAYNE, 1998), naquele período.

Se no período anterior ao Plano Real, a inflação descontrolada era um drama, hoje verifica-se que a sustentabilidade das contas públicas é o maior desafio brasileiro. Os gastos públicos vem sendo ampliados de forma desacerbada, escancarando um orçamento desequilibrado, deficitário em investimentos, mesmo com uma alta carga tributária. De acordo com dados divulgados pelo Tesouro Nacional, resultados primários negativos são registrados desde 2014 (R\$ 23,5 bilhões), 2015 (R\$ 120,5 bilhões), 2016 (R\$ 161,3 bilhões), 2017 (R\$ 124,3 bilhões e 2018 (R\$ 120,3 bilhões).

Muito embora o Plano Real tenha focado na estabilização monetária, trazia preocupação com o ajuste fiscal. Entretanto, não propunha mudança estrutural para evitar a desordem fiscal que o país se encontra. Faltou reestruturação dos gastos públicos como os da Previdência Social, além de reforma tributária, pois as alíquotas são muito altas com excesso de tributos, estimulando a sonegação e informalidade. Contudo, a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi importante para assegurar aos governantes, a limitação dos endividamentos públicos, evitando o caos financeiro.

Quando governos adotam políticas fiscais e monetárias expansionistas procurando reduzir efeitos de crises internacionais, vários debates são erguidos sobre as consequências da majoração do déficit das contas públicas, já que a tendência é de aumento do desequilíbrio das contas públicas.

Aumentos dos gastos públicos ocorrem no intuito de reativar a economia em momentos de queda de receita. A consequência imediata do déficit público é um aumento da dívida pública, obrigando governos a tomarem dinheiro emprestado para saldar suas contas. Além disso, um aumento da carga tributária é inevitável, pois há uma necessidade imediata de aumentar a arrecadação. Resta claro que a existência de um déficit público impacta a atividade econômica do país, tendo ainda, como efeitos uma queda na capacidade de investimento do mercado privado, afetando o nível de produção, emprego e renda, ocasionando limitações no crescimento econômico do país.

Leite (2000) corrobora esse entendimento relatando que a grande razão em se preocupar com o déficit do setor público é o seu impacto sobre o comportamento da economia por meio de seus efeitos sobre o produto nacional, o volume do emprego e o nível de preços. A magnitude desses efeitos depende da magnitude do próprio déficit e da dívida pública, bem como da reação pública à política adotada pelo governo.

De Toni (2010) relata que o gasto público é sempre uma matéria controversa, há aqueles que defendem a redução da despesa pública, outros acreditam que o Estado tem que gastar mais para melhorar os serviços públicos. O autor observa, ainda, que no Brasil a tradição é gerar déficits, com arrecadação inferior ao nível de despesas. Para tanto, o governo emite moeda gerando inflação, lança títulos públicos e toma dinheiro emprestado no mercado ou aumenta a arrecadação de impostos.

Giambiagi e Além (2011) concluem que é legítimo que o gasto público aumente, mas ao mesmo tempo, é desejável que ele seja financiado com impostos e/ou com um aumento apenas modesto da dívida pública sem implicar elevação na relação dívida/PIB, e desde que a economia esteja em expansão. Portanto, conciliar o atendimento das demandas sociais com maior rigor orçamentário, com foco na gestão do espaço fiscal, sustentabilidade da dívida e suficiência financeira, deve ser o esforço do governo.

2.4. Definições e conceitos de Espaço Fiscal

O conceito de espaço fiscal consiste no volume de recursos disponíveis de um governo para o financiamento de novas políticas públicas, baseado na definição

disposta em Bijos (2014). Esse conceito exclui os recursos do orçamento do exercício anterior e inclui os disponibilizados mediante realocação, as receitas oriundas de operações de crédito e aquelas decorrentes de aumento de impostos (SCHICK, 2009).

Muito embora essa conceituação seja utilizada para analisar a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade das contas públicas, inexistente consenso entre os autores sobre a sua definição. Na literatura, vislumbram-se duas visões conceituais: uma delas vincula o espaço fiscal à real capacidade de endividamento e de sustentabilidade da dívida pública de um governo. A outra, à margem de orçamento disponível para o Estado executar sua política fiscal.

O recente estudo de Oreiro (2017), que discutiu as causas da grande recessão da economia brasileira, dos anos de 2014 a 2016, utiliza o conceito de espaço fiscal da primeira visão, relacionada à sustentabilidade da dívida. Ele conclui que a perda de espaço fiscal causada pela tendência de redução do resultado primário estrutural, desde 2007, acentuou a queda dos investimentos ao longo de 2014, alavancando a recessão.

Os trabalhos de Ostry et. al. (2010) e Ghosh et. al. (2013) referenciam também essa conceituação de espaço fiscal, relacionado à capacidade governamental em contrair dívidas, em suas análises dos limites do endividamento de vários países. A análise do espaço fiscal realizada pelo Banco Mundial também segue essa linha, focando sobre os indicadores de endividamento na composição do balanço, o tamanho da dívida externa e do setor privado e a percepção do mercado da capacidade do país de pagar seus credores (KOSE et al. 2017).

A conceituação do espaço fiscal como variável relacionada ao endividamento público é percebido na regulamentação do limite para contratação de operações de crédito dos entes subnacionais¹⁵ brasileiros realizada pelo Governo Federal. A STN define espaço fiscal como o valor limite para inclusão de dívidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF dos estados e municípios reforçando o entendimento da primeira linha que conecta o conceito de espaço fiscal ao do endividamento e da sustentabilidade da dívida.

Já sobre a visão que relaciona espaço fiscal à margem de orçamento disponível para execução de políticas, destacam-se os trabalhos de Giambiagi

¹⁵ Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN nº 658, de 28 de setembro de 2019.

(2008) e Gobetti (2015) no observatório das despesas com salários, aposentadorias, investimentos e outras, assim como o de Barros (2018) que apresenta uma visão sobre as finanças estaduais e ressalta o elevado comprometimento do orçamento com gastos de pessoal e despesas previdenciárias.

Orair (2016) analisando os investimentos públicos na economia brasileira e suas relações com o regime fiscal, conceitua o espaço fiscal como sendo a diferença existente entre as despesas de caráter obrigatório e a margem disponível em decorrência da meta de resultado primário estabelecida, defendendo a segunda visão da literatura.

Gobetti e Orair (2015) concluíram que o Governo Federal aumenta o gasto por três vias: benefícios sociais, subsídios e custeio. Já estados e municípios ampliam despesas com pessoal ativo e inativo nos últimos anos, fato que diminui, sobremaneira, o espaço fiscal destes entes subnacionais, sob a visão orçamentária. Seguindo essa mesma visão, Correia (2014) afirma que a perda de espaço fiscal afeta em grande escala os investimentos públicos, por ser um componente discricionário da despesa. Santos et. al. (2017) destacam o crescimento dos déficits previdenciários dos estados, de 2006 a 2015, como fator dos desequilíbrios fiscais dos estados e redutor do espaço fiscal.

Santos et. al. (2018), ao estudarem as finanças dos estados brasileiros, no período de 2015 a 2018, concluíram que os instrumentos institucionais disponíveis não foram suficientes para evitar a piora da situação financeira que se seguiu à crise da economia, iniciada em 2014. Os autores alertam para que os estados se atentem ao caráter obrigatório das despesas e seus reflexos mitigadores do espaço fiscal, diante da queda global e recorrente das receitas, a partir de 2015.

Já Mendes (2016) atribui a crise fiscal dos estados à redução dos controles do Governo Federal na distribuição de aval aos estados, sem capacidade de pagamento e espaço fiscal insuficiente para contratação de empréstimos, entre 2011 e 2014. O resultado dessas autorizações possibilitou menos esforço dos estados em gerarem poupança e honrarem suas dívidas anteriores, fato que ajudou a estabelecerem espaço fiscal para expandirem despesas de pessoal.

A definição de espaço fiscal para o FMI como sendo “a disponibilidade de margem orçamental que permite que um governo forneça recursos para uma finalidade desejada sem qualquer prejuízo para a sustentabilidade da posição financeira do governo”, citada em Bloch.et.al. (2019), referenda o conceito adotado

nesta pesquisa relacionado à segunda visão da literatura.

Essa definição enfatiza a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade financeira dos governos. Sob esse enfoque, Bloch et.al. (2019) alertam, ainda, para o fato de que nem todas as alternativas para criar espaço fiscal são apreciáveis, porque estando um governo muito endividado, por exemplo, o aumento da dívida não poderá constituir uma abordagem aceitável para a criação de espaço fiscal.

Bloch et.al. (2019) reforçam essa visão, citando a definição seguida pela Comissão das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no sentido de não se preocupar apenas com a situação macroeconômica, mas também considerar as políticas das instituições e o ambiente de governança ao avaliar o grau de um governo em mobilizar recursos para atingir um determinado programa. Isso porque entendem que indicadores macroeconômicos podem indicar o espaço fiscal que um país pode criar, através do aumento da tributação ou diminuindo subsídios. No entanto, não podem demonstrar se um governo vai ter sucesso no aumento de impostos ou na eliminação gradual de subsídios, no caso desse governo ser impopular ou não ter apoio do Poder Legislativo. Por isso, destacam a importância de avaliar a governança orçamentária de um país.

A agenda da governança orçamentária vem sendo debatida no cenário internacional, como no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico-OCDE (2009), que tem levantado os atuais desafios quantitativos e qualitativos do gasto público. Quanto à dimensão quantitativa destacam a instituição do Conselho de Gestão Fiscal requerido pela LRF; aperfeiçoamento da sistemática de apuração e controle do déficit e dívida pública e aprimoramento dos processos de gestão do espaço fiscal e de fixação de metas fiscais para longo prazo.

Em relação à dimensão qualitativa: à sistematização de uma estrutura de gasto de médio prazo, juntamente com o desenvolvimento da capacidade de planejamento de longo prazo do país; o aperfeiçoamento dos processos de formulação e instituição de planos, políticas e programas governamentais; e à formatação de uma cesta de indicadores orientada à mensuração do desenvolvimento nacional.

Segundo essas discussões, Schick (2009) salienta que a perspectiva de longo prazo, portanto, é fundamental para que o “espaço fiscal” seja gerenciado com prudência. Como o espaço fiscal representa o volume de recursos disponíveis para o financiamento de novas políticas públicas, o seu correto dimensionamento é determinante para o gestor público que busca a responsabilidade fiscal em um

contexto de crise financeira e recessão.

Ferreira (1995) dispôs que a capacidade de endividamento a médio e longo prazos dos setores público ou privado guarda relação direta com a capacidade de investimento. Sendo a grande preocupação a de realizar endividamento, a médio prazo, sem que ocorra uma crise fiscal a longo prazo. Entretanto, proteger o espaço fiscal de ações que têm impacto aparentemente modesto no curto prazo, mas apresentam um “efeito-balão” em horizontes dilatados é de extrema relevância para o gerenciamento da capacidade de expandir receitas ou reduzir gastos, diante do atendimento das crescentes demandas sociais e dificuldades em aumentar impostos.

Com esse intuito e considerando que o espaço fiscal representa o volume de recursos públicos disponíveis para o financiamento de novas políticas públicas e acomodação das despesas de caráter continuado, o dimensionamento e a análise da capacidade de pagamento de um ente, como se pretende abordar nessa pesquisa, é determinante para o aprimoramento do processo fiscal e análise das contas públicas.

2.5. Metodologia da Capacidade de Pagamento do Governo Federal

O Governo Federal detém diversos instrumentos para verificar a conduta da política fiscal e a solvência dos processos de endividamento dos estados e municípios, conforme detalhado no Quadro 2.1:

Quadro 2.1: Instrumentos de monitoramento dos Estados

Instrumentos	Descrição
Regime de Recuperação Fiscal	Norteiam as decisões da União casos críticos.
Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal - PAF	Objetiva uma situação fiscal sustentável dos Entes Subnacionais
Sistema de Garantias da União - SGU	Utilização da CAPAG para autorizar Operações de Crédito dos Entes Subnacionais
Normas de Gestão Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. • Portaria do Ministério da Fazenda nº 89, de 25 de abril de 1997. • Portaria do Ministério da Fazenda nº 306, de 10 de setembro de 2012, atualizada pela Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017.
Contabilidade Pública Harmonizada	Padronização de conceitos contábeis e fiscais.

Fonte: Elaboração própria, baseado no Portal de Garantias da União¹⁶ – STN.

Esses instrumentos visam formular um diagnóstico fácil e simples das medidas de ajuste fiscal adotadas no âmbito dos estados e municípios de forma transparente. O Regime de Recuperação Fiscal e o Programa de Reestruturação Fiscal serão detalhados nos capítulos 3 e 4.

Dentre os instrumentos elencados, a Avaliação da Capacidade de Pagamento – CAPAG dos entes subnacionais é o principal indicador de saúde fiscal dos Entes Subnacionais, realizada no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, de forma sistemática, quando analisa a concessão de garantia da União¹⁷. Nesse sentido, os estados, Distrito Federal e municípios devem solicitar à STN¹⁸ uma verificação de limites para a concessão de aval da União, previamente, à contratação de operações de crédito.

Há uma integração entre a metodologia da CAPAG e o Programa de Ajuste Fiscal dos estados brasileiros que busca garantir o endividamento sustentável aos entes subnacionais que monitora a possibilidade de obtenção de operação de crédito. Assim, os dados dos estados utilizados para composição da CAPAG pela STN são obtidos no âmbito do PAF.

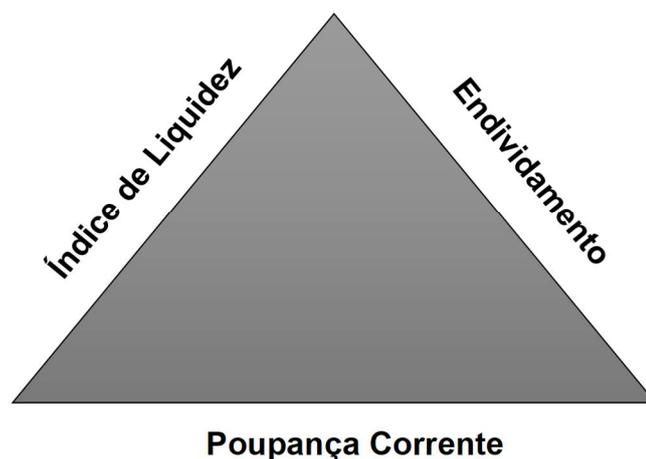
¹⁶ www.tesouro.fazenda.gov.br

¹⁷ Em atendimento à exigência do artigo 23, inciso I da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

¹⁸ Nos termos do artigo 32 da LRF e da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

A metodologia para apuração da CAPAG¹⁹ é composta pela ponderação dos três indicadores²⁰ descritos na Figura 2.1:

Figura 2.1 : Triângulo dos indicadores da CAPAG



Fonte: Elaboração própria, baseado na metodologia da STN.

- **Endividamento:** tem por objetivo avaliar o grau de solvência do ente, verificando a proporção da Dívida Consolidada Bruta e a Receita Corrente Líquida.

Indicador do Endividamento = **DC**

DC = $\frac{\text{Dívida Consolidada Bruta}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$

Dados: utilizando as informações do Anexo 02 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do terceiro quadrimestre do exercício em análise.

- **Poupança Corrente:** tem por objetivo verificar se existe poupança suficiente para fazer face ao crescimento das despesas, obtido pela razão entre o total das despesas correntes e as receitas correntes.

¹⁹ Metodologia criada pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 89, de 25 de abril de 1997.

²⁰ Portaria do Ministério da Fazenda nº 306, de 10 de setembro de 2012, atualizada pela Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017.

Indicador de Poupança Corrente = **PC**

$$\text{PC} = \frac{\text{Despesas Correntes}}{\text{Receitas Correntes}}$$

Dados: utilizando as informações das Declarações de Contas Anuais – DCA dos dois últimos exercícios.

- **índice de liquidez**: tem por objetivo avaliar a situação financeira, verificando a razão entre o total de obrigações financeiras e disponibilidade de caixa bruta, considerando-se as fontes de recursos não vinculadas por não possuírem destinação específica.

Indicador do Índice de Liquidez = **IL**

$$\text{IL} = \frac{\text{Obrigações Financeiras}}{\text{Disponibilidade de Caixa Bruta}}$$

Dados: utilizando as informações do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal.

Os conceitos das variáveis a serem adotados estão em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP e o Manual dos Demonstrativos Fiscais - MDF vigentes²¹.

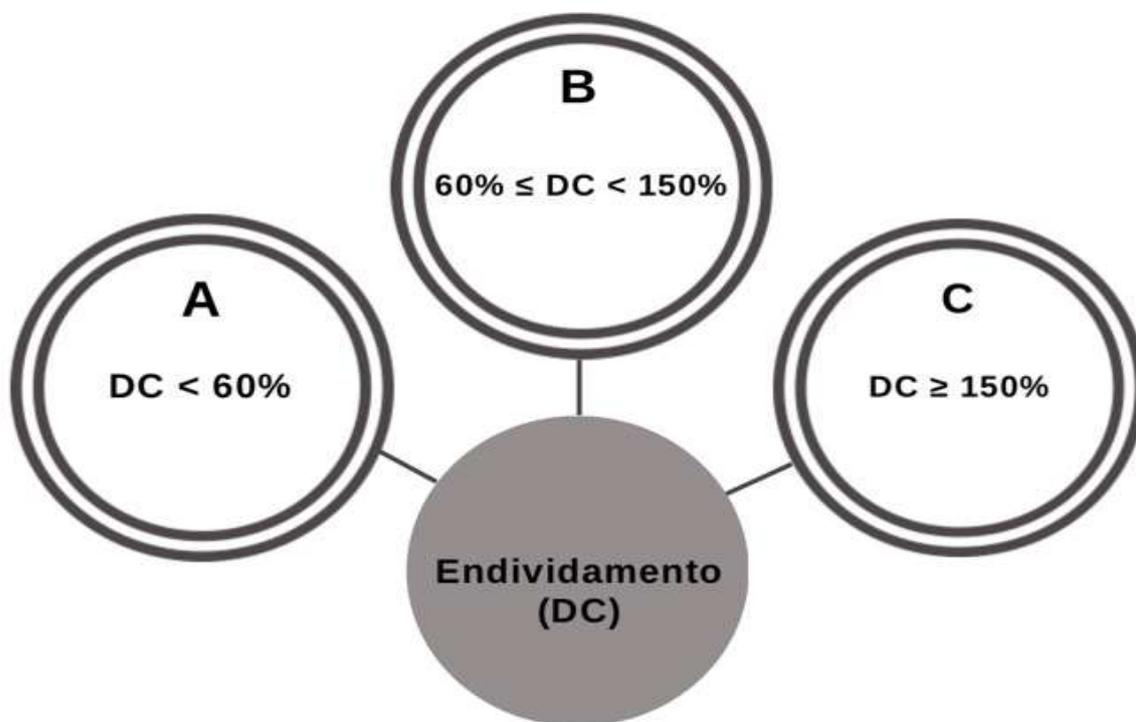
Estes três indicadores: DC, PC e IL avaliam o grau de solvência, o nível de poupança e a situação do caixa dos entes subnacionais que querem contrair novos empréstimo com garantia da União.

A partir desses indicadores a Capacidade de Pagamento - CAPAG, a STN faz um diagnóstico fiscal dos estados e municípios e estabelece uma classificação conceitual de “A” a “D” (rating) de acordo com possibilidade do ente em saldar os encargos decorrentes da dívida e demais compromissos financeiros nos prazos estabelecidos.

Os indicadores DC e PC podem receber conceito A, B ou C e o indicador IL, conceitos A ou C, como apresentado nas figuras 2.2, 2.3 e 2.4:

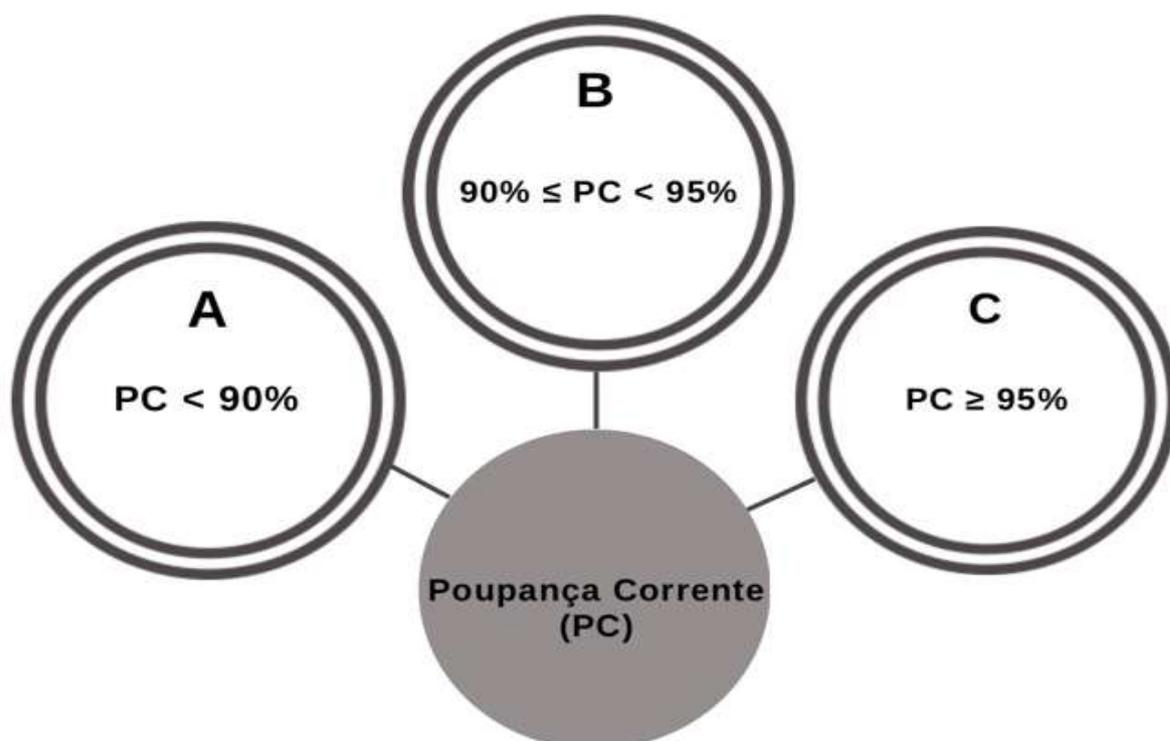
²¹ Os manuais estão disponíveis na internet, no sítio www.tesouro.fazenda.gov.br.

Figura 2.2 : Classificação Parcial do Indicador DC



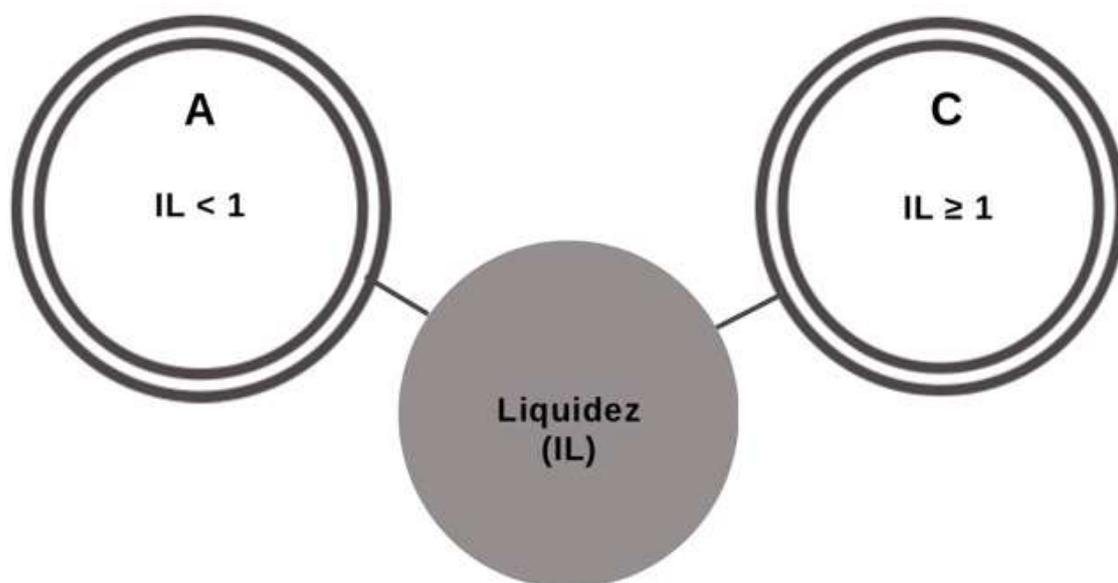
Fonte: Elaboração própria, baseado na Portaria nº 501/Ministério da Fazenda (2017).

Figura 2.3 : Classificação Parcial do Indicador PC



Fonte: Elaboração própria, baseado na Portaria nº 501/Ministério da Fazenda (2017).

Figura 2.4 : Classificação Parcial do Indicador IL



Fonte: Elaboração própria, baseado na Portaria nº 501/Ministério da Fazenda (2017).

Observa-se que para este indicador a metodologia estabelecida pela STN confere um peso maior ao estabelecer apenas as possibilidades de notas parciais A ou C em seu resultado avaliativo. E caso a nota desse indicador seja C, sua avaliação final não poderá ser A ou B, mesmo diante de melhores classificações dos demais indicadores.

A partir das classificações parciais desses três indicadores analisadas em conjunto, a STN atribui uma classificação final aos entes federativos com escala de A a D, indicando da melhor capacidade de pagamento para a pior, de acordo com a escala elencada na Figura 2.5.

Figura 2.5 – Classificação Final da CAPAG – STN

Classificação Final	Endividamento	Poupança Corrente	Liquidez
A	A	A	A
B	B	A	A
	C	A	A
	A	B	A
	B	B	A
	C	B	A
D	C	C	C
C	Demais combinações de classificações gerais		

Fonte: Elaboração própria, baseado na Portaria nº 501/Ministério da Fazenda (2017).

Depreende-se da Figura 2.5 que esta metodologia sinaliza uma situação fiscal relativa dos entes federativos, baseada na composição dessas notas. Portanto, as notas conceituais de A a D não estabelecem um valor absoluto da capacidade de pagamento que cada ente federativo pode indicar efetivamente do orçamento disponível para uma nova despesa ou um programa de investimento, por exemplo.

Essa medida de capacidade de pagamento é importante para esquematizar situações fiscais deficitárias nos entes subnacionais, que podem colocar em risco a sustentabilidade da dívida pública, e pontuar indisponibilidades de caixa dos tesouros estaduais e da área federal por longos prazos. Cercado por essa questão, desponta a necessidade de um indicador que mensure a margem que os entes federativos possuem respeitando a conformidade de caixa. Esse constitui um dos objetivos desta pesquisa.

CAPÍTULO III REALIDADE FISCAL NO BRASIL

3.1. Federalismo Fiscal Brasileiro

O Brasil, como um país de grande extensão territorial e heterogeneidade entre suas regiões, demandou uma organização do Estado de natureza federativa. A necessidade do federalismo justifica-se pela busca de eficiência na prestação dos serviços públicos e fiscalização dos recursos financeiros, na qual cada um dos entes federados é dotado de certa autonomia em relação uns aos outros e ao ente central.

A adoção no Brasil do federalismo como forma de Estado propiciou aos entes federativos uma divisão de competências no que tange às formas de arrecadação de recursos e às definições das políticas públicas. A União tornou-se responsável pelas políticas nacionais e realização do esforço maior de arrecadação e devolução de recursos, na forma das transferências obrigatórias e voluntárias, aos estados e municípios. Os estados receberam o papel de alavancar o desenvolvimento, transferindo aos municípios as políticas sociais. Horta (1995) entende que a repartição de competências e autonomia constitucional entre os estados são as matizes essenciais do sistema federal.

O nível de retenção de poder central, depende da história do país, sendo que federações obtidas pela aglutinação de Estados, como é o caso dos Estados Unidos, da Alemanha e do Canadá, tendem a uma maior retenção de poder nas unidades federadas. Já nas federações por desintegração de um Estado unitário, como é o caso do Brasil e da Argentina, a propensão é a manutenção de poder no Centro, até como providência cautelar em face do maior risco de secessão, afirma BALLEIRO (2004).

O federalismo como forma de organização do Estado, com divisão de poderes entre os níveis de governo, é um conceito político mais amplo que o de federalismo fiscal que busca dividir tarefas entre os níveis de governo maximizando a eficiência na prestação de serviços públicos (NETO, 2012). Para Balleiro (2004) inexistem federalismo político sem federalismo fiscal, assim como não há democracia política sem democracia financeira. Desta forma, o federalismo fiscal, como técnica que visa garantir o melhor atendimento ao bem comum, é instrumento de ordenação das finanças públicas que enseja a realização do federalismo político.

A definição de federalismo fiscal enquadra-se na literatura como um ramo de estudo de finanças públicas que se preocupa, principalmente com a busca de eficiência na alocação das receitas e despesas públicas entre os níveis de governo. Seu conceito econômico diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os níveis de governo, indo muito além da mera divisão de receitas e despesas, mas visa alavancar o desenvolvimento econômico e social.

A teoria tradicional do federalismo fiscal traça uma estrutura de atribuição de funções aos diferentes níveis de governo e conforme preconiza Neto (2009), busca mecanismos que permitam maior eficiência na arrecadação de impostos e do próprio gasto, de forma a garantir uma redistribuição equitativa das receitas para todos os entes federativos. Segundo Mendes (2004), a teoria econômica do federalismo fiscal iniciou tendo como base dois artigos de Samuelson nos anos de 1954 e 1955 que introduziram o conceito de bem público na teoria econômica do bem-estar.²² Os artigos abordaram o conflito de interesses entre indivíduo e sociedade quanto aos bens públicos, haja vista que um bem público consumido por um indivíduo não exclui o consumo por outro e desta forma os indivíduos não têm incentivo a revelar sua demanda por este bem e preferem deixar que outros paguem por ele, para que possam consumi-lo de graça.

Sob esta ótica, a literatura econômica do federalismo fiscal tem se concentrado na análise das dificuldades de operacionalização de uma política de equalização, particularmente nas divergências e inadequações existentes entre os sistemas de transferências fiscais intergovernamentais e a teoria normativa²³ da descentralização fiscal.

No âmbito da teoria normativa, há problemas no federalismo fiscal brasileiro como o uso excessivo de transferências intergovernamentais e a existência de grande número de municípios pequenos, sem escala suficiente para produção de serviços público. Isso pressiona muito o Governo Federal, que diante das rigorosas restrições fiscais suportadas pelos governos estaduais e municipais, tem prestado auxílio financeiro e realizado transferências adicionais.

Outro dilema, segundo Balleiro (2004), é o financiamento por meios

²² Para Giacomelli (2017), a economia tradicional do bem-estar exerceu e exerce forte influência na discussão econômica sobre desenvolvimento e bem-estar, em especial pela sua capacidade de formalização para analisar e supor situações econômicas.

²³ Teoria normativa é aquela que diz, a partir de estudos acadêmicos, como se deve fazer algo baseado na dedução e padrões teóricos, em contraposição à teoria positiva, que estuda o que está posto, ou seja, como os fatos se dão na prática e realidade (AVARTE, 2004).

equânimes e razoáveis das tarefas finalisticamente assinadas aos entes da federação nos seus respectivos níveis de governo. O autor relata que o aumento das obrigações estaduais e municipais em relação a áreas como saúde, segurança e educação, sem o devido crescimento de arrecadação destinada a essas entidades federativas vem acarretado um desequilíbrio fiscal crescente.

O debate atual sobre federalismo fiscal concentra-se na necessidade de um reequilíbrio do pacto federativo, que reduza os hiatos fiscais e amplie a capacidade de provisão de bens públicos pelos entes com maiores disparidades sociais. Sob esse contexto, entende-se como pacto federativo, as regras constitucionais que delineiam a moldura jurídica da arrecadação de receitas e das obrigações financeiras nas atuações dos entes federados.

O desafio requer, então, um enfrentamento dos desníveis regionais a permitir ajustes de cooperação que atendam às distintas realidades sócio-políticas desta grande nação e que esta possa, finalmente, cumprir sua intenção constitucional de ser um Estado Democrático de Direito. Para Fonseca et. al (2018), por exemplo, os principais conflitos teóricos têm sido a influência do componente político sobre os critérios técnicos de alocação e a própria complexidade para se definir os referidos critérios, dadas as dificuldades técnicas para o cálculo da arrecadação potencial de cada jurisdição, avaliação da qualidade do gasto, análise do custo-benefício e das preferências por bens e serviços.

De acordo com Mendes (2004), é possível afirmar, sob a ótica política, que o federalismo apresenta uma acepção ampla, uma vez que representa a distribuição de poderes no âmbito constitucional e político. Já do ponto de vista econômico, tal acepção é mais restrita, uma vez que diz respeito à adequada distribuição de receitas e despesas públicas entre as entes federativos. Uma repartição mais justa de recursos e de obrigações entre união, estados e municípios é o objetivo do pacto federativo, mas tem acarretado um volume intenso de judicialização interfederativa²⁴, já que a União centraliza as finanças públicas contrariando disposições da Constituição.

Desde 2014, medidas para tentar atenuar a crise nas finanças estaduais

²⁴ Vide reportagem de Willian Castanho, divulgada pelo jornal Folha de São Paulo, em 16/08/2018, intitulada “Em 55 ações, estados deflagraram guerra judicial à União por dinheiro público”, caderno Mercado: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/em-55-aco-es-estados-deflagram-guerra-judicial-a-uniao-por-dinheiro-publico.shtml>

corroboraram com a edição da Lei Complementar nº 148²⁵, que concedeu descontos sobre o saldo devedor da dívida estadual celebrada com a União no âmbito da Lei nº 9.496/97 e reduziu os juros cobrados para 4% a.a. ou pela taxa Selic, o que for menor, ante taxas que iam de 6% a 7,5% a.a. Esse processo foi conturbado devido aos questionamentos perante o Supremo Tribunal Federal, relativos à defesa pela aplicação de juros simples ante compostos no cálculo dos encargos e reduziu em 0,32% o saldo devedor da dívida dos estados.

Em 2015, a aprovação da Lei Complementar nº 151 permitiu aos estados sacarem 70% dos recursos depositados em dinheiro referente aos processos judiciais e administrativos, antes mesmo da solução definitiva desses processos para o pagamento de precatórios, além da substituição do indexador da dívida do IGPDI-DI para IPCA e a redução da taxa de juros para 4% a.a., contra taxas de 6% e 7,5% a.a. dos contratos originais.

No ano de 2016, o Governo Federal e os estados anunciaram um pacto nacional²⁶ visando mitigar a crise nas finanças estaduais com ações afetas a compartilhar com os entes subnacionais tanto os recursos da tributação do imposto de renda quanto da multa de “repatriação”²⁷ decorrente de regularização de bens mantidos no exterior e não declarados ao Fisco, a limitação do gasto primário corrente dos Estados à inflação do ano anterior, reduções de cargos comissionados e gratificações, convergência para aprovação de reforma da previdência e revisão de incentivos fiscais.

Esse processo culminou com a renegociação de dívidas estaduais e com o Plano de Auxílio, criado pela Lei Complementar 156, que teve contrapartida de um teto de gastos para impedir o aumento das despesas correntes. Essa lei criou um programa de auxílio aos estados e ao Distrito Federal para atenuar os efeitos da crise fiscal enfrentada por eles, com adesão de dezoito estados, sendo que Bahia e Distrito Federal judicializaram o pleito.

Com a sanção da Lei Complementar 159, em 2017, foi instituído o Regime de Recuperação Fiscal -RFF para fornecer auxílio aos Estados com desequilíbrio

²⁵ Alterada em 2015 pela Lei Complementar 151.

²⁶ Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/novembro/governo-federal-e-governadores-anunciam-pacto-de-austeridade-fiscal-pelo-crescimento>.

²⁷ De acordo com o Relatório do Resultado do Tesouro Nacional, em 2016, foram arrecadados R\$ 46,8 bilhões, dos quais R\$ 22,5 bilhões foram repassados para estados (22,5%), municípios (22,5%) e fundos constitucionais. Ver relatório disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/resultado-do-tesouro-nacional>.

financeiro severo em seu fluxo de caixa no curto prazo. O RRF complementa a Lei de Responsabilidade Fiscal, assegurando a redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pelo Tesouro Nacional por até 36 meses, o impedimento de execução de contragarantias, na hipótese de inadimplência nas operações de crédito garantidas pela União, além de suspensos os requisitos exigidos pela LRF para a contratação de operações de créditos. Em compensação, os Estados devem privatizar empresas estatais, não aumentar gastos com servidores, reduzir incentivos fiscais e adotar regime próprio de previdência com regras idênticas às do Governo Federal. O Rio de Janeiro é o único estado no RRF.

Atualmente, o Governo Federal sinaliza que pretende rever o pacto federativo e avançar em reformas, como as da previdenciária e tributária, para descentralizar recursos públicos e beneficiar os caixas das Unidades Federativas. O novo pacto vai redefinir obrigações da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal com a redistribuição dos tributos cobrados da população, sobretudo, em questões fiscais e engloba de imediato as seguintes medidas:

- discutir as vinculações das receitas para conferir maior grau de autonomia na gestão orçamentária e maior espaço fiscal;
- redesenhar o modelo de destinação dos recursos da cessão onerosa e do Fundo Social do pré-sal;
- reavaliar os fundos orçamentários;
- criar novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
- definir regras fiscais;
- reavaliar a Lei Kandir;
- transferências do FPE e FPM;
- renegociação de dívidas dos estados;
- estabelecer Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal – PEF;
- revisar os Fundos Constitucionais; e
- prorrogar prazo para o pagamento de precatórios - Emenda Constitucional 99.

Nota-se que constituem pilares do novo pacto federativo a descentralização de

recursos para estados e municípios, a desvinculação de receitas orçamentárias a finalidades específicas, desobrigações de despesas com finalidades ou setores específicos e desindexação de obrigações. A concretização dessas medidas é fundamental para a promoção da consolidação fiscal nos três níveis de governo, a sustentabilidade fiscal de longo prazo, o crescimento econômico sustentado, a geração de empregos, a redução de pobreza e a desigualdade social.

3.2. Receita, Despesa e Programação Financeira sob o enfoque da LRF

A atividade financeira do Estado é definida por Rezende (2010) como ação que consiste em obter receita pública, criar crédito público, gerir o orçamento público e despendar despesa pública com recursos suficientes para atender as necessidades coletivas que estão sob sua responsabilidade. Para tanto, o orçamento é um importante instrumento que retrata os planos governamentais e guia os gestores na execução da política financeira do gasto público, por meio do planejamento entre receitas e despesas públicas aprovadas na Lei Orçamentária Anual.

Em 2000, a edição da Lei Complementar nº. 101, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, estabeleceu regras de finanças públicas para as três esferas de governo de maneira a evitar riscos e reparar desvios que possam prejudicar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. A LRF teve como fundamento instituir processos estruturais para controlar o endividamento público preservando a situação fiscal dos entes federativos. Para tanto, fixou limites de endividamento, para gastos com pessoal, além de mecanismos para correção de eventuais desvios da política fiscal, propiciando a cada ente federativo o controle de suas contas públicas. Nesta linha, o artigo 8º da LRF²⁸ exige que o Poder Executivo dos entes federados estabeleça, mensalmente, sua programação financeira e o cronograma de desembolso, até trinta dias após a publicação do orçamento.

As receitas e despesas públicas são os principais componentes do orçamento, cujos comportamentos, dimensões, periodicidade e variações, devem ser conhecidos e monitorados pelos gestores comprometidos com a eficiência, equilíbrio fiscal e programação financeira exequível. A racionalidade dos agentes públicos na tomada de decisões, principalmente na elaboração do planejamento financeiro

²⁸ “Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.”

governamental, deve focar na conformidade de caixa e no acompanhamento da visão do espaço fiscal disponível, para a instrumentalização de uma programação financeira dentro dos limites impostos pela margem de recursos peculiar de cada estado.

Para o planejamento governamental das políticas públicas é primordial o conhecimento das receitas conforme suas classificações²⁹ e fontes de recursos na forma abaixo elencada:

- **Receitas derivadas:** são aquelas que advêm de receita tributária - impostos, taxas e contribuições de melhoria, decorrendo de norma legal e de forma impositiva, junto aos contribuintes ou do poder de polícia do Estado.
- **Receitas originárias:** são aquelas não tributárias, que decorrem da cobrança de serviços prestados pelo Estado, decorrentes da exploração de atividades econômicas pela Administração Pública.
- **Receitas transferidas:** são aquelas decorrentes da transferência entre os entes da Federação.

De acordo com o nível da categoria econômica, para medir o impacto das decisões do governo na economia, se classificam em:

- **Receitas correntes:** arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e financiam os programas e ações correspondentes às políticas públicas. Os tributos arrecadados como o Imposto sobre Produtos Industrializados -IPI, Imposto sobre Operações Financeiras-IOF e Imposto de Renda-IR, são alguns exemplos dessas receitas.
- **Receitas de capital:** aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, porém, não provocam efeito sobre o patrimônio líquido, uma vez que geram sempre uma contrapartida, a exemplo de operação de crédito que dispõem recursos em caixa e também a obrigação de pagamento da dívida constituída com esse empréstimo.

Além dessas classificações, as receitas também se dividem em:

²⁹ O artigo 11 da Lei nº 4.320/64 define uma estrutura de codificação que se convencionou chamar de código de natureza da receita.

- **Receitas primárias:** provenientes da arrecadação tributária com impostos, taxas e contribuições de melhoria, que compõe a chamada “carga tributária” do Brasil.
- **Receitas financeiras:** oriundas de operações de crédito, alienação de ativos, entre outras, que não provoquem alterações patrimoniais. Não entram no cômputo do resultado primário, pois tem caráter financeiro.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO estabelece regras para elaboração do Orçamento do ano seguinte, entre elas o Anexo de Metas Fiscais, que deverá conter:

- as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, bem como o montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, sendo, na prática, metas trienais;
- avaliação do cumprimento das metas do ano anterior;
- evolução do patrimônio líquido, a origem e a aplicação dos recursos de privatizações, se houver; e
- estimativa e compensação da renúncia fiscal e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A Lei Orçamentária Anual - LOA para União, Estados, Distrito Federal e Municípios deverá ser elaborada conforme as regras estabelecidas na LDO e os parâmetros e limites fixados na LRF. Entretanto, após a sanção da lei orçamentária dos entes federativos, é comum ocorrerem alterações na previsão de receitas e na fixação de despesas.

Para prevenir esses desequilíbrios orçamentários, a LRF estipulou em seu artigo 9º que a reestimativa da receita, deverá ser verificada, bimestralmente, para subsidiar a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais e indicar recursos fidedignos. Além disso, a LRF, conforme determinações estabelecidas no artigo 12, se preocupou com o valor estimado da receita pública que se pretende arrecadar constante no orçamento público, para fazer frente à realização das despesas, exigindo previsão bastante realista, acompanhada de demonstrativo da

sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Seguindo esta linha, o artigo 13 da LRF impõe como obrigação aos gestores a previsão, instituição e o alcance de metas de arrecadação, por meio de ações efetivas de cobrança de tributos, com o apoio do Poder Judiciário. Considerando que cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir, prever e efetivamente arrecadar todos os tributos de sua competência constitucional, faz-se necessário que cada ente federativo estime com precisão qual será a sua receita de acordo com sua realidade econômica, para embasar a elaboração de suas metas fiscais com parâmetros eficientes.

Tratamento voltado à renúncia de receitas, também foi objeto de atenção na LRF, em seu artigo 14, que determinou que seja considerada na estimativa de receita o montante de renúncia que não afete as metas fiscais da definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou as medidas de compensação, as quais deverão ser implementadas no exercício de sua vigência e nos dois seguintes.

A despesa pública, como componente do orçamento, pode ser classificada³⁰ em dois grupos:

- **Despesas discricionárias:** são despesas não obrigatórias, realizadas a partir da disponibilidade de recursos orçamentários, que o governo pode ou não executar por decisão própria.
- **Despesas obrigatórias:** são aquelas cuja execução é determinada em lei, a exemplo do pagamento de pessoal e encargos sociais; as sentenças judiciais; os benefícios previdenciários; os gastos mínimos com educação e saúde.

De acordo com o nível da categoria econômica, para medir o impacto das decisões do governo na economia, se classificam em:

- **Despesas correntes:** são os gastos de natureza operacional, realizados para a manutenção e o funcionamento dos órgãos públicos como despesas com pessoal, juros da dívida, serviços de terceiros, energia, telefone, água, etc.

³⁰ O artigo 12 da Lei nº 4.320/64 define uma estrutura de codificação que se convencionou chamar de código de natureza da despesa.

- **Despesas de capital:** são os gastos realizados criar ou adquirir bens de capital, que constituirão incorporações ao patrimônio público de forma efetiva ou por mutação patrimonial.

Além dessas classificações, as despesas também se dividem em:

- **Despesas primárias:** gastos realizados para prover bens e serviços à população e manutenção da máquina pública.
- **Despesas financeiras:** resultantes do pagamento de uma dívida do governo ou da concessão de um empréstimo tomado pelo governo em favor de outra instituição ou pessoas. Não entram no cômputo do resultado primário, pois tem caráter financeiro.

Regras para o controle de despesa, com intuito de monitorar sua geração, também foram delineadas na LRF, em seus artigos 15, 16 e 17. Quando da criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento de despesa é exigida estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa, avaliando se haverá receita suficiente no exercício atual e nos subsequentes, conforme disposto nos artigos 15 e 16. O artigo 17 refere-se aos atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado e as metas de resultados fiscais que integram o Anexo de Metas Fiscais da LDO não poderão ser afetadas.

Caso não sejam atendidos os mandamentos dos artigos 16 e 17, o ato que gerou a despesa será considerado não autorizado, irregular e lesivo ao patrimônio público, nos termos do artigo 15. As despesas com pessoal³¹, que em sua maioria, enquadram-se na categoria de despesas do artigo 17 e devem seguir os limites impostos pelos artigos 19 a 23 da LRF, que disciplinam estes gastos por ente e esfera de Poder.

Apesar da LRF definir limites de gastos com pessoal para os estados, a competência legal para apuração é respectivos Tribunais de Contas locais que apresentam disparidades entre os dados apurados pela Secretaria do Tesouro Nacional, o que permite que os estados direcionem parte do orçamento para estas

³¹ Segundo definições do artigo 18 da LRF, as despesas com pessoal englobam o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

despesas, sendo um dos principais motivos da crise fiscal para alguns.

Como ainda não foi criado o Conselho de Gestão Fiscal - CGF³², órgão previsto no artigo 67 da LRF para avaliar e coordenar a gestão fiscal do país, a padronização das informações orçamentárias e financeiras dos balanços e relatórios contábeis segue diferentes critérios de classificação para as despesas entre os entes federativos. Há estados que contabilizam, por exemplo, despesas de inativos e pensionistas no grupo de despesas custeio e não como pessoal, deixando de seguir o padrão da área federal que as classificam como despesas de pessoal.

Outro impasse diz respeito ao questionamento sobre a constitucionalidade do controle exigido nos artigos 19 e 20 (ADIN 2.238-5), por não se limitar a definir o limite de gasto da unidade, se opondo ao estabelecido no artigo 169 da Constituição.

Segundo Albuquerque et al. (2008), a edição da LRF instituiu aperfeiçoamentos na elaboração da programação financeira, dentre eles: corte de despesas ou contingenciamentos (quando reestimativa de receitas indicar frustração) e condições mais rigorosas para realização de operações de antecipação de receita orçamentária, para evitar o déficit fiscal e a elevação das receitas de impostos.

Quanto ao recebimento de transferências voluntárias, a obtenção de garantia de outro ente e a contratação de operações de crédito, salvo se para redução das despesas com pessoal ou para refinanciamento da dívida é vedado, ao ente que, ultrapassando os limites de despesa com pessoal, não promova a redução do excesso no prazo legal, consoante artigo 23 da LRF.

Mota (2009) observa que, muito embora o orçamento consigne dotações para o ano inteiro, é a programação financeira que estabelece o cronograma de desembolso mensal. Desta forma, os recursos financeiros somente estarão disponíveis para a efetuação do pagamento da despesa orçamentária na velocidade de arrecadação da receita prevista, com base nos compromissos assumidos pelas unidades gestoras dos entes federativos. Daí a importância de as metas anuais de receitas serem desdobradas em metas bimestrais de arrecadação, como determina o artigo 13 da LRF, exatamente para possibilitar a elaboração da programação financeira com o respectivo cronograma de execução mensal de desembolso

³² O Projeto de Lei do Senado nº 163/2018 que altera a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, propõe criação do CGF.

(HARADA, 2017).

Considerando que a gestão pública voltada a resultados se enquadra em muitas restrições legais a que está sujeito o gestor público, o espaço fiscal de manobra desse gestor para decidir sobre a aplicação dos recursos se torna fundamental. Gerigk et. al. (2008) entendem que esse espaço é constituído pelo montante de recursos financeiros sobre os quais os gestores públicos, efetivamente, podem exercer escolha quanto à aplicação e é, portanto, o que permite imprimir características próprias e diferenciadas às suas administrações.

A busca pela eficiência no uso dos recursos financeiros públicos perpassa pela identificação do espaço fiscal sobre o qual os gestores podem efetivamente decidir sobre os gastos públicos a serem realizados. Entretanto, quando o governo estabelece políticas públicas para estimular a economia e realiza despesas para viabilizar a operacionalização dessas políticas, pode falhar no planejamento das suas metas fiscais, quando da elaboração de suas leis orçamentárias.

Diones et al. (2013) destacam que a abertura indiscriminada de créditos extraordinários no orçamento tem impactos negativos na execução financeira do ente federativo. Principalmente se eles ocorrerem sem lastro financeiro, e tiverem reflexos nos anos seguintes ocasionando inscrições de despesas em restos a pagar que ficaram sem pagamento pela falta de ingresso de recursos no caixa.

Os bloqueios e contingenciamentos nas despesas correntes e de capital são recorrentes nas publicações da programação financeira realizadas nos últimos anos do Distrito Federal, em virtude de reestimativas das receitas apresentadas logo após a publicação do orçamento que apontam para frustrações. Esses bloqueios orçamentários comprometem as despesas, em especial os investimentos e inibem o crescimento econômico distrital.

Do ponto de vista econômico, financiar o déficit com aumento de impostos não é recomendável, uma vez que esse aumento acarreta contração da economia e de oferta de empregos. Portanto, nos estudos dos déficits públicos, torna-se relevante a análise do nexo da relação de causalidade entre gastos e receitas públicos.

Diante dessa necessidade, a reversão dos déficits financeiros dos entes federados necessita de uma gestão eficiente dos recursos, controlando não só o nível da dívida, mas do gasto público para que estes se restrinjam ao montante das receitas arrecadadas. Indicadores de sustentabilidade para análise do panorama fiscal de entes públicos são essenciais na avaliação da saúde financeira dos estados

durante a execução de suas políticas públicas.

Considera-se pela LRF que a apuração dos resultados primário e nominal, além de verificar o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO dos estados em consonância com os preceitos da LRF, baliza o descompasso entre as receitas e despesas apresentadas nos orçamentos dos estados, sendo um bom indicador de sustentabilidade fiscal.

A rigor, as metas fiscais estabelecidas por meio da definição de resultados primários e nominais para o triênio, requer dos gestores públicos o planejamento e controle das receitas e despesas estimadas, para garantir o equilíbrio das contas públicas e a diminuição³³ do estoque de sua dívida pública.

Desta forma, a análise dos resultados primários pelo critério “acima da linha” permite verificar os componentes das receitas e despesas dos governos estaduais e explicar os principais fatores que resultaram na recente deterioração das contas públicas, além da política fiscal delineada pelos governos.

3.3. Receitas e Despesas em Unidades Federativas: divisão do bolo

No quadriênio 2015 a 2018, houve um processo de deterioração das finanças dos estados brasileiros, muito influenciado pela grande recessão econômica iniciada no segundo trimestre de 2014, quando o PIB brasileiro apresentou queda de 8,33% conforme explanado por Oreiro (2017). Entretanto, em 2018, observa-se uma retomada no agregado do resultado primário estadual demonstrado pelo superávit de R\$ 5,6 bilhões, de acordo com os dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, divulgados no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais³⁴.

Com base nisso, analisando as receitas e despesas primárias do Tabela 3.1, observa-se que o resultado primário positivo de 2018, além de diferenciar-se dos resultados deficitários apurados no triênio 2015 a 2017, superou em 140% o de 2017.

³³ De acordo com a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional – STN: superávits primários representam esforço fiscal no sentido de diminuição da dívida consolidada líquida. Em contrapartida, déficits primários têm como consequência o aumento da DCL. (MDF, pág. 221).

³⁴ Boletim elaborado e divulgado, anualmente, pela Secretaria do Tesouro Nacional segundo os conceitos do Manual dos Demonstrativos Fiscais - MDF e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

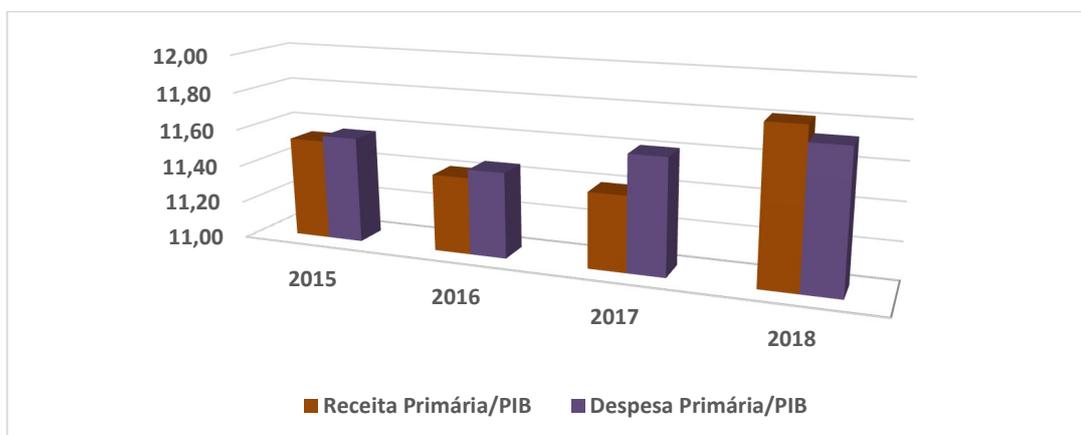
Tabela 3.1: Resultados Primário e Orçamentário Consolidado

DETALHAMENTO	R\$ MILHÕES				VR (%) 2018-2017
	2015	2016	2017	2018	
Receita Primária	680.675	714.957	752.344	803.451	6,79%
Despesa Primária	682.437	717.784	766.230	797.837	4,13%
RESULTADO PRIMÁRIO	-1.763	-2.827	-13.886	5.614	
Despesa Financeira Líquida	40.057	20.572	23.903	37.872	58,44%
Necessidade de Financiamento	41.820	23.399	37.789	32.258	-14,64%
Fontes de Financiamento	22.675	15.584	17.484	17.377	-0,61%
Operações de Crédito	20.291	15.192	15.989	11.946	-25,29%
Alienação de Bens	2.384	392	1.495	5.431	263,28%
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO	-19.144	-7.815	-20.305	-14.881	

Fonte: Elaboração própria, com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019

Ocorre que, conforme a disposição das despesas e receitas primárias realizadas no quadriênio em relação ao PIB no Gráfico 3.1, podemos observar que o crescimento das receitas se efetivou em proporção superior ao aumento das despesas durante o quadriênio, fato que permitiu o resultado primário superavitário apurado em 2018, corroborando com os dados apurados.

Gráfico 3.1: Receitas e Despesas Primárias X PIB Brasil



Fonte: Elaboração própria, com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

Verifica-se que muito embora as receitas primárias obtiveram um crescimento de 6,8% frente ao aumento de 4,1% das despesas primárias, o resultado orçamentário manteve-se deficitário no ano de 2018, como no triênio anterior, demonstrando a superioridade das despesas empenhadas no exercício frente às receitas arrecadadas.

A Tabela 3.2 destaca a composição das receitas primárias estaduais no último quadriênio. Observa-se que no ano de 2018 a participação das receitas de transferências representaram 23% sobre o total das receitas primárias, com crescimento de 4% em relação ao ano de 2017, alavancado pelo aumento da cota parte do Fundo de Participação dos Estados em R\$ 7,7 bilhões.

Em relação às receitas de arrecadação própria dos Estados, no ano de 2018, houve crescimento nominal de 7,5%, impulsionado pelo crescimento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), no valor de R\$ 24,9 bilhões que representou 6,5% a mais sobre o valor de 2017.

Tabela 3.2: Detalhamento das Receitas das Unidades Federativas

DETALHAMENTO	2015	2016	2017	2018	R\$ MILHÕES
					VR (%) 2018-2017
Receita Primária - RP	680.675	714.957	752.344	803.451	6,79%
Receitas Próprias	517.145	533.844	575.766	619.140	7,53%
Receitas Próprias/RP	75,98%	74,67%	76,53%	77,06%	
Receitas de Transferências	163.529	181.113	176.578	184.311	4,38%
Receitas de Transferências/RP	24,02%	25,33%	23,47%	22,94%	

Fonte: Elaboração própria, com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

A melhoria na gestão das receitas de arrecadação própria reduz a dependência dos repasses da União, amplia a capacidade de gasto estadual, já que viabiliza mais recursos para os serviços de atendimento à população, além de melhorar os resultados fiscais, reduzir a necessidade de endividamento e ampliar o espaço fiscal dos entes subnacionais.

Assim como ocorreu crescimento das receitas primárias, houve o aumento das despesas primárias no agregado dos estados no montante de R\$ 31,6 bilhões.

Entretanto, este se demonstrou inferior à elevação das despesas do ano de

2017, no valor de R\$ 48,4 bilhões. Nota-se na Tabela 3.3, que o crescimento das despesas primárias em 2018 foi explicado pelos acréscimos das Outras Despesas Correntes e das despesas com Pessoal, já que os investimentos retraíram R\$ 1,4 bilhão, o que representou -3,0% dos gastos efetivados no exercício anterior.

O acréscimo de R\$ 17,8 bilhões das despesas com Pessoal e os R\$ 15,3 bilhões de Outras Despesas Correntes, representaram respectivos aumentos de 4,4% e 4,8%, em relação aos valores dispendidos em 2017. A participação da despesa de pessoal dos Estados, no valor de R\$ 421 bilhões ao final de 2018, representou 52,7% no total da despesa primária, se mantendo na média do quadriênio.

Tabela 3.3: Grupo de Despesas das Unidades Federativas

R\$

MILHÕES

DETALHAMENTO	2015	2016	2017	2018	VR (%) 2018-2017
Despesa Primária - DP	682.437	717.784	766.230	797.837	4,13%
Pessoal	358.032	377.545	402.933	420.719	4,41%
Pessoal/DP	52,46%	52,60%	52,59%	52,73%	
Outras Despesas Correntes	278.485	295.093	314.902	330.175	4,85%
Outras Despesas Correntes/DP	40,81%	41,11%	41,10%	41,38%	
Investimentos e Inversões	45.919	45.919	48.395	46.942	-3,00%
Investimentos e Inversões/DP	6,73%	6,29%	6,23%	5,88%	

Fonte: Elaboração própria, com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

A maior parte dos estados apresentou crescimento real³⁵ nas despesas com inativos, acarretando a elevação nas despesas com Pessoal em R\$ 9,35 bilhões. A rigidez do crescimento dessas despesas no orçamento aliado ao crescimento gradativo do custo previdenciário³⁶ dos entes subnacionais, nos montantes elencados na Tabela 3.4, demonstram a pressão sobre o direcionamento de parte expressiva do espaço fiscal das receitas de arrecadação própria dos estados brasileiros, do quadriênio, que merece estudo.

³⁵ Segundo IPCA médio de 2018.

³⁶ Entende-se como custo previdenciário o aporte de recursos oriundos de receitas próprias estaduais, além das receitas vinculadas à previdência, para cobrir o déficit previdenciário de todos os Poderes.

Tabela 3.4: Custo Previdenciário das Unidades Federativas

DETALHAMENTO	R\$ MILHÕES				
	2015	2016	2017	2018	VR (%) 2018-2017
Agregado	74.079	82.221	93.986	101.284	7,76%

Fonte: Elaboração própria, com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

Já as despesas com ativos sofreram queda real de R\$ 985 milhões influenciada pelo desempenho desse grupo de despesas de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Norte. Entretanto, há muita disparidade nessa dinâmica de crescimento entre os Estados, como a queda real de 10,7% apresentada por Rio Grande do Norte e o crescimento real de 13,3% do Acre.

No tocante ao limite de 60% da relação de Despesa de Pessoal/Receita Corrente Líquida da LRF, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba e Tocantins ultrapassaram o limite de 60% da relação Despesa com Pessoal/Receita Corrente Líquida, apresentando índices de 75,86%, 67,48%, 60,25% e 68,14%, respectivamente.

Nos debates atuais sobre a grave situação financeira das Unidades Federativas há consenso de que a repartição de receitas desalinhada da distribuição de recursos para projetos estruturais de investimentos (sobretudo nas áreas de educação, saúde, e segurança) e da qualificação da burocracia tende a ser direcionada para aumento de salários de servidores públicos, com reflexos na previdência, o que pode ser verificado para o quadriênio em estudo. Outro crescimento importante de se ressaltar no lado dos gastos é o das despesas financeiras líquidas, no percentual de 58,4 em 2018, conforme demonstrado, precedentemente, na Tabela 3.1. Esse aumento foi impulsionado principalmente pelo crescimento das amortizações e gastos com juros e encargos da dívida no montante de R\$ 10,3 bilhões, superior à 2017 em 28,5%.

Essas despesas juntas alcançaram R\$ 46,9 bilhões, contra R\$ 36,5 bilhões de 2017, devido ao pagamento integral das parcelas das dívidas renegociadas com a União, a partir de julho de 2018, sob a égide da Lei Complementar nº156/2016.

A insuficiência das fontes de financiamento oriundas de operações de crédito e alienações de bens, que apresentaram recuo de 0,6% em 2018, agravou o descompasso entre receitas e despesas, contribuindo para o déficit orçamentário de R\$ 14,8 bilhões elencado na Tabela 3.1.

Diante dessa análise, é importante ressaltar o valor total de R\$ 11,4 bilhões de despesas sem empenho apuradas pela STN³⁷ nos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de alguns Estados, que, apesar de obterem registro em seus Balanços Patrimoniais, caso tivessem sido executadas orçamentariamente, teriam revertido o resultado primário positivo de R\$ 5,6 bilhões, em 2018, para deficitário no valor de R\$ 5,8 bilhões.

No entendimento da STN, essas despesas sem empenho deixaram de ser computadas, muito provavelmente, pela vedação de contratação de obrigação de despesa, nos últimos dois quadrimestres do mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. A realização de despesas sem prévio empenho, além de não ser permitida pela Lei 4.320/64, distorce e mascara o panorama fiscal consolidado dos estados por não entrarem no cômputo dos indicadores fiscais da LRF.

Além disso, entre os anos de 2013 a 2015, a União emitiu autorização para que diversos estados ampliassem seu nível de endividamento através da assunção e contratação de operações de crédito³⁸, mesmo que alguns estados não apresentassem espaço fiscal para isso. Acontece que, o crescimento do volume dessas receitas com objetivo prioritário de ampliação do nível dos investimentos, elevou o estoque de endividamento estadual em diversas unidades da federação que utilizaram esses recursos para ampliar gastos obrigatórios, em particular com pessoal.

Essa operacionalização foi possível através da troca de fontes, destinando receitas de operações de crédito, em substituição aos investimentos antes realizados com recursos próprios, o que contribuiu para reduzir o nível dos investimentos e ampliar despesas obrigatórias, principalmente, os gastos com pessoal e previdência, comprimindo as disponibilidades de caixa.

Em relação aos restos a pagar inscritos em 2018, observou-se que tais despesas retraíram de R\$ 30,6 bilhões em 2017, para R\$ 18,4 bilhões. Deste montante, duas despesas se destacam como principais financiadores do déficit

³⁷ Informação constante da página 15 do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

³⁸ A Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional nº 881/2018 regulamenta o limite de autorização de contratação de operação de crédito, direcionando o incentivo para Estados com menor nível de endividamento (Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida) e com nota de capacidade de pagamento A ou B.

orçamentário dos Estados: o serviço da dívida que correspondeu a 32,62% do total de restos a pagar e as despesas com folha de pagamento, que representaram 9,37% do total. As despesas inscritas em restos a pagar e que por falta de disponibilidade de caixa ficaram pendentes de pagamento irão comprometer o financeiro do ano seguinte, reduzindo a capacidade de pagamento das Unidades Federativas.

Diante dos dados apresentados, é possível concluir que houve uma gradativa piora nas finanças dos estados brasileiros no quadriênio 2015-2018. Em que pese o superávit primário alcançado em 2018 no agregado dos estados em reversão aos déficits do triênio 2015-2017, essa recuperação foi ocasionada pela ocorrência de despesas sem empenho da ordem de R\$ 11,4 bilhões, que não tiveram execução no orçamento, ampliação das despesas de pessoal e redução dos investimentos.

3.4. Capacidade de Pagamento das Unidades Federativas

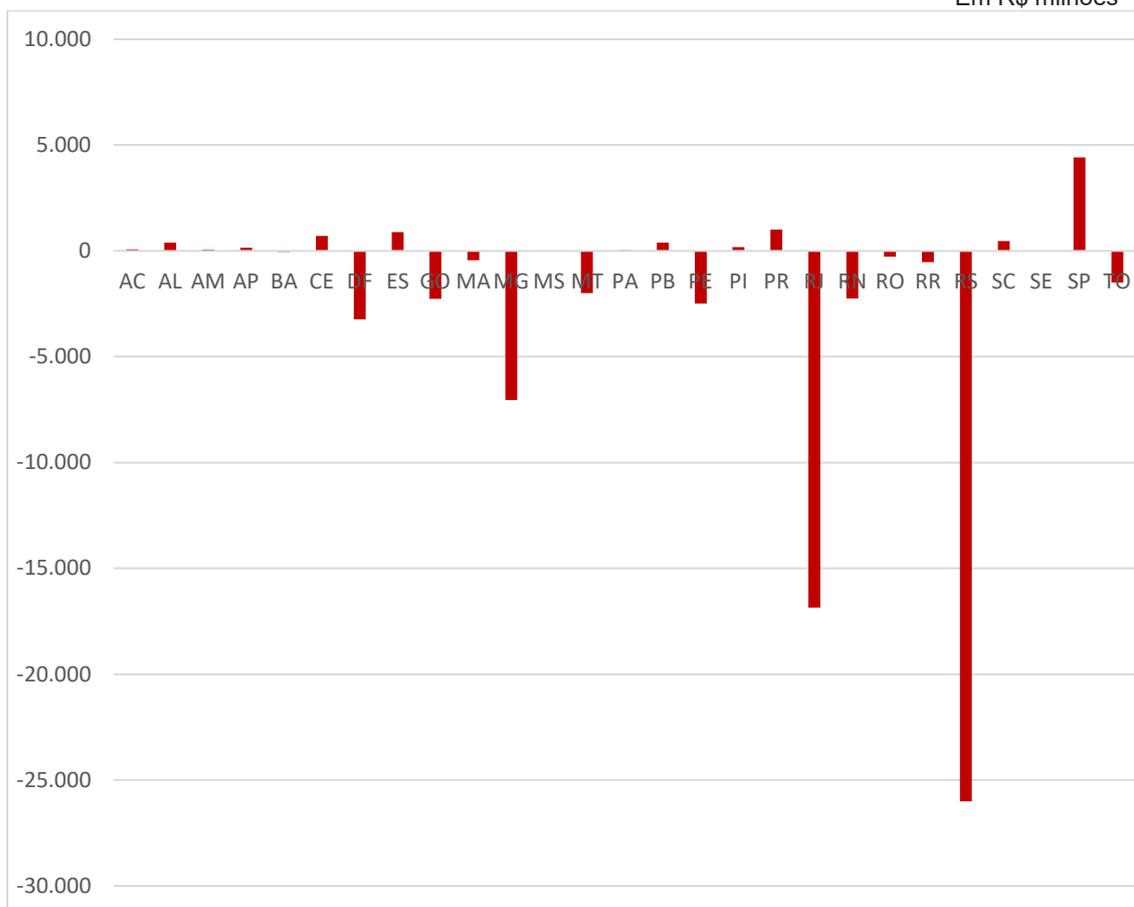
A literatura financeira do Brasil, além de indicadores para verificação do alcance de metas primárias previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê o da Capacidade de Pagamento dos entes federativos e, ainda, outros no âmbito do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal-PAF, que estão tratados nesta pesquisa.

Um dos pilares para a avaliação da capacidade de pagamento – CAPAG realizada, anualmente, pela Secretaria do Tesouro Nacional é o índice de liquidez dos estados. Esse indicador fiscal verifica se o ente tem disponibilidade de caixa para honrar suas obrigações financeiras de curto prazo, com arrecadação própria.

As baixas disponibilidades de caixa ilustradas no Gráfico 3.2, ratificam a grave situação financeira dos estados, ao final de 2018, evidenciando que no curto prazo, as fontes de arrecadação própria são inferiores às obrigações financeiras estaduais.

Gráfico 3.2: Disponibilidade de Caixa Líquida dos Estados – 2018

Em R\$ milhões



Fonte: Elaboração própria, com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

Os dados numéricos das disponibilidades de caixa bruta e obrigações financeiras que embasaram os resultados das disponibilidades líquidas de caixa ilustradas no Gráfico 3.2, encontram-se descritos na Tabela 3.5, seguidos das notas parciais do indicador, obtidas no ano de 2018, conforme critérios da STN. Dessa classificação, percebe-se na Tabela 3.5, que em 2018, treze estados brasileiros demonstraram recursos financeiros em caixa para honrar suas obrigações, isto é, receberam notas A.

Tabela 3.5: Disponibilidade de Caixa das Unidades Federativas

Em R\$ Milhões

UNIDADE FEDERATIVA	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS	ÍNDICE DE LIQUIDEZ	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA	NOTA PARCIAL INDICADOR
Acre	90	15	0,17	75	A
Alagoas	656	274	0,42	382	A
Amazonas	275	224	0,81	51	A
Amapá	2.840	2.698	0,95	142	A
Bahia	529	574	1,09	-45	C
Ceará	1.586	883	0,56	703	A
Distrito Federal	171	3.406	19,92	-3.235	C
Espírito Santos	972	87	0,09	885	A
Goiás	-202	2.062	-10,21	-2.264	C
Maranhão	593	1.038	1,75	-445	C
Minas Gerais	304	7.346	24,16	-7.042	C
Mato Grosso	621	614	0,99	7	A
Mato Grosso do Sul	-294	1.693	-5,76	-1.987	C
Pará	293	264	0,90	29	A
Paraíba	699	308	0,44	391	A
Pernambuco	-613	1.885	-3,08	-2.498	C
Piauí	855	680	0,80	175	A
Paraná	2.726	1.712	0,63	1.014	A
Rio de Janeiro	4.410	21.263	4,82	-16.853	C
Rio Grande do Norte	373	2.622	7,03	-2.249	C
Rondônia	264	545	2,06	-281	C
Roraima	393	917	2,33	-524	C
Rio Grande do Sul	4.808	30.821	6,41	-26.013	C
Santa Catarina	614	156	0,25	458	A
Sergipe	344	350	1,02	-6	C
São Paulo	16.197	11.788	0,73	4.409	A
Tocantins	340	1.832	5,39	-1.492	C

Fonte: Elaboração própria, com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

O volume das Obrigações Financeiras contribuíram fortemente para a baixa disponibilidade de caixa e insuficiência financeira dos Estados para arcarem com seus compromissos, o que levou ao atraso no pagamento de salários e fornecedores em Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte e Goiás.

Os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Pernambuco já apresentaram resultados deficitários em suas disponibilidades de caixa brutas, demonstrando total insuficiência financeira frente a suas obrigações, fato que explica a liquidez negativa.

Em 2019, a última análise da capacidade de pagamento dos estados brasileiros realizada pela STN, baseada na execução orçamentária e financeira de 2018 e ajustada segundo as avaliações do PAF, apontou para as classificações parciais e notas finais listadas na Tabela 3.6.

Tabela 3.6: Capacidade de Pagamento das Unidades Federativas em 2019

UNIDADE FEDERATIVA	ENDIVIDAMENTO		POUPANÇA CORRENTE		ÍNDICE DE LIQUIDEZ		NOTA FINAL CAPAG 2019
	Indicador	Nota	Indicador	Nota	Indicador	Nota	
Acre	0,83	B	0,94	B	0,17	A	B
Alagoas	1,22	C	0,90	A	0,42	A	B
Amazonas	0,51	A	0,92	B	0,81	A	B
Amapá	0,77	B	0,83	A	0,95	A	C
Bahia	0,75	B	0,96	C	1,09	C	C
Ceará	0,72	B	0,92	B	0,56	A	B
Distrito Federal	0,43	A	0,97	C	19,92	C	C
Espírito Santos	0,50	A	0,88	A	0,09	D	A
Goiás	0,92	B	0,96	C	-10,21	C	C
Maranhão	0,56	A	0,98	C	1,75	C	C
Minas Gerais	2,09	C	1,07	C	24,17	C	D
Mato Grosso do Sul	0,85	B	1,00	C	0,99	A	C
Mato Grosso	0,46	A	0,98	C	-5,76	C	C
Pará	0,23	A	0,93	B	0,90	A	B
Paraíba	0,48	A	0,93	B	0,44	A	B
Pernambuco	0,68	B	0,96	C	-3,08	C	C
Piauí	0,67	B	0,95	B	0,80	A	B
Paraná	0,65	B	0,94	B	0,63	A	B
Rio de Janeiro	2,73	C	1,05	C	4,82	C	D
Rio Grande do Norte	0,30	A	0,91	B	7,03	C	C
Rondônia	0,65	B	0,90	A	2,07	C	C
Roraima	0,55	A	0,88	A	2,33	C	C
Rio Grande do Sul	2,16	C	1,02	C	6,41	C	D
Santa Catarina	1,06	B	0,97	C	0,25	A	C
Sergipe	0,62	B	0,98	C	1,02	C	C
São Paulo	2,04	C	0,94	B	0,73	A	B
Tocantins	0,46	A	0,95	B	5,39	C	C

Fonte: Elaboração própria, com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

Observa-se que apenas o estado do Espírito Santo está classificado com nota final A. Outros dez estados se apresentam elegíveis para contratação de empréstimos, com notas B. Entretanto, a nota C obtida pelo estado do Amapá é resultado da requisição desse estado junto à STN, para suspender a execução de contragarantias justificada por grave crise fiscal³⁹, já que as suas notas parciais apontam para uma nota final B, segundo os critérios de classificação da STN.

Nota-se, ainda, da Tabela 3.5 que todos os estados com nota parcial C no indicador de Poupança Corrente também não possuem capacidade de pagamento, obtendo notas finais C ou D. Isso decorre do fato desse indicador sinalizar a margem para crescimento das despesas obrigatórias desses estados e no caso de pontuar

³⁹ Em consonância ao disposto no artigo 5º da Portaria MF nº 501/2017.

margem baixa já classifica o estado diretamente como inelegível, sem interessar os resultados dos outros 2 indicadores.

Alguns Estados, como o Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Sergipe além de terem baixa poupança corrente, ainda possuem baixa disponibilidade de caixa, evidenciando que o volume de obrigações de curto prazo do Estado é superior aos recursos das fontes de recursos não vinculadas disponíveis em caixa. Mas, conforme pode-se observar, esses estados obtiveram nota C na avaliação de sua CAPAG ao lado de estados com indicadores de endividamento e liquidez aceitáveis e dentro dos parâmetros da STN com notas parciais A ou B como Bahia, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.

Esse fato objetivou a busca de ferramentas para melhor visualizar a situação da capacidade de pagamento dos estados brasileiros classificadas pela STN. Com esse intuito, a pesquisa mapeou a CAPAG dos estados brasileiros, a partir de uma figura geométrica. A escolha pela figura triangular foi determinada em função dos três indicadores disponíveis. Diante disso, foi possível elaborar o mapa da CAPAG dos estados brasileiros por meio de formulação de triângulos parametrizados nos três indicadores: grau de endividamento, poupança corrente e índice de liquidez, que fundamentam a atual classificação instituída pela STN.

3.5. O Triângulo da Capacidade de Pagamento

Baseada na adaptação de Bloch et al. (2019) sobre a abordagem do diamante do espaço fiscal, discutido em Roy et al. (2007), esta pesquisa propõe a construção de triângulos de representação da Capacidade de Pagamento-CAPAC dos 27 estados brasileiros, em consonância com os critérios do Governo Federal. Por meio dos triângulos pretende-se ilustrar as oitenta e uma notas parciais e vinte e sete notas finais distribuídas na Tabela 3.6, derivadas dos indicadores da composição da CAPAG, para interpretar os resultados classificatórios dos estados brasileiros utilizando um formato visualmente mais atrativo e de simples compreensão.

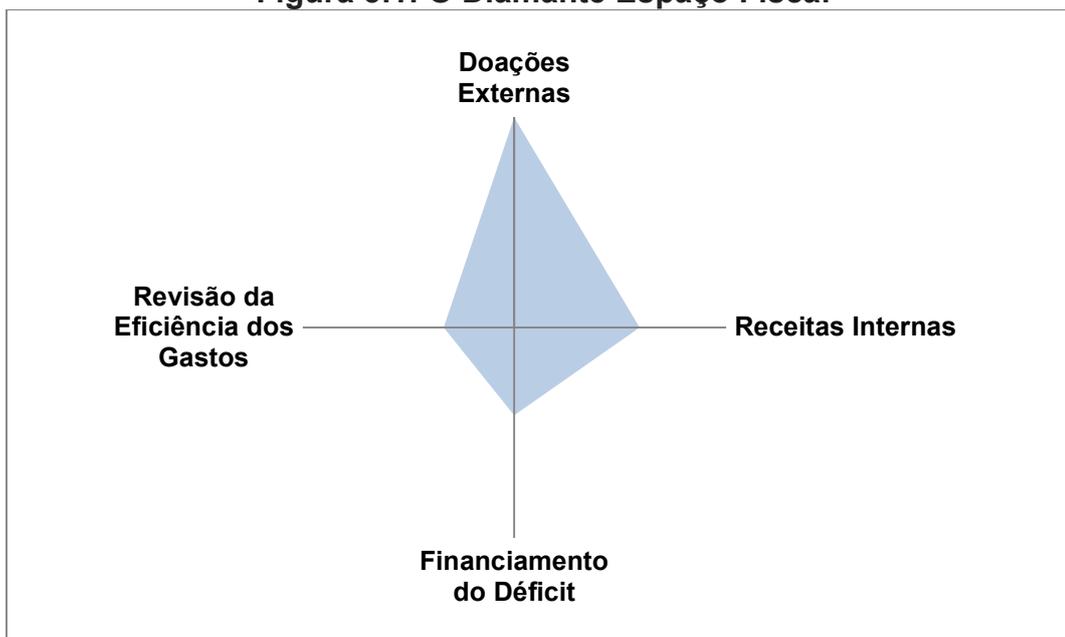
Roy et al. (2007) abordaram o diamante do espaço fiscal desenvolvido pelo Comitê de Desenvolvimento das Nações Unidas, durante o debate internacional do

Consenso de Monterrey⁴⁰, como uma ferramenta para avaliar os instrumentos fiscais de um país, utilizados no financiamento de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Essa ferramenta mapeia o espaço fiscal de um país, por meio de quatro pilares:

- Doações externas na forma de ajuda ou alívio da dívida;
- mobilização das receitas internas por meio de melhoria da administração tributária ou reformas da política fiscal;
- financiamento do déficit com empréstimos interno e/ou externo; e
- a revisão das prioridades para melhorar a eficiência dos gastos.

A partir desses pilares, o diamante é criado no plano cartesiano conforme a Figura 3.1, com a área de cada um dos quadrantes representando o espaço fiscal disponível no país.

Figura 3.1: O Diamante Espaço Fiscal



Fonte: Elaboração própria, com base em Roy et. al. (2007).

Embora as doações externas para financiar parte do gasto com desenvolvimento nestes países existam, Bloch et al. (2019) consideraram que esse pilar do diamante não era sustentável por depender da vontade política dos países

⁴⁰ O Consenso de Monterrey foi o resultado da Conferência Mundial sobre financiamento para o desenvolvimento, realizada no México, em 2002. Nesse encontro, reconheceu-se que as fontes financeiras externas não seriam suficientes para financiar o desenvolvimento de países de baixa renda e, portanto, esses países deveriam desenvolver novas estratégias para mobilizar recursos internos, atrair investimentos privados e utilizar adequadamente os recursos recebidos.

doadores, além se serem instáveis e nem sempre dirigidas a gastos em sintonia com a real necessidade do país receptor. Desta forma, tendo como base os outros três pilares do diamante, no estudo de Bloch et. al (2019) foram elencados indicadores para os vértices de um triângulo e não de um diamante. De acordo com esse estudo, a análise do espaço fiscal discute as limitações e possibilidades de melhoria do espaço fiscal de um país à partir de apenas três pilares: a mobilização das receitas internas, o financiamento do déficit e a revisão das prioridades dos gastos governamentais.

Uma estrutura adaptada para triângulo e com objetivo de representar visualmente o espaço fiscal agregado e disponível dos países do Oriente Médio e do norte da África, para melhoria das políticas públicas de proteção social às crianças em situação de risco desses países, foi apresentada por Bloch et. al (2019).

Analogamente, esta pesquisa para representar a Capacidade de Pagamento-CAPAG dos estados brasileiros apurada pela STN, propõe um mapa ilustrativo e de fácil interpretação visual, utilizando-se de figuras geométricas de triângulos, considerando a existência de apenas três indicadores na composição da CAPAG.

Diante disso, com base nos referenciais teóricos e na visão de Bloch et. al (2019), foram construídos e parametrizados dois triângulos para cada Estado brasileiro, utilizando-se da ferramenta Gráfico de Radar do Excel. Na Figura construída, os vértices do triângulo externo indicam os valores dos limites máximos das séries dos indicadores de endividamento, poupança corrente e de liquidez apurados para cada estado brasileiro pela STN. O triângulo interno ilustra a representação visual da CAPAG dos estados brasileiros. A distância dos vértices do triângulo interno em relação aos vértices do triângulo externo indicam a proximidade ao limite estabelecido dos indicadores de endividamento, poupança corrente e de liquidez de cada estado brasileiro.

Para as amostras dos indicadores de endividamento e de liquidez foi necessário realizar uma normalização em seus valores originais, pelo fato de grandes discrepâncias entre os valores de diferentes estados. Portanto, foram realizadas a normalização dos indicadores dos estados brasileiros agrupados na Tabela 3.6, segundo os fundamentos elencados, a saber:

- **Endividamento:** Para que o estado alcance notas parciais A ou B é necessário que o valor de sua Dívida Consolidada represente até 60% ou até 150%, respectivamente, de sua receita corrente líquida, segundo os critérios

da STN detalhados, precedentemente, na Figura 2.2. Caso, sua Dívida Consolidada seja superior ou igual a 150%, sua classificação para este indicador será avaliada com nota parcial C.

Assim, para efeito de normalização dos indicadores dos estados com resultados superiores à 150% de sua receita, como os apresentados pelos estados de Minas Gerais (2,09), Rio de Janeiro (2,73), Rio Grande do Sul (2,16) e de São Paulo (2,04), conforme valores apurados na Tabela 3.6, seus indicadores passaram a ser considerados com o valor máximo de 1,50. Esse ajuste é necessário, visto que os indicadores desses estados são muito superiores ao indicador do Pará (0,23), que representa o valor mínimo da série.

- **Índice de Liquidez:** Para que o estado alcance nota parcial A é necessário que o valor desse indicador seja menor que 1. Caso apresente índice maior ou igual a 1, ou valor negativo, sua nota será avaliada como C.

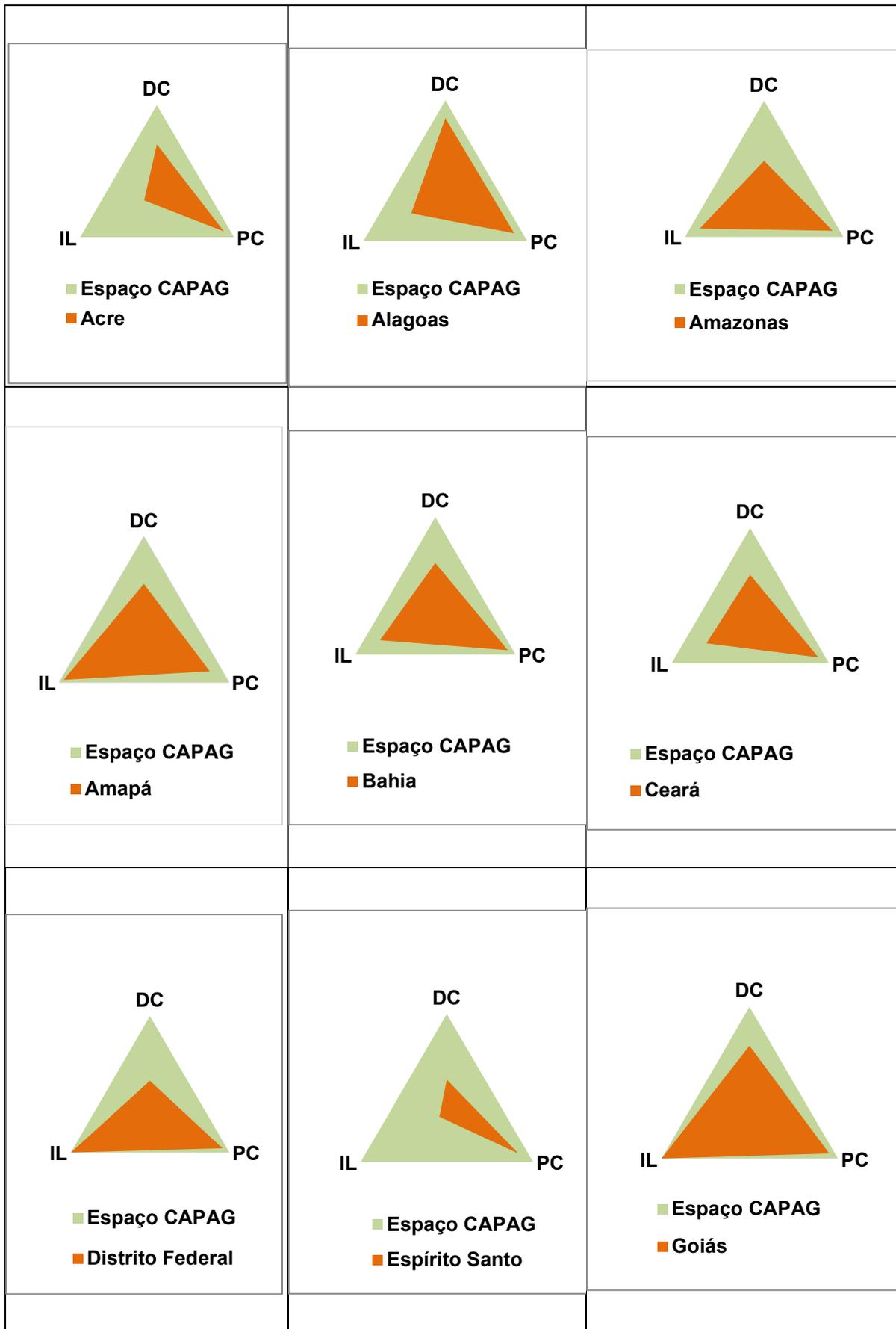
Conforme detalhado na Tabela 3.6, percebe-se que estados como o de Minas Gerais (24,18), Distrito Federal (19,93) e Rio Grande do Norte (7,02) apresentaram indicadores bem superiores ao limite classificatória da nota no valor de 1 e de muitos índices dos demais estados, distorcendo muito a série de dados para do índice de liquidez. Casos como o de Pernambuco (-3,08), Mato Grosso (-5,77) e Goiás (-10,22), que apresentam índices negativos, também receberam o valor 1. Ademais, seus indicadores negativos revelam que as disponibilidades de caixa bruta desses estados já eram negativas e inferiores aos montantes de suas obrigações financeiras. Assim, todos os indicadores dos estados que apresentaram valores acima do limite ou negativos, foram representados por valor igual a 1, para efeito de normalização da amostra desse indicador. Sinalizando que sua obrigação já chegou ou até mesmo ultrapassou o valor de suas disponibilidades de caixa. Desta forma, essa normalização foi efetuada para os estados de Tocantins (5,39), Rio de Janeiro (4,82), Roraima (2,33), Maranhão (1,67) e Sergipe (1,02), além daqueles já citados.

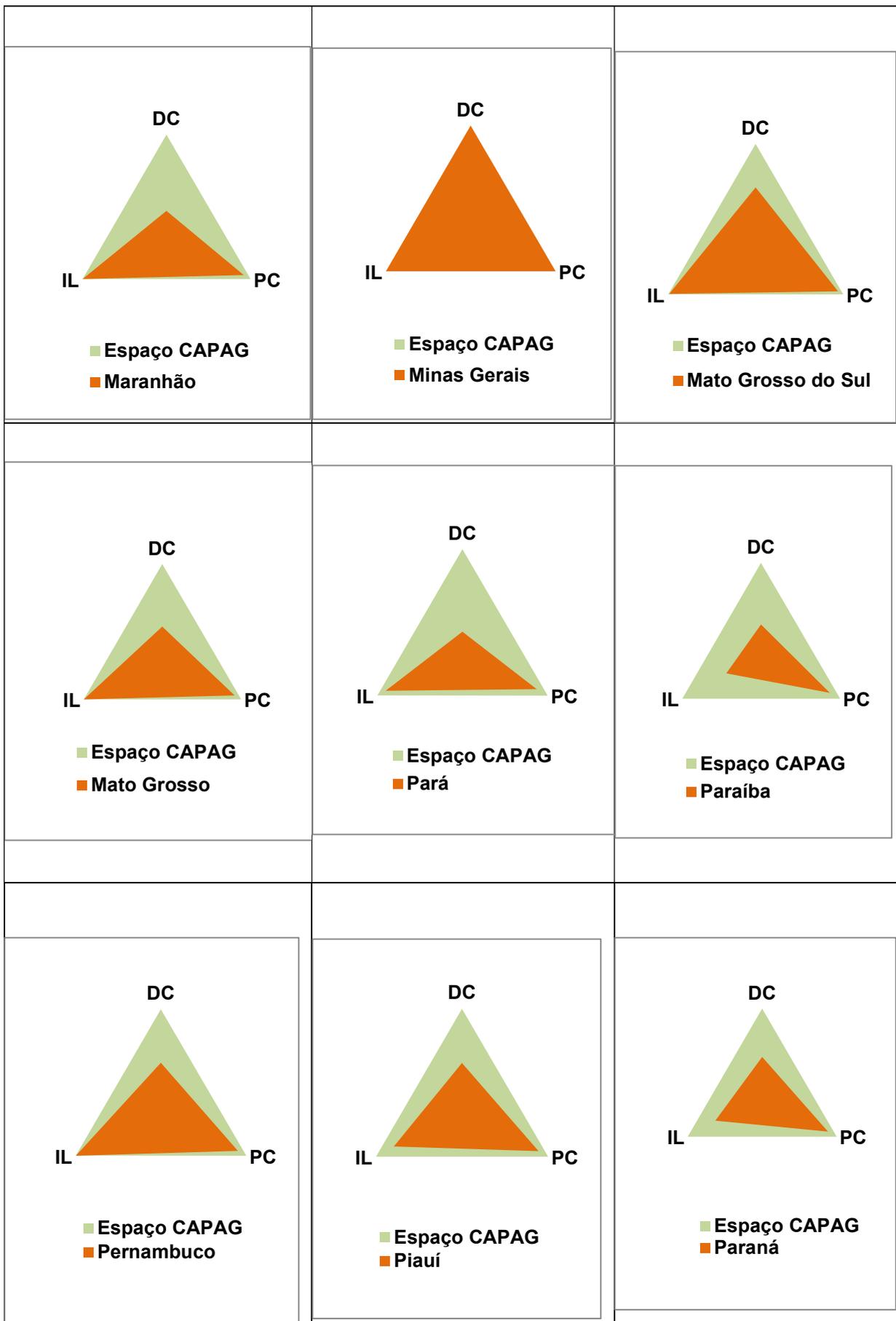
- **Poupança Corrente:** não houve normalização para essa amostra, devido a homogeneidade dos resultados dos indicadores, detalhados na Tabela 3.6, em relação ao valor 1.

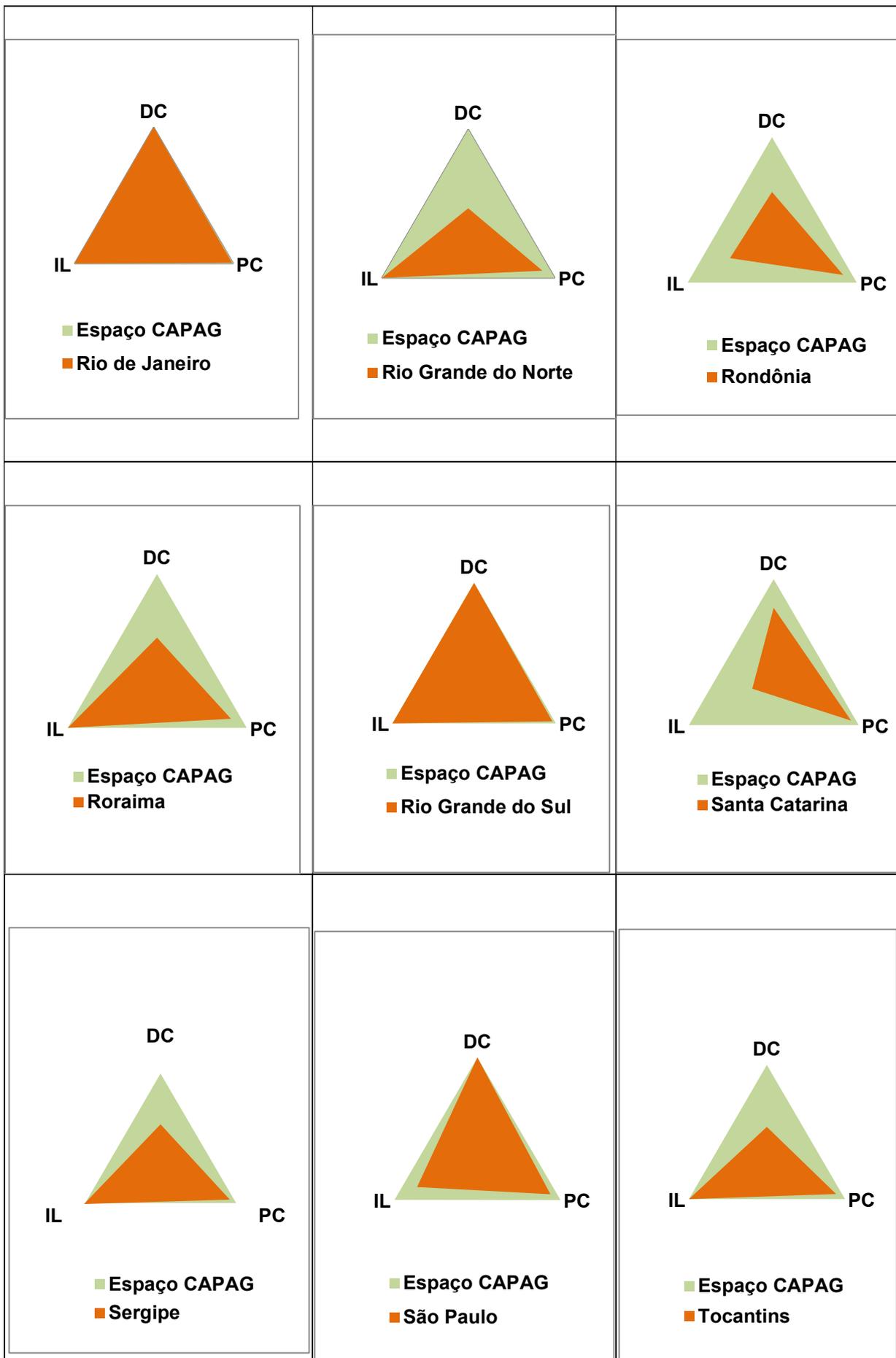
A partir das definições das normalizações realizadas nos resultados dos indicadores, é possível afirmar que o tamanho do triângulo interno representa a condição de melhoria de cada indicador do estado, no sentido de que quanto mais próximo do vértice do triângulo externo, menos espaço fiscal existe para melhorar aquele indicador, por estar muito próximo ao limite da série do indicador ou até mesmo já ter ultrapassado esse limite, no caso do seu valor original ter sido normalizado.

Dessa forma, quanto mais próximo o vértice do triângulo interno estiver do vértice do triângulo externo, pior a pontuação daquele indicador representado no vértice, indicando a necessidade de melhorias fiscais. Quanto maior o espaço existente entre os vértices dos dois triângulos, maior espaço fiscal existe para aumentar aquele indicador, demonstrando que a CAPAG do estado não chegou ao limite máximo, na ótica daquele indicador. Em síntese, quanto maior o triângulo interno, pior será a CAPAG do estado. Considerando essas definições, apresentamos na Figura 3.2 os triângulos da CAPAG dos 27 estados brasileiros:

Figura 3.2 : Mapa dos Triângulos da CAPAG dos Estados







De acordo com o mapeamento, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que têm nota D na classificação final da CAPAG da STN, possuem os maiores triângulos da série. Isso significa que esses estados não possuem condição de melhorias em nenhum dos três indicadores da CAPAG, por possuírem menos espaço fiscal para melhorar aquele indicador. Esses estados possuem o maior perfil de endividamento, menor nível de poupança corrente e disponibilidade de recursos em caixa, fatores que indicam problemas fiscais e alto risco de não arcarem com seus passivos e compromissos.

Os estados com classificação C na CAPAG são: Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins e também possuem grandes triângulos em suas representações. Ao todo, com notas C e D observamos 16 estados, que possuem grandes triângulos.

Além desses, podemos observar São Paulo com um grande triângulo interno, mas que ainda possui nota B. Provavelmente, esse estado terá sua nota revista, visto que o vértice do seu endividamento do triângulo interno já encostou no vértice do triângulo externo e os dois outros vértices se encontram bem próximo do limite. Observa-se que o valor de seu indicador já havia sido normalizado na amostra, conforme explicado anteriormente, por possuir valor 2,04, que demonstra endividamento superior ao limite de 150%, estabelecido pela STN para esse indicador.

A visualização dos triângulos, contudo, ainda continua refletindo apenas uma situação fiscal relativa dos estados, sem estabelecer valores monetários e absolutos da real capacidade de pagamento, que demonstrem o montante de recursos que um estado pode, de fato, dedicar a uma determinada política pública. Diante desses apontamentos, a primeira hipótese de pesquisa levantada no sentido de que a atual sistemática de apuração da capacidade de pagamento, minimiza falhas de governo concernentes à desconsideração de princípios de eficiência do uso dos recursos financeiros e contribui para o controle do déficit não se revelou verdadeira.

Conforme analisado na seção 3.3, o Governo Federal permitiu uma política fiscal mais expansiva em relação à tomada de empréstimo dos estados, ampliando para R\$ 230 bilhões as autorizações com garantias da união, com avaliações das variáveis fiscais dos estados por meio da CAPAG. Ocorre que, esse movimento desencadeou nos sucessivos resultados primários negativos dos entes federativos,

decorrentes do aumento das despesas de pessoal em detrimento dos gastos com investimentos, que passaram a ser financiados com receitas das operações de crédito aprovadas pela União. Fato que comprimiu as disponibilidades de caixa, deixando de contribuir para o controle da gestão financeira dos estados.

De fato, essas verificações confirmam o estudo de Mendes (2016), que atribuiu a crise fiscal dos estados à redução dos controles do Governo Federal na distribuição de aval aos estados, sem capacidade de pagamento e espaço fiscal insuficiente para contratação de empréstimos, entre 2011 e 2014, já que possibilitou menos diligência dos estados em gerarem poupança e honrarem seus compromissos contratados, fato que garantiu o mínimo espaço fiscal para aumentarem despesas de pessoal.

Diante da não comprovação da primeira hipótese de pesquisa, seguimos com a outra preocupação do estudo: a de mensurar tanto a capacidade de pagamento dos estados brasileiros, quanto o seu espaço fiscal para financiar novas despesas e as já compromissadas em seus orçamentos.

3.6. Mensuração do Espaço Fiscal e Capacidade de Pagamento

Com o objetivo de mensurar, em valores absolutos, os conceitos de espaço fiscal e de capacidade de pagamento para um ente federativo, tomamos por base as variáveis orçamentárias de receitas e despesas públicas, que se dividem em dois grandes grupos: correntes e de capital, como já assinalado.

Importante lembrar que as receitas correntes englobam a arrecadação própria dos entes e as de capital referem-se às contratações de operações de crédito e alienação de ativos. Em relação ao grupo das despesas, as correntes se dividem em: despesas de pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes e as despesas de capital: em investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida. Em suma, as despesas com pessoal, juros, encargos e amortização da dívida não possuem nenhuma discricionariedade, apresentando alta rigidez orçamentária por seu caráter obrigatório e inflexível, mesmo no médio prazo.

As outras despesas correntes, que custeiam as atividades de manutenção dos estados, muito embora parecem apresentar um caráter mais flexível, na prática oferecem pouca margem de atuação do estado.

Quanto às despesas com investimento e inversões, que por espelharem uma ampliação do patrimônio líquido e possível geração de um fluxo futuro de receitas, apresentam-se quando da execução dos orçamentos como variáveis de ajuste e acabam refletindo o espaço fiscal dos entes federativos e financiadas por meio de endividamento.

Portanto, a partir dessas conceituações e daquelas dispostas em Gerigk et.al. (2008), Schick (2009), Bijos (2014) e Orair (2016), definimos que o espaço fiscal é a parcela das receitas correntes, advindas dos recursos próprios e das transferências,

Equação 1

$$\text{Espaço Fiscal} = \text{Receitas Correntes} - (\text{Despesas com pessoal} + \text{juros} + \text{custeio} + \text{amortizações})$$

que não está comprometida com as despesas obrigatórias, conforme equação 1:

Considerando que a Poupança Corrente é definida pela Equação 2:

Equação 2

$$\text{Poupança Corrente} = \text{Receitas Correntes} - (\text{Despesas com pessoal} + \text{juros} + \text{custeio})$$

Dessa forma, substituindo a Equação (2) em (1), teremos:

Equação 3

$$\text{Espaço Fiscal} = \text{Poupança Corrente} - \text{amortizações}$$

Percebe-se que essa última equação abrange em sua fórmula os componentes do endividamento: os juros, já computados na equação 2 da Poupança Corrente e as amortizações. Portanto, a equação 3 engloba dois indicadores da CAPAG: o endividamento e a Poupança Corrente.

Das definições elencadas e do conceito apresentado por Sicher et.al. (2007) que considera que indicadores podem ser compostos por um dado unitário (variável) ou ser um agregado de indicadores, depreende-se que o espaço fiscal corresponde

à capacidade anual que os estados possuem em acomodarem despesas discricionárias em seus orçamentos. Então, se acrescentarmos ao espaço fiscal, as disponibilidades líquidas de caixa⁴¹ do ente federativo, como indicador de sua liquidez, conseguimos agrupar os três indicadores que expressam a capacidade de pagamento para um ente federativo:

Equação 4

$$\text{Capacidade de Pagamento} = \text{Espaço Fiscal} + \text{Disponibilidades Líquidas de Caixa}$$

A mensuração da capacidade de pagamento, na forma proposta nesta pesquisa, engloba o espaço fiscal de um ente federativo acrescido de sua disponibilidade financeira pontual, levando em conta sua disponibilidade líquida de caixa. Assim, com as equações 1 e 4 formulamos dois indicadores: o de espaço fiscal, que expressa o potencial em absorver despesas e o da capacidade de pagamento que expressa se um ente federativo tem condições em absorver novos compromissos públicos.

Além da busca por um valor absoluto para mensurar esses indicadores, objetivamos torná-los, ainda, comparáveis entre todas unidades federativas. Para tanto, utilizamos os valores das Receitas Correntes Líquidas-RCL de cada ente, para dividir pelos valores obtidos, formulando, assim, dois indicadores como proporção da RCL: para o espaço fiscal e para a capacidade de pagamento.

O que se pretende com essas equações é oferecer aos gestores públicos uma ferramenta de estimativa da capacidade de pagamento e espaço fiscal que um ente federativo tem para aumentar ou manter seus gastos, com adequada gestão financeira. Como as ferramentas utilizam variáveis orçamentárias que espelham a realidade específica de cada estado, permite superar falhas de governo concernentes à não identificação, de maneira eficiente, dos recursos financeiros disponíveis para a manutenção e o incremento de políticas públicas.

A partir das equações 1 e 4 foram calculados espaços fiscais e as

⁴¹ Nesta pesquisa, considera-se o valor da disponibilidade líquida de caixa do Poder Executivo de cada ente antes da inscrição dos restos a pagar não processados.

capacidades de pagamento para cada um dos 27 estados brasileiros, referentes ao ano de 2018. Os dados das execuções orçamentárias e financeiras dos estados foram extraídos dos demonstrativos fiscais anuais, publicados nos sítios das respectivas Secretarias de fazenda e/ou planejamento, portal da transparência e no SICONFI⁴² da Secretaria do Tesouro Nacional.

Especificamente, as receitas realizadas e as despesas empenhadas foram retiradas do Anexo 1 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, exceto as intra-orçamentárias⁴³, para evitar a dupla contagem e o valor da RCL foi obtido no Anexo 3 desse mesmo Relatório. As disponibilidades de caixa foram obtidas do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal-RGF do poder executivo, conforme metodologia adotada pela STN na elaboração da CAPAG⁴⁴.

A Tabela 3.7 elenca os resultados da capacidade de pagamento dos estados brasileiros, apurados com base nas execuções de 2018, acompanhada do respectivo indicador da CAPAG calculado em relação à RCL do estado e a classificação da STN.

⁴² O Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro-SICONFI é uma ferramenta da STN destinada ao recebimento de informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais que compreende todos os entes federados: 5.564 Municípios, 26 Estados, o Distrito Federal e a União.

⁴³ As receitas e despesas intra-orçamentárias referem-se a operações entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social, relativas à aquisição de materiais, bens e serviços, pagamentos de impostos e outras operações.

⁴⁴ Para o Distrito Federal, foram desconsideradas as receitas e despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal, por serem executadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI do Governo Federal.

Tabela 3.7: CAPAG dos Estados Brasileiros – 2018

Em Real

UNIDADE FEDERATIVA	CAPACIDADE DE PAGAMENTO	INDICADOR	NOTA FINAL CAPAG-STN
Amapá	1.870.269.345	0,3852	C
Espírito Santo	2.910.995.779	0,2146	A
Rio Grande do Norte	1.442.463.985	0,1546	C
Rondônia	962.090.279	0,1385	B
Alagoas	1.091.524.300	0,1369	B
Paraná	4.122.533.490	0,1102	B
Paraíba	974.383.527	0,1016	B
Ceará	1.737.033.287	0,0905	B
São Paulo	12.171.169.752	0,0798	B
Amazonas	1.038.940.509	0,0764	B
Pará	1.373.069.491	0,0731	B
Piauí	475.051.745	0,0550	B
Bahia	1.527.043.586	0,0460	C
Acre	139.305.894	0,0287	B
Roraima	99.913.541	0,0278	C
Santa Catarina	525.775.821	0,0232	C
Mato Grosso	168.765.052	0,0157	C
Distrito Federal	-778.919.670	-0,0383	C
Sergipe	-301.775.533	-0,0414	C
Maranhão	-619.160.208	-0,0454	C
Tocantins	-362.692.887	-0,0504	C
Rio de Janeiro	-4.089.857.318	-0,0712	D
Pernambuco	-1.749.678.644	-0,0756	C
Goiás	-1.996.254.572	-0,0937	C
Mato Grosso do Sul	-1.556.130.828	-0,1022	C
Minas Gerais	-15.906.256.767	-0,2828	D
Rio Grande do Sul	-27.793.578.369	-0,7140	D

Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO, RGF e dados do SICONFI- 2018.

O intuito de fazer referência à nota final da STN, é de verificar se esse novo indicador encontra semelhança com a metodologia adotada pela área federal. Assim, os resultados demonstrados na Tabela 3.7, levaram em consideração uma escala decrescente dos estados com maiores indicadores àqueles com menores e apontam a sintonia entre os resultados desse novo indicador e as notas da STN. As exceções são os estados do Amapá e do Rio Grande do Norte que estão entre os três mais bem colocados e possuem nota C na avaliação da STN.

Ocorre que, o estado do Amapá teve sua classificação revista para nota C pela STN, conforme explanado na seção 3.4. O estado do Rio Grande do Norte possui nota C no índice de liquidez (7,02), mas notas A no endividamento (0,30) e B na Poupança corrente (0,91), ficando com C na classificação final da STN, já que estados com classificação C na liquidez, imediatamente recebem nota final C, sem

levar em consideração os outros dois indicadores.

De fato, o estado do Espírito Santo coincidiu sua posição com a classificação A da STN, demonstrando possuir capacidade de pagamento em torno de 21,46% de sua RCL para arcar com novas despesas. Os outros 4 mais bem colocados estados: Rondônia, Alagoas, Paraná e Paraíba possuem entre 13% a 10% de suas RCL's. É notório a comedida situação dos demais 10 estados em assumirem novos gastos, visto que suas capacidades de pagamento são de 10% de suas RCL's.

Outros dez estados não apresentaram sequer condição de assumirem novas despesas, por apresentarem valores negativos. Observa-se entre esses últimos estados o Distrito Federal, como já era esperado diante do seu índice de liquidez no valor de 19,93, segundo os critérios de apuração da STN. Por fim, demonstramos na Tabela 3.8 os resultados para os espaços fiscais dos estados brasileiros, seguidos dos indicadores calculados em relação à RCL de cada estado, referentes ao ano de 2018:

Tabela 3.8: Espaço Fiscal dos Estados Brasileiros – 2018

Em Real

UNIDADE FEDERATIVA	ESPAÇO FISCAL	INDICADOR
Amapá	866.717.00	0,1785
Rio Grande do Norte	1.651091.520	0,1769
Roraima	622.048.523	0,1732
Espírito Santo	2.025.200.395	0,1493
Rondônia	771.823.689	0,1111
Alagoas	664.413.895	0,0833
Paraná	2.931.228.576	0,0784
Amazonas	988.098.985	0,0726
Pará	1.156.776.000	0,0616
Paraíba	581.619.000	0,0606
Ceará	1.023.644.908	0,0534
São Paulo	6.678.942.271	0,0438
Piauí	260.288.206	0,0301
Bahia	938.214.929	0,0282
Pernambuco	396.792.000	0,0171
Acre	64.594.093	0,0133
Mato Grosso do Sul	159.591.133	0,0105
Distrito Federal	167.139.805	0,0082
Rio de Janeiro	294.350.999	0,0051
Santa Catarina	67.255.992	0,0030
Sergipe	-5.204.614	-0,0007
Goiás	-122.643.377	-0,0058
Mato Grosso	-146.750.012	-0,0137
Maranhão	-454.065.323	-0,0333
Tocantins	-263.078.606	-0,0366
Rio Grande do Sul	-2.514.088.464	-0,0646
Minas Gerais	-8.864.341.565	-0,1576

Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO e RGF do Distrito Federal - 2018.

Seguindo a linha anterior, os resultados demonstrados na Tabela 3.8 levaram em consideração uma escala decrescente dos estados com maiores indicadores àqueles com menores. Verifica-se, portanto, que Amapá e Rio Grande do Norte ocupando os melhores rankings, mas com base nas observações anteriores, deixam de ser considerados os melhores no ranking.

Assim, Roraima, Espírito Santo e Rondônia lideram os demais estados, apresentando margem entre 11,11% a 17,32% de suas RCL's como espaço fiscal disponível para subsidiar investimentos e inversões financeiras com receitas próprias.

Percebe-se da Tabela 3.8, que agora 15 estados brasileiros possuem espaço fiscal no montante de 10% de suas RCL's, que poderão ser canalizados para despesas com investimentos e inversões financeiras. Entretanto, 7 estados, entre eles, Sergipe, Goiás, Mato Grosso, Maranhão, Tocantins, Rio Grande do Sul e Minas Gerais sequer geraram espaço fiscal para essas despesas, diante de suas dificuldades financeiras ou inexistência de poupança corrente.

Diante do exposto, a gestão do espaço fiscal para os gestores públicos decidirem sobre novos gastos com relevantes políticas públicas deve se tornar mais desafiadora nos próximos anos, principalmente diante da baixa capacidade de pagamento que os estados vem apresentando frente à rigidez orçamentária das despesas obrigatórias com pessoal, previdência e dívida pública.

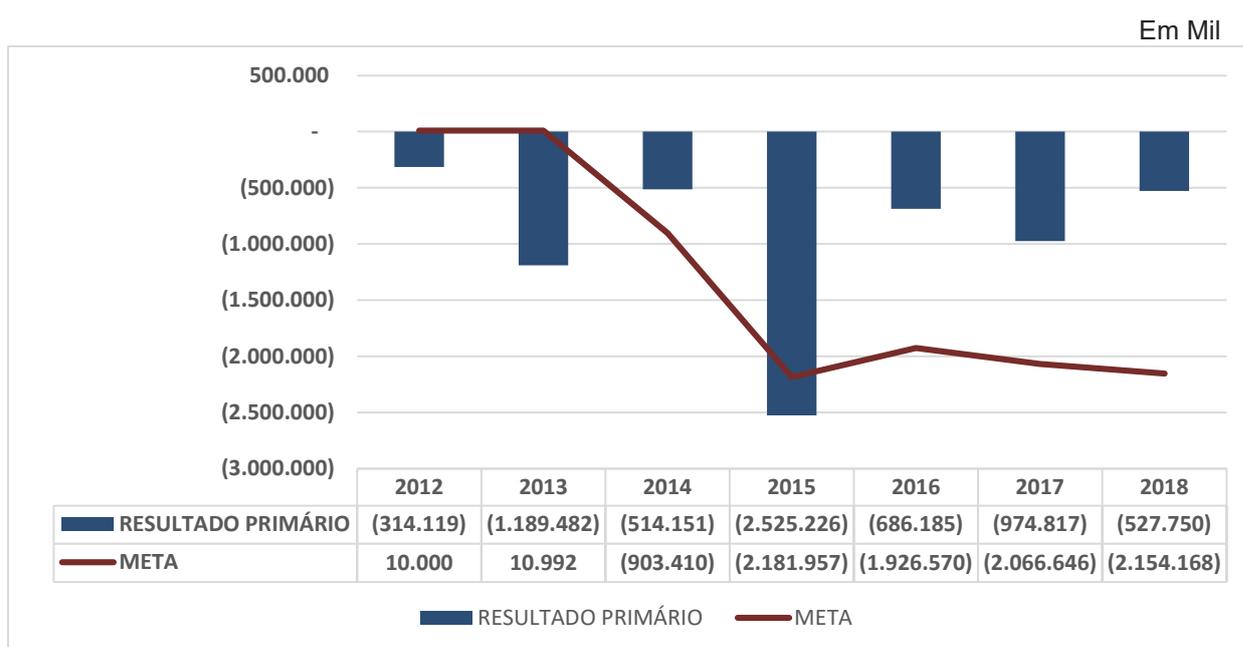
Munido dessas ferramentas de mensuração, o presente trabalho se propõe a refletir sobre a saúde financeira de uma das 27 unidades da federação: o Distrito Federal, por meio de análise de seus principais indicadores fiscais. Para tanto, nos próximos capítulos apresentaremos o panorama fiscal do Distrito Federal e iremos calcular os espaços fiscais, a partir do ano de 2012, quando começou a apresentar déficits financeiros na fonte 100 de recursos, oriunda de receitas tributárias.

CAPÍTULO IV SITUAÇÃO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL

4.1. Resultado Primário: o planejado e o alcançado

O desempenho da execução orçamentária e financeira do Governo do Distrito Federal, no período de 2012⁴⁵ a 2018, será tratado nesta seção com foco nos indicadores de resultados primários apurados em cada ano, que tem por finalidade demonstrar a capacidade do Estado em honrar o pagamento dos serviços⁴⁶ da dívida. O Gráfico 4.1 apresenta o histórico deficitário dos resultados primários do Distrito Federal alcançado em todos os anos em análise, comparando-os às metas definidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias anuais.

Gráfico 4.1: Resultados Primários X Metas



Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Agosto/2019.

As metas positivas previstas para os anos de 2012 e 2013, em torno de R\$ 10 bilhões, além de majorarem as do período em análise, também foram superiores às metas estipuladas no biênio anterior, de R\$ 276,4 milhões para o ano de 2010 e de R\$ 358,7 milhões, para 2011. Os resultados primários, no biênio de 2010 e 2011,

⁴⁵ A partir do ano de 2012, o Distrito Federal começou a apresentar déficits financeiros nas fontes de recursos oriundas de receitas tributárias, conforme evidenciado nos Demonstrativos de Disponibilidade Financeiras dos Relatórios de Gestão Fiscal, constantes da Lista de Tabelas.

⁴⁶ O serviço da dívida corresponde ao pagamento de juros, encargos e amortização.

foram superavitários na ordem de R\$ 35,6 bilhões e R\$ 11,8 bilhões, respectivamente.

A apuração dos resultados primários no período analisado, de 2012 a 2018, foi realizada pelo critério "acima da linha", conforme discutido nos trabalhos de Carvalho (1997) e por Giambiagi e Além (2011) e metodologia utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional. Excluiu os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF destinados às áreas de saúde, educação e segurança, por não transitarem pelo orçamento fiscal e de seguridade social do Distrito Federal, à exceção dos anos de 2015 e 2016, em virtude de exigência⁴⁷ do Tribunal de Contas distrital.

Os recursos do FCDF, instituído pela Lei nº 10.633/02 para atender ao artigo 21, inciso XIV⁴⁸ do mandamento constitucional, destinam-se a manter as Polícias Civil e Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como a prestar assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação do Distrito Federal. Esses recursos, atualmente, não estão integrados aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social distrital, por serem contabilizados separadamente, no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, do Governo Federal, consoante determinação do Tribunal de Contas da União⁴⁹.

Por força do Acórdão-TCU nº 3061/2012-Plenário, compete ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da aplicação dos recursos federais descentralizados pela União ao Distrito Federal no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal. Todavia, nos anos de 2015 e 2016, excepcionalmente, houve registro no orçamento distrital dos valores dispendidos com recursos advindos do FCDF para as áreas de saúde e educação, conforme explicado precedentemente.

Os recursos advindos do FCDF, no exercício de 2015, totalizaram R\$ 12,4 bilhões, sendo que R\$ 3,2 bilhões para a área de saúde e R\$ 2,9 bilhões para educação, contabilizados no Sistema Integrado de Gestão Governamental-SIGGO do Distrito Federal, que se destinaram ao pagamento de Pessoal. Entretanto, o restante dos recursos do FCDF, no valor de R\$ 6,3 bilhões, destinados à área de segurança pública, foi executado no orçamento da União e registrados no SIAFI, sem

⁴⁷O Tribunal de Contas do Distrito Federal, por meio da Decisão – TCDF no 2.581/2016, determinou a complementação das informações encaminhadas na prestação de contas do Governo distrital do exercício de 2015 com dados dos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal destinados às áreas de educação e saúde, que em 2015 e 2015 passaram a compor o orçamento local.

⁴⁸ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998

⁴⁹ O Acórdão 2.891/2015 – TCU determinou que os valores do Fundo Constitucional não integram o Orçamento do Distrito Federal, devendo ser executado, integralmente, no SIAFI.

transferência para o orçamento do DF. Desse montante, foram executados R\$ 3,2 bilhões na PMDF, R\$ 1,7 bilhão na PCDF e R\$ 1,4 bilhão no CBMDF. Do total dessas unidades, R\$ 5,3 bilhões referiram-se a gastos com Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 937,9 milhões a Outras Despesas Correntes e R\$ 46,5 milhões a Investimentos.

Analogamente, no ano de 2016, o total executado na assistência financeira aos serviços de educação e saúde com recursos do FCDF totalizou R\$ 5,3 bilhões, sendo R\$ 2,9 bilhões na saúde e R\$ 2,4 bilhões na educação. A parcela remanescente dos recursos do FCDF, nesse ano, foi de R\$ 6,7 bilhões, destinando-se ao custeio da área de segurança pública, tendo sido, ainda, contabilizada no SIAFI, no âmbito do Orçamento da União. Foram executados R\$ 3,4 bilhões na PMDF, R\$ 1,8 bilhão na PCDF e R\$ 1,5 bilhão no CBMDF, sendo que R\$ 5,6 bilhões destinados a gastos com Pessoal e Encargos Sociais da área de segurança. Os gastos em Investimentos totalizaram R\$ 81,1 milhões.

A Tabela 4.1, elenca os valores repassados⁵⁰ pela União ao FCDF, no período de 2012 a 2018, para as áreas de saúde, educação e segurança do Distrito Federal e sua execução por área de governo:

Tabela 4.1: Valores repassados pela União ao FCDF

							R\$ Milhões
ÁREAS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saúde	2.695	2.889	3.261	3.243	2.893	2.975	2.915
Educação	2.385	2.716	2.974	2.861	2.385	2.653	3.049
Segurança	4.895	5.090	5.430	6.296	6.739	7.591	7.727
TOTAL	9.976	10.695	11.665	12.400	12.017	13.219	13.691

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do SIAFI Gerencial.

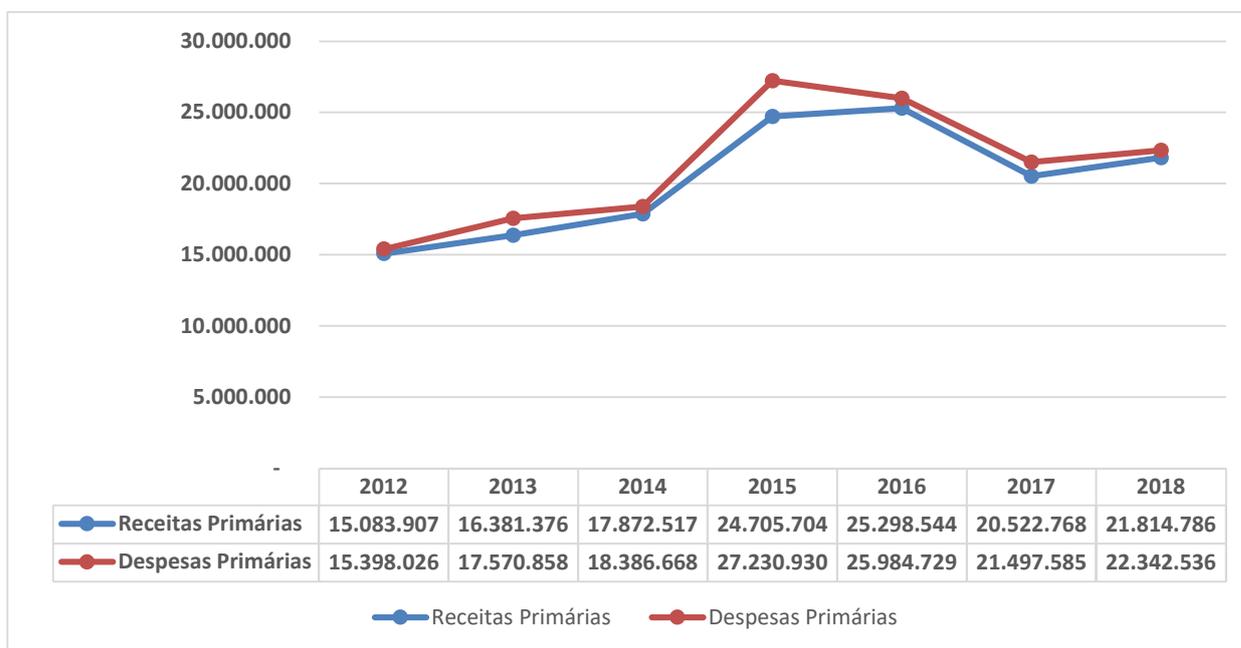
Quanto à análise da execução orçamentária e financeira do Distrito Federal, o acúmulo de sucessivos déficits primários entre 2012 e 2018, aponta o aprofundamento da crise fiscal enfrentada tendo como fator a ampliação das despesas em ritmo de crescimento maior que o das receitas no período, durante todos os anos do período em análise, conforme observa-se no Gráfico 4.2, situação representativa do desequilíbrio orçamentário crônico, classificado por Luque e Silva

⁵⁰ O volume de recursos repassados é definido na mesma lei de criação do FCDF e corresponde a R\$ 2,9 bilhões, corrigidos, anualmente, pela variação da receita corrente líquida da União.

(2004), como uma falha de governo:

Gráfico 4.2: Receitas X Despesas Primárias – 2012 a 2018

R\$ Em Mil



Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Agosto/2019.

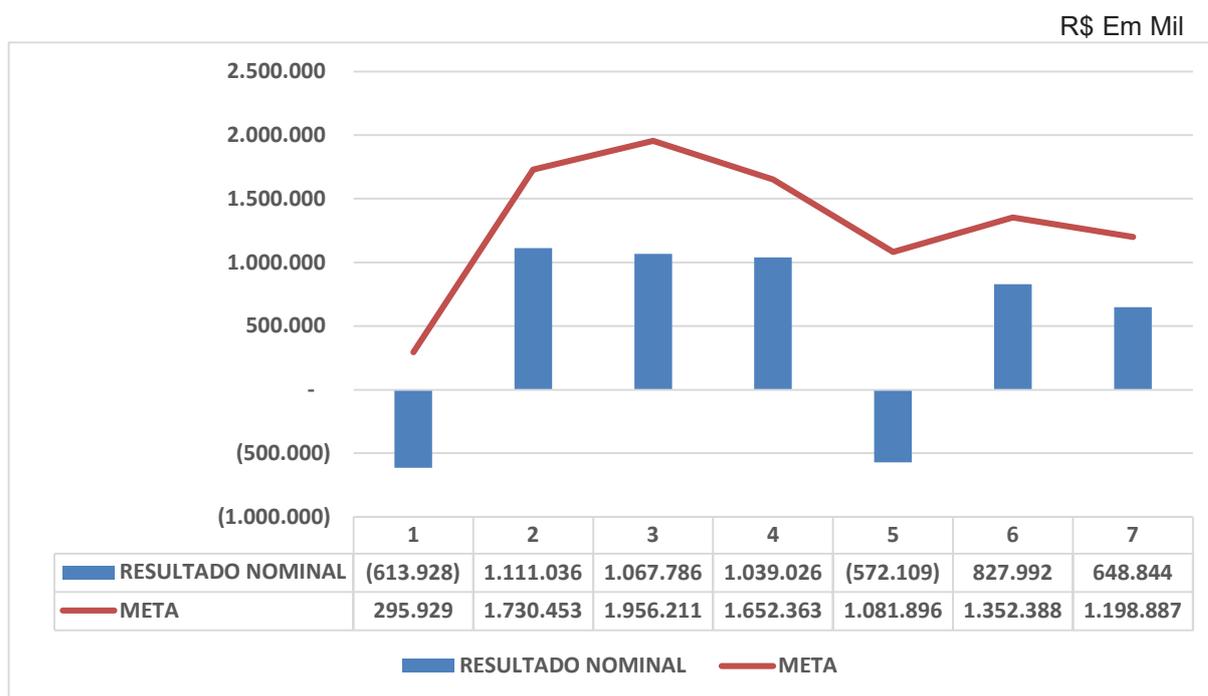
Verifica-se, nitidamente, no Gráfico 4.2, dois elevados picos de crescimento das receitas e despesas, correspondentes aos anos de 2015 e 2016, devido ao aporte de recursos transferidos pela União ao FCDF e registrado no orçamento distrital, conforme relatado precedentemente, que não se repetiu nos anos de 2017 e 2018, por determinação do TCU. Os recursos do FCDF não ocasionam impacto nos relatórios da LRF, pois suas receitas são descontadas como deduções, conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional⁵¹.

A evolução das receitas e despesas primárias será detalhada nos itens 4.2 e 4.3, a seguir, buscando avaliar as causas dos desequilíbrios e diferenças entre essas variáveis primárias, além de outros aspectos qualitativos da política fiscal adotada no Distrito Federal no período em análise.

Os resultados nominais do Distrito Federal se mantiveram aquém das metas fiscais estabelecidas em todos os anos do período em análise, conforme Gráfico 4.3.

⁵¹ De acordo com a 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP da Secretaria do Tesouro Nacional: Na Receita Corrente Líquida do Distrito Federal, não serão considerados os recursos recebidos para atendimento das despesas com pessoal a cargo da União prevista nos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e no art. 31 da Emenda Constitucional nº 19. MCASP (2018, p.185).

Gráfico 4.3: Resultados Orçamentários X Metas – 2012 a 2018



Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Agosto/2019.

Entretanto, a reverso do déficit nominal de 2015, que alcançou R\$ 572 milhões, foi mantida nos dois últimos anos, muito embora o superávit de 2018, que alcançou R\$ 648 milhões, foi 21,64% inferior aos R\$ 828 milhões de 2017.

4.2. Evolução das Receitas Primárias

As receitas primárias do Distrito Federal, entre os anos de 2012 e 2018, desenvolveram uma trajetória ascendente verificada na Tabela 4.2, com dois elevados picos de crescimento nos anos de 2015 e 2016, em virtude de registro dos recursos do FCDF já discutidos e crescimento nominal de 6,30% os dois últimos anos.

As receitas se subdividem em dois grandes grupos: receitas correntes e de capital, com média de representatividade das receitas correntes sobre o total das receitas permanecendo em torno de 98%, no período, contra uma participação ínfima das receitas de capital.

Tabela 4.2: Histórico das Receitas Primárias

Em Milhões

DESPESAS FISCAIS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VR (%) 2018/ 2017
Receitas Primárias Correntes	14.374	16.037	17.478	24.593	24.976	20.182	21.536	6,71
Receitas Tributárias	10.278	11.443	12.655	13.155	14.355	14.779	15.811	6,98
Receitas de Contribuições	1.365	1.383	1.532	1.794	1.674	1.496	1.439	-3,80
Receita Patrimonial	432	350	633	716	788	747	580	-22,36
<i>(-) Aplicações Financeiras</i>	369	259	459	561	739	648	412	-36,34
Receita Industrial	4	5	2	1	2	3	4	34,28
Receita de Serviços	380	482	435	409	479	525	525	0,01
Transferências Correntes	1.551	1.606	1.752	7.893	7.295	1.988	2.078	4,54
Outras Receitas Correntes	720	1.002	900	1.161	1.088	1.290	1.509	16,99
Receitas Primárias Capital	708	343	393	112	322	340	278	-18,25
<i>(-) Operações de Crédito</i>	213	190	487	580	100	517	561	8,62
<i>(-) Alienação de Bens</i>	13	8	7	0,5	14	29	59	98,74
<i>(-) Amortizações</i>	18	60	88	51	140	14	21	51,29
Transferências de Capital	708	343	393	58	149	73	43	-40,49
Outras Receitas de Capital	-	-	-	53	172	266	234	-12,09
TOTAL	15.083	16.381	17.872	24.705	25.298	20.522	21.814	6,30

Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal.

No primeiro grupo encontra-se a principal fonte de arrecadação distrital: as receitas tributárias. As receitas tributárias, principal item das receitas correntes, totalizaram R\$ 15,8 bilhões, com um aumento nominal de 6,98% na arrecadação em relação ao realizado no mesmo período do ano anterior.

Dentre as receitas tributárias, o ICMS é o principal tributo com média de 51% de representatividade sobre o total das receitas tributárias realizadas no período de 2012 a 2018, conforme evolução descrita na Tabela 4.3:

Tabela 4.3 – Histórico do ICMS do Distrito Federal – 2012 a 2018

Em Milhões

ANO	VALOR	VR%
2012	5.494	-
2013	5.987	8,98
2014	6.540	9,24
2015	6.481	-0,90
2016	7.375	13,79
2017	7.556	2,47
2018	7.989	5,71

Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal.

Em 2018, apresentou arrecadação de R\$ 8,0 bilhões, com uma realização de 92,72% da previsão anual. O valor realizado proporcionou uma variação nominal positiva de 5,71% em comparação com o efetivado no mesmo período do ano anterior.

A queda no ICMS, no ano de 2015, decorreu do ingresso extraordinário de R\$ 119 milhões oriundos de alvará de levantamento, contabilizados em dezembro de 2014, referente ao segmento de comércio atacadista de higiene e cosméticos.

Para os demais impostos, apresentaremos, a seguir, uma descrição de suas performances no ano de 2018.

O Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF apresentou um acréscimo de 13,55% em relação ao mesmo período do ano anterior, com uma arrecadação de R\$ 3,2 bilhões, em 2018. O elevado crescimento na arrecadação desse imposto é resultado do crescimento da despesa bruta com pessoal no período.

O ISS apresentou uma variação nominal de 1,72% comparado com o realizado no ano anterior, sendo arrecadados R\$ 1,6 bilhão, com uma realização de 97,69% da receita prevista para o exercício.

O IPVA alcançou um montante de R\$ 1,0 bilhão, superior em 6,51% em relação ao valor realizado no mesmo período do ano de 2017. A participação do IPVA no total das receitas dos impostos realizadas, em 2018, foi de 6,69%.

Com relação ao IPTU, a realização somou R\$ 794,1 milhões, representando um acréscimo de 9,94% em relação a 2017, com uma realização de 102,39% do valor previsto.

O estoque da dívida ativa do Distrito Federal atingiu, em 2018, o montante de R\$ 32,8 milhões. A receita proveniente dos pagamentos da dívida ativa, nesse mesmo exercício, totalizou R\$ 369,1 milhões e são destinados ao Fundo Solidário Garantidor do Instituto de Previdência dos Servidores do Distrito Federal⁵².

Em relação às Transferências Correntes, verificou-se que na média dos anos de 2012 a 2018, essas receitas representaram 10% sobre o somatório das Receitas Correntes Primárias, compostas pelas transferências constitucionais e legais da União, totalizando R\$ 2.078,8 milhões, no exercício de 2018. No total dessas transferências inserem-se as receitas do Fundo de Participação dos Estados - FPE (R\$ 614,1 milhões), do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (R\$ 176,1

⁵² Exigência da Lei Complementar nº 932 de 03 de outubro de 2017.

milhões) e as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS (R\$ 697,9 milhões).

Nota-se que o status legal⁵³, devido a identidade própria e única do Distrito Federal na Federação, permite que recepcione receitas de competência de estados e municípios, além de transferência específicas da União, como o FCDF. Em contrapartida, oferta serviços públicos tanto de competência municipal quanto estadual, desde limpeza urbana, até saúde universal e educação básica. O montante das transferências provenientes do FCDF, de 2012 a 2018, correspondeu a R\$ 83,7 bilhões, conforme detalhamento na Tabela 4.1 disposto na seção anterior 4.1 deste capítulo.

As receitas primárias de capital atingiram, em 2018, o valor de R\$ 278,6 milhões, após a exclusão dos ingressos referentes às operações de crédito (R\$ 561,8 milhões), alienação de bens (R\$ 59,1 milhões) e amortizações de empréstimos (R\$ 21,2 milhões).

As transferências de capital foram influenciadas, no último triênio, pelas receitas decorrentes de depósitos judiciais com base na Lei Complementar nº 151/2015, nos montantes de R\$ 173 milhões, R\$ 267 milhões e R\$ 234,5 milhões.

4.3. Evolução das Despesas Primárias

A Tabela 4.4 permite observar que as despesas primárias do Distrito Federal, entre os anos de 2012 e 2018, apresentaram trajetória de crescimento muito influenciada pelos gastos correntes, em especial as de Pessoal e Despesas Correntes.

⁵³ Conforme dispõe o art. 32, § 1º da Constituição Federal, o Distrito Federal tem uma natureza híbrida de estado e município.

Tabela 4.4: Histórico das Despesas Primárias

Em Milhões

DESPESAS FISCAIS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	VR (%) 2018/ 2017
Despesas Primárias Correntes	13.644	15.350	16.714	26.478	25.229	20.511	21.249	3,60
Pessoal e Encargos Sociais	8.665	9.582	10.960	19.672	17.910	12.972	12.975	0,02
<i>(-) Juros e Encargos da Dívida</i>	<i>146.471</i>	<i>160</i>	<i>183</i>	<i>230</i>	<i>197</i>	<i>219</i>	<i>251</i>	<i>14,91</i>
Outras Despesas Correntes	4.978	5.757	5.753	6.806	7.318	7.538	8.273	9,76
Despesas Primárias Capital	1.753	2.220	1.672	752	755	986	1.092	10,79
Investimentos	1.561	2.180	1.642	674	684	860	989	15,07
Inversões Financeiras	302	275	280	85	82	166	189	14,03
<i>(-) Concessão de Empréstimos</i>	<i>110</i>	<i>235</i>	<i>251</i>	<i>7</i>	<i>11</i>	<i>40</i>	<i>86</i>	<i>115,03</i>
<i>(-) Amortização da Dívida</i>	<i>162</i>	<i>165</i>	<i>187</i>	<i>238</i>	<i>224</i>	<i>233</i>	<i>306</i>	<i>31,45</i>
TOTAL	15.398	17.570	18.386	27.230	25.984	21.497	22.342	3,93

Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal.

O total das despesas primárias, embora com crescimento nominal de 3,93% no último biênio aquém ao índice das receitas de 10,30%, apresentou-se, em 2018, superior ao somatório das receitas, ocasionando um resultado primário deficitário da ordem de R\$ 527,7 milhões, conforme já ilustrado no gráfico 4.2. Adicionalmente, Luque e Silva (2004) incluem dentre essas falhas, a existência de uma situação de desequilíbrio orçamentário crônico, em que as despesas do governo são superiores às receitas arrecadadas.

As despesas financiadas com recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, constam computadas no total das despesas primárias dos anos de 2015 e 2016, fato que alavancou, sobremaneira, os gastos de Pessoal, nos montantes elencados, precedentemente, no item 4.1 deste capítulo. As despesas primárias se subdividem em dois grandes grupos: despesas correntes e de capital, com média de representatividade das despesas correntes sobre o total em torno de 93%, durante todo o período de 2012 a 2018, contra uma participação tímida das despesas de capital.

As Outras Despesas Correntes que contemplam os gastos relativos a 8,3 bilhões, corresponderam a 37% do total do ano de 2018, e apresentaram um aumento nominal de 10% em relação ao mesmo período de 2017, indicador também influenciado pelo custeio da folha das áreas de saúde e educação pagas pelo FCDF, que girou em torno dos R\$ 173 milhões em 2015.

Em que pese o crescimento nominal das despesas do grupo de capital, em 10,74%, ao final de 2018, o valor dispendido nesse ano, sequer conseguiu alcançar os patamares da execução de 2014, devido à queda expressiva desse grupo em 2015.

Ocorre que, além dos recursos do FCDF executados pelas áreas de saúde e educação, no valor de R\$ 6,1 bilhões, houve empenho orçamentário⁵⁴ da folha salarial dos servidores distritais de competência do mês de dezembro/2015, em torno de R\$ 1,2 milhão, naquele próprio mês, computando ao final daquele exercício 13 folhas, em obediência às normas estabelecidas na Lei 4.320/64. Tal ocorrência, acabou de vez com a sistemática de execução orçamentária que vinha sendo utilizada no Distrito Federal, principalmente nas áreas de saúde e educação, que era a de se empenhar no exercício seguinte, as folhas de competência de dezembro do ano anterior.

A LRF estabeleceu limites para controle da despesa com Pessoal e para a Dívida Pública, visando melhor gestão e transparência das contas públicas pelos entes subnacionais. Esses dois limites adquiriram grande relevância como ferramenta de planejamento e controle para os gestores públicos. Nesse aspecto, o endividamento será explanado com destaque no item 4.4 deste capítulo e o limite da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida-RCL do Distrito Federal, será abordado na sequência neste item.

Conforme os ditames da LRF, o limite da despesa com pessoal corresponde a 60% de suas Receitas Correntes Líquidas, e caso seja ultrapassado, ao final de um quadrimestre, o excedente deverá ser eliminado nos seguintes. Existem, ainda, o limite de alerta, representado 90% do limite máximo e o limite prudencial, representando 95% do limite máximo, sendo que para o poder Executivo, estes limites são de 46,5% e 44,1% da RCL.

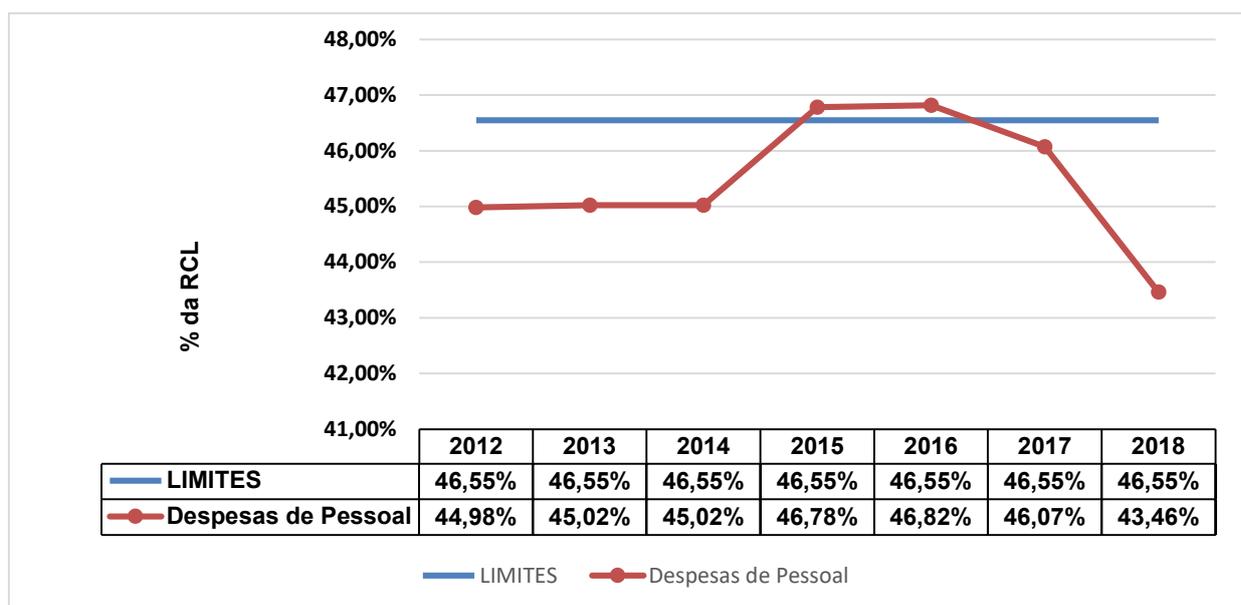
Há diferenças nas metodologias de cálculo expedida pelos Tribunais de Contas de cada ente federativo. Para o Distrito Federal, que acumula a competência de estado e município, a estrutura do seu relatório é um pouco diferenciada dos demais estados para computar os tributos de ambas as competências. Além disso, as despesas com pessoal custeadas pelo Fundo Constitucional são deduzidas do cômputo total, não tendo impacto sobre esse indicador da LRF.

Segundo os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão

⁵⁴ A Lei nº 5.570, de 17 de dezembro de 2015, autorizou abertura de crédito extraordinário à LOA/2015 do Distrito Federal no valor aproximado de R\$ 1,2 bilhão.

Fiscal do Distrito Federal, a despesa com pessoal ativo e inativo excedeu o limite estabelecido na LRF, em 2015 e 2016, com índices de 46,78% e 46,82%, respectivos, decorrentes da implantação de aumentos remuneratórios concedidos a muitas carreiras nos oito últimos meses de 2014 e nos quatro primeiros meses de 2015, conforme trajetória ilustrada no Gráfico 4.4.

Gráfico 4.4: Evolução da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais em relação à Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Agosto/2019.

O forte acúmulo dos gastos com pessoal em 2015, ocasionou o estrangulamento dos investimentos nesse ano, que sofreram queda expressiva de 59%, passando de R\$ 1,6 bilhão para 674 milhões.

O Governo do Distrito Federal buscou sanar essa extrapolação dos limites com uma série de medidas: alterações na estrutura do Executivo distrital, com redução de 24 para 17 Pastas, que resultaram em cortes de cargos comissionados; reprogramações orçamentárias por remanejamentos entre despesas e entre unidades, medidas legislativas de aumento de arrecadação, adiamento da implementação de aumentos remuneratórios concedidos em 2013 e 2014, dentre outras. Tais ações possibilitaram o pagamento dos salários dos servidores e terceirizados, assim como o adimplemento de despesas correntes inadiáveis e a manutenção da máquina pública, ao contrário de outros estados.

Em atendimento à LRF, foi bloqueado⁵⁵, até setembro de 2019, o saldo de R\$ 10,4 milhões, referentes a 20% das despesas com Cargos em Comissão e Funções Gratificadas.

Conforme descrito nesse capítulo, observa-se que as Despesas com Pessoal e Encargos sociais representam o primeiro maior gasto primário do Distrito Federal. Os dados mostram que no último ano do período analisado de 2018 essas despesas obtiveram representatividade de 58,08% sobre o total de gastos, seguidas das Outras Despesas Correntes que representaram 37,03%. Importante ressaltar que esse desempenho se manteve durante todo o período em análise.

Em contrapartida, as taxas de representatividade dos investimentos sobre o total dos gastos primários distritais, despencaram de 10% em 2012, para 4% no ano de 2018, demonstrando que, indubitavelmente, esta tem sido a variável primária de ajuste do governo distrital para equalizar suas contas públicas, confirmando as constatações do trabalho de Correia (2014) que indicam que a perda de espaço fiscal afeta o investimento público, por ser esse, de fato, o único componente discricionário da despesa.

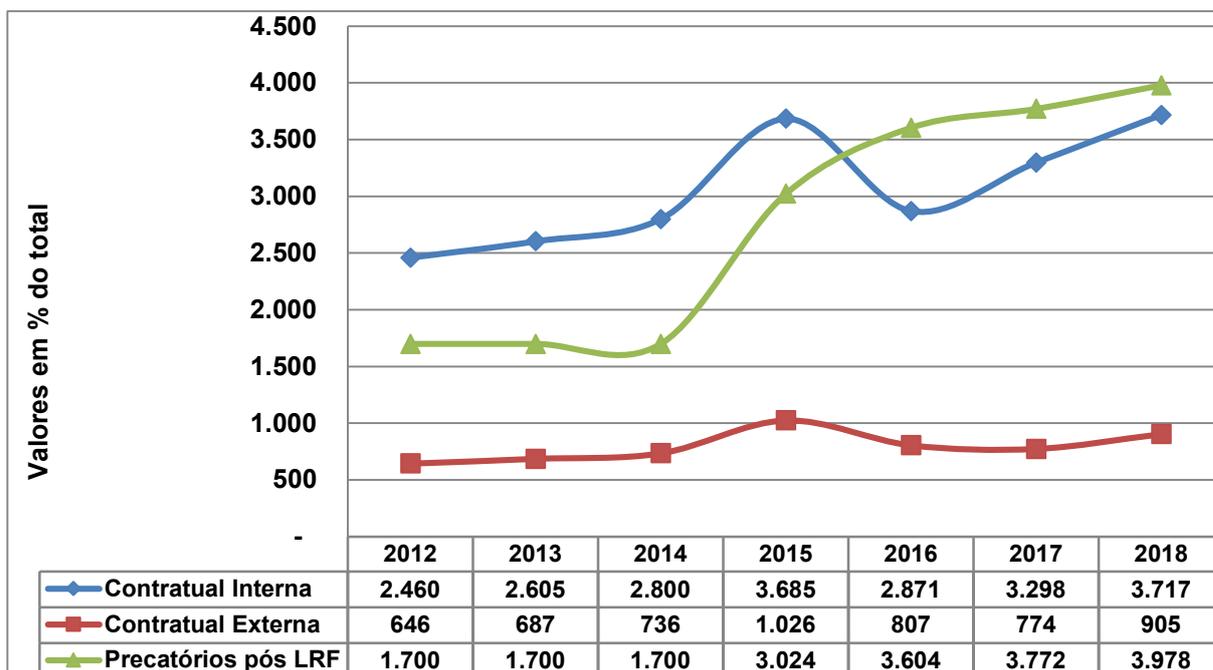
4.4. Evolução e Composição da Dívida Pública

A Dívida Consolidada Bruta-DC do Distrito Federal, ao final de 2018, apresentou saldo de R\$ 8,6 bilhões, compostos por R\$ 3,7 bilhões de dívida interna, R\$ 904 milhões de dívida externa e R\$ 4,0 bilhões referentes aos precatórios posteriores a maio de 2000. O Gráfico 4.5, ilustra a evolução dos componentes da DC do Distrito Federal, no período de 2012 a 2018:

⁵⁵ Segundo a Portaria nº 15/2019, da então Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento e Gestão do Distrito Federal, atualmente, Secretaria de Estado da Economia, publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 14, de 21/01/2019, pág. 2, utilizou-se como referência o valor das despesas com Cargos em Comissão e Funções Gratificadas do mês de janeiro de 2015 que, à época, era de R\$ 52,0 milhões.

Gráfico 4.5: Evolução da Dívida Consolidada por componentes

R\$ Milhões



Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Agosto/2019.

A Dívida Fundada Interna é composta por vinte e nove contratos, sendo um junto à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, referente ao refinanciamento da dívida, vinte e dois com a Caixa Econômica Federal, três contratos junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e três junto ao Banco do Brasil - BB.

Além da Dívida Interna referente a operações de crédito, o GDF parcelou cinco dívidas junto à Receita Federal do Brasil – RFB. Uma era da Sociedade de Abastecimento de Brasília – SAB, em liquidação, no valor de R\$ 19,4 milhões, assumida com base na Lei 5.565, de 09/12/2015, que transferiu para o GDF os direitos e obrigações. Outras dívidas, eram da extinta Fundação Hospitalar do Distrito Federal, no valor de R\$ 24,8 milhões e a dívida de auto de infração para o PASEP, exercício de 2014, no valor de R\$ 9,9 milhões. Caso o DF não assumisse estas dívidas, ficaria impedido de renovar a Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União.

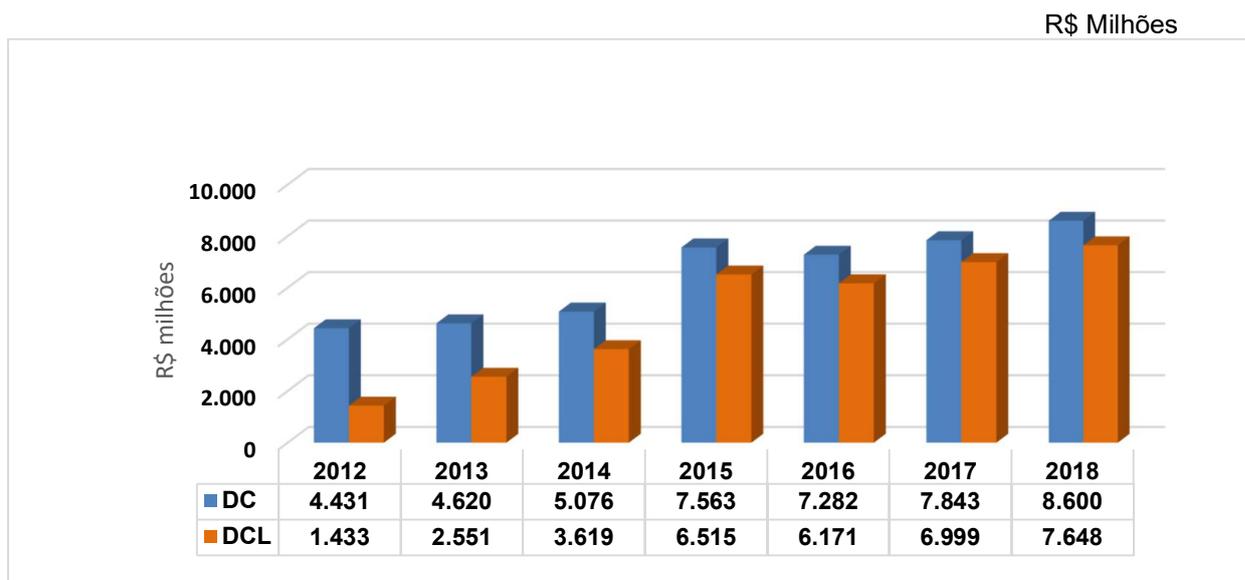
O estoque da Dívida do contrato da STN sofreu acréscimo, de 2017 para 2018, devido à elevação do IPCA no decorrer do ano. A dívida com a CAIXA e BB sofreu acréscimo em função dos desembolsos das operações. A STN é credora de

31%, BNDES de 10,11%, BB de 27,59%, CAIXA de 30,23% e Receita Federal do Brasil de 1,07%.

A Dívida Fundada Externa refere-se a seis contratos, sendo quatro contraídos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e dois junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Houve uma acréscimo da dívida, de 2017 para 2018, em virtude das liberações ocorridas no período, bem como da variação cambial.

Deduzindo-se da DC as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, obtemos o saldo de R\$ 7,6 bilhões, que representa a Dívida Consolidada Líquida-DCL do Distrito Federal, em 2018. O Gráfico 4.6, ilustra a evolução das DC e DCL do Distrito Federal, no período de 2012 a 2018:

Gráfico 4.6: Evolução das Dívidas Consolidada e Líquida



Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Agosto/2019.

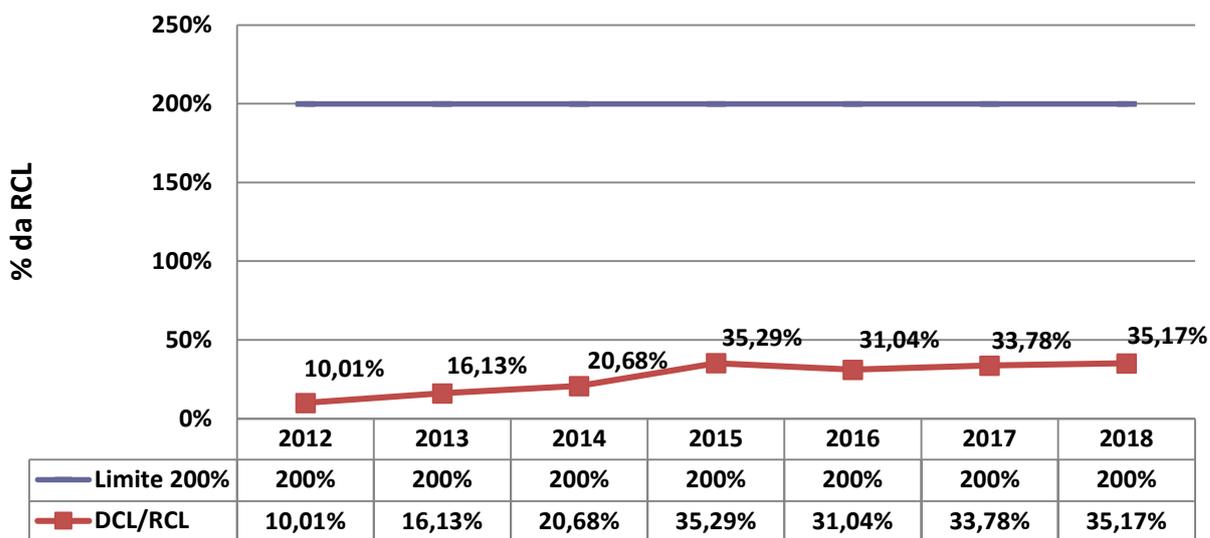
A Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, determina que a dívida consolidada líquida dos estados, municípios e Distrito Federal não pode exceder:

- 2 vezes a receita corrente líquida no caso dos estados e do Distrito Federal; e
- 1,2 vezes receita corrente líquida no caso dos municípios.

O Gráfico 4.7 demonstra que o Distrito Federal triplicou a relação entre sua Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida e, muito embora, essa

relação tenha aumentado nos últimos anos, ela ainda é baixa se comparada ao nível máximo permitido pelo Senado Federal, de 200%.

Gráfico 4.7: Evolução da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida



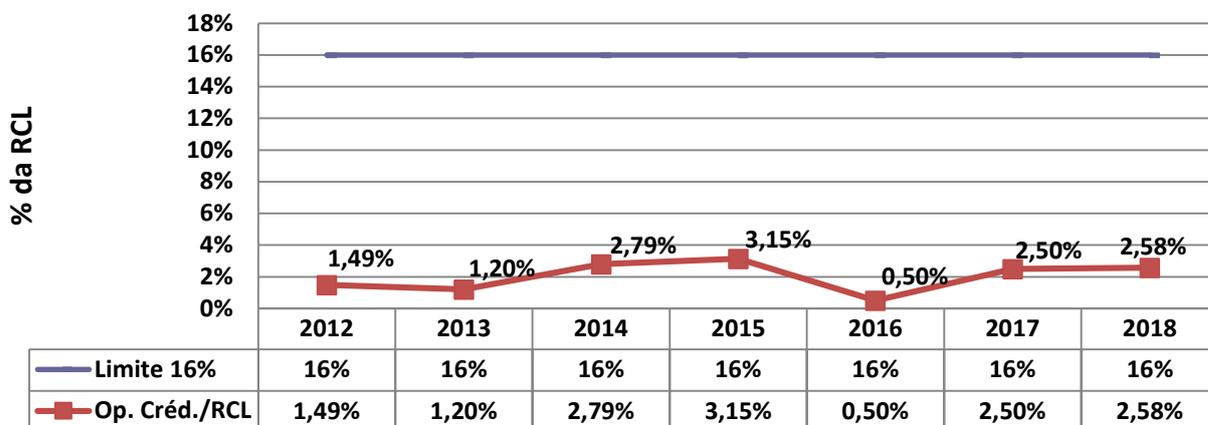
Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Agosto/2019.

Ao final do 3º quadrimestre de 2018, esta relação correspondeu a 35,17%, bem inferior ao limite de 200% sobre a RCL, indicando que o DF possui capacidade de endividamento.

A contratação de operações de crédito no Distrito Federal tem sido muito influenciada pela rigidez das regras para aprovação de novas operações no âmbito do Governo Federal. A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Resoluções nº 40/01 e nº 43/01 do Senado Federal definem limites ao endividamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) do ente.

O Gráfico 4.8 demonstra a evolução desse limite de 16% da RCL para ingressos de operações de crédito, sendo cumprido com muita folga pelo Distrito Federal, durante todo o período.

Gráfico 4.8 – Evolução das Operações de Crédito do Distrito Federal

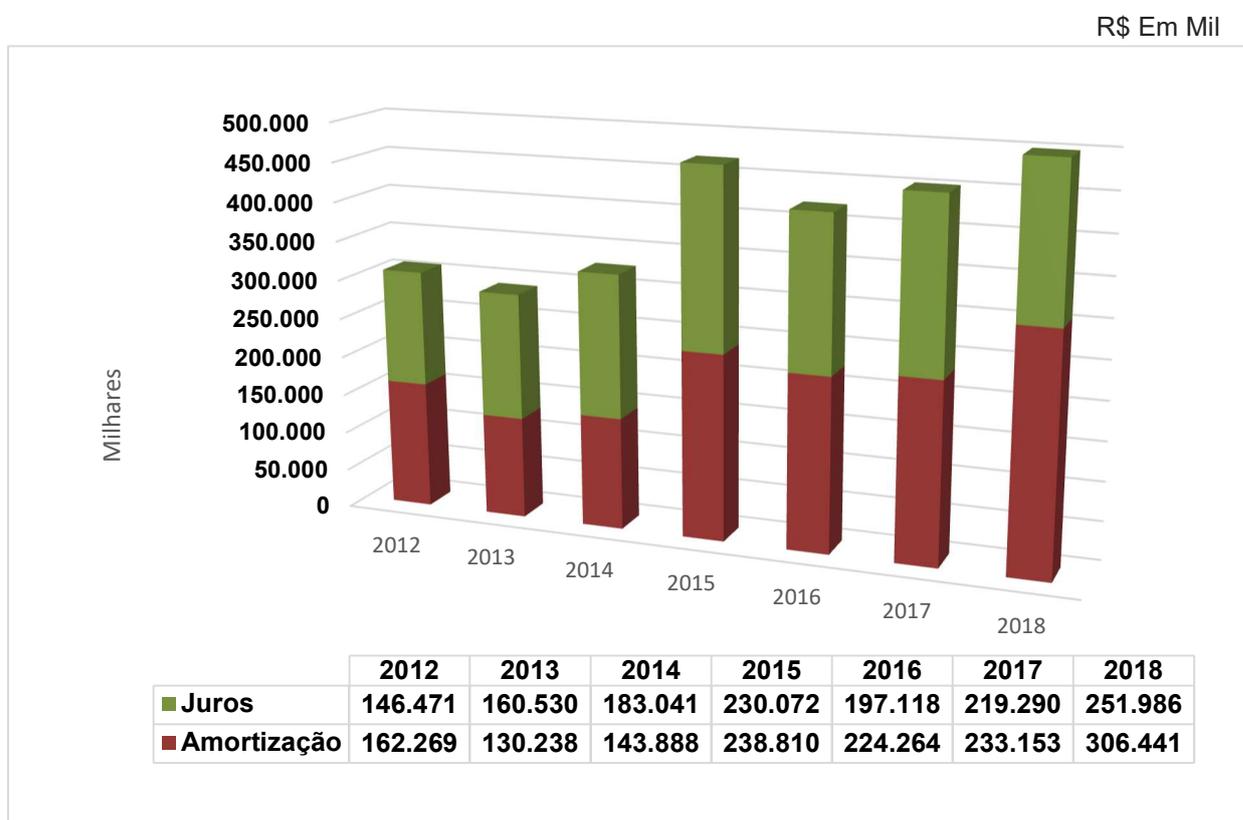


Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Agosto/2019.

Ao final do 3º quadrimestre de 2018, esta relação correspondeu a 2,58%, bem inferior ao limite definido pelo Senado Federal, que é de 16%.

O Gráfico 4.9 representa a evolução anual do pagamento do serviço da dívida, demonstrando que um maior crescimento da dívida contratual leva a um maior dispêndio com seu serviço.

Gráfico 4.9– Evolução do Pagamento do Serviço da Dívida



Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Agosto/2019.

Em 2018, a despesa com serviço da Dívida Interna do Distrito Federal foi de R\$ 226,2 milhões com amortização e R\$ 222,5 milhões com juros e encargos, perfazendo um total de R\$ 448,7 milhões. A despesa com o serviço da Dívida Externa do Distrito Federal foi assim distribuída: R\$ 80,2 milhões com amortização e R\$ 29,4 milhões com juros e encargos, perfazendo um total de R\$ 109,6 milhões. De fato, conforme explanado nesse item, as contas públicas do Distrito Federal não apresentam elevado estoque de dívida pública e o nível de endividamento se mostra menos alarmante que o de gastos com pessoal.

O Distrito Federal, que apresenta um indicador pouco preocupante ao longo dos anos de 2012 a 2018, se encontra no hall dos entes subnacionais brasileiros menos endividados, do ponto de vista da dívida pública contratual.

4.5. Programa de Ajuste Fiscal

No Brasil, na década de 1980, houve três renegociações no âmbito de políticas públicas abrangidas por pactos federativos, visando o reescalonamento de dívidas estaduais, com parâmetros aprovados nas Leis n.º 7.976, n.º 8.727 e n.º 9.496. A primeira tratou do endividamento externo de responsabilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios pela União, a segunda no âmbito das Empresas Estatais e a terceira junto aos Governos Estaduais.

Para os Governos Estaduais, a Lei n.º 9.496⁵⁶ autorizou a incorporação e o refinanciamento de suas dívidas pelo Governo Federal, por meio de programas de reestruturação e de ajuste fiscal implantados, em linhas gerais, no prazo de até trinta anos, com prestações calculadas com base na tabela Price e indexação pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), no intuito de promover o equilíbrio fiscal.

Em julho de 1999, o Distrito Federal assinou o Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívida n.º 003/99 STN/COAFI, com a União, firmando, segundo os ditames da Lei n.º 9.496, o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal do Distrito Federal-PAF/DF.

⁵⁶ A Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997, instituiu o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), estabelecendo critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento da dívida pública mobiliária e outras que especifica pela União e de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal.

O Governo distrital refinanciou, assim, 43 contratos de sua dívida o que correspondeu, à época a R\$ 642 milhões, que representava cerca de 70% de sua dívida contratual interna, em 360 meses, com taxa de juros de 6% ao ano e atualização monetária com base no IGP-DI.

Ocorre que, em 2014, a Lei Complementar 148/2014, alterada pela Lei Complementar 151/2015, autorizou a União a modificar o indexador e a taxa de juros dos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais firmados com base na Lei nº 9.496 e a conceder descontos sobre os saldos devedores referentes à diferença entre o montante do saldo em 1º de janeiro de 2013 e o apurado pela variação acumulada da taxa SELIC desde a assinatura dos contratos.

Após intensas negociações dos entes federativos com a União e no amparo das citadas legislações, o Distrito Federal assinou, em março de 2016, o termo aditivo ao contrato de refinanciamento com as seguintes condições favoráveis:

- a substituição do indexador da dívida de IGP-DI para o índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA;
- a redução da taxa de juros contratual de 6% ao ano para 4% e atualização monetária baseada na variação do IPCA limitada à taxa SELIC;
- redução no saldo devedor de R\$ 339 milhões, que gerou um desconto na prestação mensal de R\$ 4 milhões, reduzindo-a de R\$ 12 milhões para R\$ 8 milhões.

Do acordo federativo, firmado em 20 de junho do ano de 2016, derivou a Lei Complementar nº 156/16⁵⁷ e findo o prazo legal previsto para as renegociações, referentes ao alongamento de dívidas com a União no âmbito da Lei nº 9.496, o Distrito Federal decidiu pela não celebração de um novo aditivo contratual, conforme previa o artigo 1º da Lei Complementar nº 156/2016, em razão de análises econômico-financeiras locais, apesar de vir pagando a parcela mensal de sua dívida com o alongamento do prazo de 248 meses para o pagamento das dívidas refinanciadas.

Diante disso, o Distrito Federal ingressou com uma ação no Supremo Tribunal Federal e obteve parcial sucesso no Mandado de Segurança nº 34.154, com pedido

⁵⁷ Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

de medida liminar contra a metodologia criada pelo Decreto nº 8.616/2015, para a concessão do desconto a que se refere o artigo 3º, da Lei Complementar nº 148/2014.

A União, por sua vez, requereu o prosseguimento do feito em seus regulares termos, com a revogação da medida liminar e, ao final, a denegação da segurança, em razão do Distrito Federal não ter adotado as medidas de contrapartida estabelecidas pela LC nº 156/2016 para o refinanciamento de sua dívida pública e, portanto, estaria impedido de continuar se beneficiando dos efeitos da medida liminar. Entretanto, o Distrito Federal optou pela redução extraordinária da prestação mensal nos moldes do artigo 3º da citada Lei e goza desse benefício em função do Mandado de Segurança nº 34.154, que tramita perante o Supremo Tribunal Federal, fato que gerou um resíduo no valor de R\$ 253,6 milhões, referência agosto/2019, pela não adesão à LC nº 156.

Atualmente, o Distrito Federal aguarda análise da União, já que não possui condições de quitar esse saldo remanescente de uma única vez e, diante da situação financeira deficitária que se encontrava em 2018, sugeriu quitar a dívida, à partir março de 2019, na proporção de um doze avos por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência, além da desistência da ação judicial, voltando a pagar conforme a Lei 148/2014, com término em julho de 2029.

Com essa proposta, o valor da prestação do Distrito Federal passaria a ser aproximado de R\$ 9 milhões, acarretando um aumento de R\$ 3,7 milhões em suas mensalidades, uma vez que, por força da ação judicial, o Distrito Federal vem pagando uma prestação em torno de R\$ 5,3 milhões, com término em julho de 2049, amparado pela Lei 156/2016.

Outra mudança importante que merece destaque em relação à legislação, foi a ocorrida no exercício de 2017, através da Portaria STN nº 690/2017, que padronizou os conceitos e definições utilizados no PAF/DF com os da LRF, mas sem grandes impactos para o Distrito Federal, haja vista se tratar apenas de mudança metodológica.

Nesse contexto metodológico, o PAF/DF é elaborado para o período de um ano e revisado a cada exercício, contendo metas e compromissos anuais de referência, além da exigência pelo adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e estimativas para dois exercícios financeiros subsequentes. Para fins de conceitos e definições, adota os contidos na LRF, Manual de

Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP e no Manual dos Demonstrativos Fiscais - MDF.

Para sua avaliação, são emitidos relatórios anuais que retratam o desempenho fiscal do Distrito Federal, em relação às metas estipuladas, bem como para apresentar as perspectivas fiscais para biênio seguinte. Na composição dos dados do PAF/DF são excluídos os recursos oriundos do Fundo Constitucional do Distrito Federal destinados às áreas de saúde, educação e aos órgãos de segurança, por não transitarem pelo orçamento distrital. Com base nos relatórios anuais de avaliação, foram sintetizadas as metas e realizações apresentadas pelo Distrito Federal, no âmbito do PAF/DF, no período de 2012 a 2019, conforme ilustrado nas Tabelas 4.5 e 4.6:

Tabela 4.5: Metas X Realização 2012 a 2015 – PAF/DF

R\$ MILHÕES

DETALHAMENTO	2012		2013		2014		2015	
	Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta	Realizado
META 1 Dívida Financeira/RLR	≤ 1	0,23	≤ 1	0,22	≤ 1	0,23	≤ 1	0,26
META 2 Resultado Primário (R\$ milhões)	-457	-433	-1.038	-946	-430	-2.277	-1.173	-1.472
META 3 Despesa Pessoal/RCL	≤ 60%	52,28%	≤ 60%	51,51%	≤ 60%	56,98%	≤ 60%	64,19%
META 4 Receita Própria (R\$ milhões)	9.426	9.496	10.857	10.818	12.006	11.465	13.256	12.167
META 5 Outras Despesa Correntes/RLR	43,22%	44,40%	42,29%	46,12%	41,97%	43,21%	43,51%	42,93%
META 6 Investimentos/RLR	14,02%	15,76%	18,85%	15,55%	15,26%	14,52%	17,96%	4,08%

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Anuais do PAF do Distrito Federal.

Tabela 4.6: Metas X Realização 2016 a 2019 – PAF/DF

R\$ MILHÕES

DETALHAMENTO	2016		2017		2018		2019
	Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta
META 1 Dívida Financeira/RLR	≤ 1	0,22	≤ 1	0,24	31,58%	26,84%	59,46%
META 2 Resultado Primário (R\$ milhões)	-628	-486	-1.159	-1.093	-1.227	-444	-1.296
META 3 Despesa Pessoal/RCL	≤ 60%	56,78%	≤ 60%	58,49%	≤ 60%	50,33%	≤ 60%
META 4 Receita Própria (R\$ milhões)	13.218	13.418	14.464	14.067	13.782	14.700	14.994
META 5 Outras Despesa Correntes/RLR	43,65%	45,10%	43,38%	44,71%	A partir de 2018, não existe meta mensurável e sim compromissos relacionados à gestão pública.		
META 6 Investimentos/RLR	5,20	4,58%	12,82	6,00%	8,89%	6,58%	8,54%

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Anuais do PAF do Distrito Federal.

Observa-se da Tabela 4.6 que a meta 5 do Programa, a partir do ano de 2018, passou a se compor de compromissos atinentes à gestão pública, como os listados a seguir, com pleno cumprimento pelo Distrito Federal nesse ano:

- Preenchimento do Anexo V do RGF para os demais Poderes;
- Encaminhar à STN, até o dia 31 de maio de cada ano, Relatório sobre a execução do PAF relativo ao exercício anterior e sobre as perspectivas para o triênio seguinte, contendo análise detalhada do cumprimento ou descumprimento de cada meta ou compromisso; e
- Divulgar, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os dados e informações relativos ao PAF, consoante o que dispõe o parágrafo 1º do artigo 1º da LRF.

A meta nº 1 de geração de superávits primários e a meta nº 2 de redução de endividamento estadual são as principais metas no âmbito do PAF/DF, cujo não cumprimento acarreta um cobrança a título de amortização extraordinária, por meta não cumprida, no valor correspondente a vinte e cinco centésimos por cento da

Receita Líquida Real –RLR⁵⁸, média mensal e a inadimplência perante o Programa.

Nessa acepção, o Distrito Federal, ao longo de todo o período de 2012 a 2018, cumpriu todas às metas e compromissos definidos para o período em destaque, mantendo sua Dívida Financeira em valor não superior ao de sua RLR, com relação Dívida Financeira/RLR abaixo do cômputo das metas definidas do Programa. No ano de 2018, essa relação apresentou o valor de 26,84%, em razão da não contratação de novas operações de crédito.

Com relação às metas para o ano de 2019, o Governo do Distrito Federal se comprometeu em buscar, cada vez mais, a excelência da exploração da base tributária local, de forma a financiar as despesas obrigatórias de caráter continuado e aquelas constitucionais ou legais, bem como concretizar a realização de ações governamentais dos programas e projetos estratégicos.

Conforme exposto, o PAF/DF, assinado em 1999, tem sido desde então, importante instrumento de controle das finanças públicas distritais para a Secretaria do Tesouro Nacional, constituindo-se em um fundamental marco legal brasileiro aliado à Lei de Responsabilidade Fiscal, estimulando a geração de superávit primário pelos entes subnacionais, em conformidade com as diretrizes defendida por Rocha (2005) no sentido de que uma política fiscal sustentável implica, necessariamente, uma mudança em direção a superávits primários.

A partir do PAF, o Distrito Federal planeja sanear suas finanças, visando sustentabilidade orçamentária e financeira, segundo perspectivas de aumento ou estímulo de suas receitas próprias e controle de suas despesas. Entretanto, os indicadores do PAF/DF, em especial, o da dívida consolidada, não constituem, isoladamente, bons instrumentos de avaliação da real situação financeira, haja vista que o Distrito Federal cumpre com folga esses indicadores e se encontra em delicada situação financeira.

Evitar falhas governamentais, associadas aos problemas gerenciais que levam o setor público ao mau desempenho é fundamental na análise de alocação das despesas, segundo a visão de Luque e Silva (2004).

Apesar da LRF ter focado no controle do endividamento, as despesas com o serviço da Dívida Pública do Distrito Federal e o seu nível de endividamento não são

⁵⁸ A Receita Líquida Real, nos termos do PAF/DF, corresponde à soma das receitas correntes e de capital, excluindo: as transferências do FUNDEB, as receitas provenientes das operações de crédito, as receitas provenientes da venda de ativos, as transferências de capital e as receitas do SUS.

o seu grande problema fiscal, mas sim a falta de liquidez e disponibilidade de recursos em caixa, no curto prazo.

Faz-se necessário, diante da necessidade de se cumprir os critérios de sustentabilidade definidos na LRF, aliar aos indicadores das metas do PAF/DF e de endividamento a análise do espaço fiscal do Distrito Federal, com base em suas disponibilidades de caixas, conforme será abordado e exposto no próximo capítulo.

CAPÍTULO V ANÁLISE DO ESPAÇO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL

5.1. Situação Financeira do Distrito Federal

A falta de liquidez é um dos principais problemas enfrentados, atualmente, pela maioria dos estados brasileiros e pelo Distrito Federal. Reflete o alto comprometimento dos orçamentos governamentais com despesas obrigatórias em trajetórias crescentes, destacando-se as de pessoal e dívida pública. O índice de liquidez do Distrito Federal, calculado pela STN, em 2019, alcança 19,93 e representa o segundo pior resultado entre os estados, ficando abaixo apenas do indicador de 24,18 do estado de Minas Gerais que é um dos três estados classificados com nota D na avaliação da CAPAG do Governo Federal, além do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul.

O cálculo desse índice pela STN leva em consideração o volume de obrigações financeiras assumidas no Distrito Federal, ao final do ano de 2018, como proporção da disponibilidade bruta de caixa das fontes não vinculadas. As fontes não vinculadas referem-se aos recursos com destinação de alocação livre para atender a quaisquer finalidades dentro do âmbito das competências de atuação de cada órgão ou entidade.

A Tabela 5.1 demonstra o comportamento das disponibilidades de caixa, sob a forma bruta e líquida, das fontes de recursos não vinculadas do Poder Executivo do Distrito Federal, a partir de 2012, conforme os dados extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal anuais do período.

Tabela 5.1: Disponibilidades de fontes não vinculadas do Distrito Federal
Em R\$ Milhões

ANO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	OUTRAS OBRIGAÇÕES	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA
2012	962.431	75.814	43.042	584.111	259.464
2013	522.282	85.394	46.568	736.567	-346.247
2014	-39.729	80.007	59.019	362.673	-541.428
2015	-397.475	543.081	376.401	699.295	-2.016.253
2016	-421.212	853.613	260.300	716.255	-2.251.379
2017	115.165	1.102.893	40.029	739.160	-1.766.917
2018	186.899	1.162.540	117.118	669.218	-1.761.978

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal anuais do Distrito Federal.

Dos valores expressos na Tabela 5.1, observa-se que no ano de 2013 o volume dos restos a pagar não processados aumentou em R\$ 152 milhões, ocasionando o primeiro déficit na disponibilidade de caixa líquida, descontadas essas despesas. Em 2014, muito embora houve uma involução no crescimento dos restos a pagar processados e não processados, essa mudança no desempenho dessas despesas não foi suficiente para reverter a disponibilidade de caixa líquida negativa do ano anterior, que permaneceu até 2018. A diminuição nos restos a pagar, em 2014, se mostra bem característica do ciclo político em períodos eleitorais.

O fato é que, nos anos de 2014 a 2016, sequer as disponibilidades brutas expressaram valores positivos para as fontes não vinculadas. Situação que, aliada ao volume expressivo de restos a pagar processados e não processados, ocasionou déficits crescentes e sucessivos nas disponibilidades líquidas desses anos. Já nos anos de 2017 e 2018, as disponibilidades de caixa bruta, ou seja, antes de descontados os restos a pagar e outras obrigações, apresentaram-se positivas, mas após impactadas por esses descontos apresentaram valores negativos nas suas disponibilidades líquidas.

Pode-se destacar que o volume dos restos a pagar, somando-se as duas modalidades: processados e não processados, desenvolveu nos anos de 2012 a 2018 uma trajetória crescente, passando de R\$ 660 milhões em 2012 para R\$ 1,8 bilhão em 2018, ou seja, triplicou seu valor inicial no período em análise.

Como o problema desta pesquisa consiste na existência de déficits financeiros na fonte de recursos de receitas tributárias, a partir de 2012, apresentamos, em destaque, na Tabela 5.2 o comportamento das disponibilidades de caixa específicas da fonte 100, que compõe as fontes não vinculadas do Distrito Federal.

A fonte 100 denominada Ordinário não vinculada⁵⁹ refere-se aos recursos financeiros advindos das receitas tributárias como impostos, taxas e contribuições de melhoria e representam, em média, 73% das receitas realizadas no Distrito Federal.

⁵⁹ Classificação segundo o Manual Técnico de Orçamento – MTO 2019, página 23, disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/>.

Tabela 5.2: Disponibilidade da fonte 100 do Distrito Federal

Em R\$ Milhões

ANO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	OUTRAS OBRIGAÇÕES	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA
2012	495.362	53.927	31.251	492.054	-81.870
2013	199.280	50.086	37.729	674.301	-562.836
2014	-228.042	63.157	42.702	308.292	-642.193
2015	-603.965	509.242	356.552	657.352	-2.127.111
2016	-892.547	773.153	138.846	647.659	-2.452.206
2017	-172.558	1.853.919	4.806	676.634	-2.689.917
2018	-161.934	1.034.393	91.217	552.373	-1.839.917

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal anuais do Distrito Federal.

Verifica-se na Tabela 5.2 que o resultado deficitário nas disponibilidades líquidas de caixa do ano de 2018, inferior em 31,60% ao montante de 2017, demonstra uma ruptura no crescimento dos sucessivos déficits ocorridos de 2012 a 2017. No entanto, esse resultado além de se manter negativo em 2018, apresenta um valor bastante superior ao apurado em 2012. Essa ligeira melhoria no déficit, em 2018, foi alavancada pela diminuição do volume de restos a pagar em 36,85%, em relação à 2017, visto que as disponibilidades de caixa brutas já se apresentavam negativas em 161 milhões, antes da dedução dessas despesas.

Ademais, os resultados deficitários nas disponibilidades de caixa bruta são iniciados, já em 2014. O que revela total indisponibilidade financeira para as inscrições dos restos a pagar não processados, para despesas da fonte 100.

Para se ter uma ideia da situação das fontes vinculadas do Poder Executivo do Distrito Federal, foi elaborada a Tabela 5.3 que demonstra, durante todos os anos de 2012 a 2018, resultados superativados tanto nas respectivas disponibilidades de caixa brutas, quanto nas líquidas.

Tabela 5.3: Disponibilidade de fontes vinculadas do Distrito Federal

Em R\$ Milhões

ANO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	OUTRAS OBRIGAÇÕES	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA
2012	1.395.393	49.310	14.711	376.485	954.888
2013	1.061.751	26.334	12.508	697.904	325.005
2014	957.503	27.629	11.221	392.475	526.178
2015	2.130.808	713.465	34.227	333.499	1.049.618
2016	1.784.423	130.754	151.041	276.171	1.226.457
2017	1.527.395	180.426	95.054	397.250	854.665
2018	1.496.704	163.728	165.714	351.560	815.702

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal anuais do Distrito Federal.

As fontes vinculadas destinam-se às finalidades estabelecidas em leis específicas ou decorrentes de convênios, contratos de empréstimos e de financiamentos. Como suas disponibilidades têm perfil superavitário, essas fontes não requerem a preocupação do Governo do Distrito Federal por demonstrarem lastro financeiro para compensar suas obrigações. Entretanto, mesmo diante do desempenho positivo dessas fontes vinculadas, a partir do ano de 2013, as disponibilidades de caixa líquidas no consolidado das fontes vinculadas e não vinculadas do Distrito Federal se mantem deficitárias, o que se pode observar nos valores apresentados na Tabela 5.4:

Tabela 5.4: Disponibilidade de Caixa Consolidada do Distrito Federal

Em R\$ Milhões					
ANO	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS	OUTRAS OBRIGAÇÕES	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA
2012	2.357.824	125.124	57.753	960.596	1.241.351
2013	1.584.032	111.728	59.076	1.434.471	-21.242
2014	917.773	107.636	70.240	755.148	-15.251
2015	1.733.333	1.256.546	410.628	1.032.794	-966.635
2016	1.363.210	984.366	411.340	992.426	-1.024.922
2017	1.642.560	1.283.320	135.083	1.136.409	-912.251
2018	1.683.603	1.326.268	282.833	1.020.778	-946.276

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios de Gestão Fiscal anuais do Distrito Federal.

A redução da disponibilidade financeira do Distrito Federal vem, ano a ano, sendo afetada pelo volume crescente de restos a pagar com reflexo negativo na execução financeira, haja vista que os empenhos dessas despesas entram no cômputo das metas de resultados primários do exercício de suas execuções e o aporte financeiro, principalmente, no caso dos restos a pagar não processados é suportado por recursos financeiros do(s) ano(s) seguinte(s) ao de suas inscrições.

Essa característica do déficit financeiro, refletida nas disponibilidades de caixa que agrega na sua composição variáveis orçamentárias, como os restos a pagar, precisa ser analisada no levantamento do espaço fiscal do Distrito Federal, que se pretende realizar nesta pesquisa.

5.2. Espaço fiscal: período de 2012 a 2018

O espaço fiscal se constitui da parcela das receitas correntes, nelas incluídos os recursos próprios dos entes federativos, que não está comprometida com as despesas obrigatórias de um ente federativo.

Considerando esse conceito, mensuramos o espaço fiscal do Distrito Federal, relativo ao período de 2012 a 2018, para responder à pergunta de pesquisa se o espaço fiscal no Distrito Federal é suficiente para honrar com todas as despesas obrigatórias e, ainda, para fazer face à novos gastos sob a decisão do gestor público?

Utilizamos nos cálculos a definição constante da equação 1, discutida na seção 3.6 deste trabalho:

Equação 1

$$\text{Espaço Fiscal} = \text{Receitas Correntes} - \text{Despesas com pessoal} - \text{juros da dívida} \\ - \text{custeio} - \text{amortizações}$$

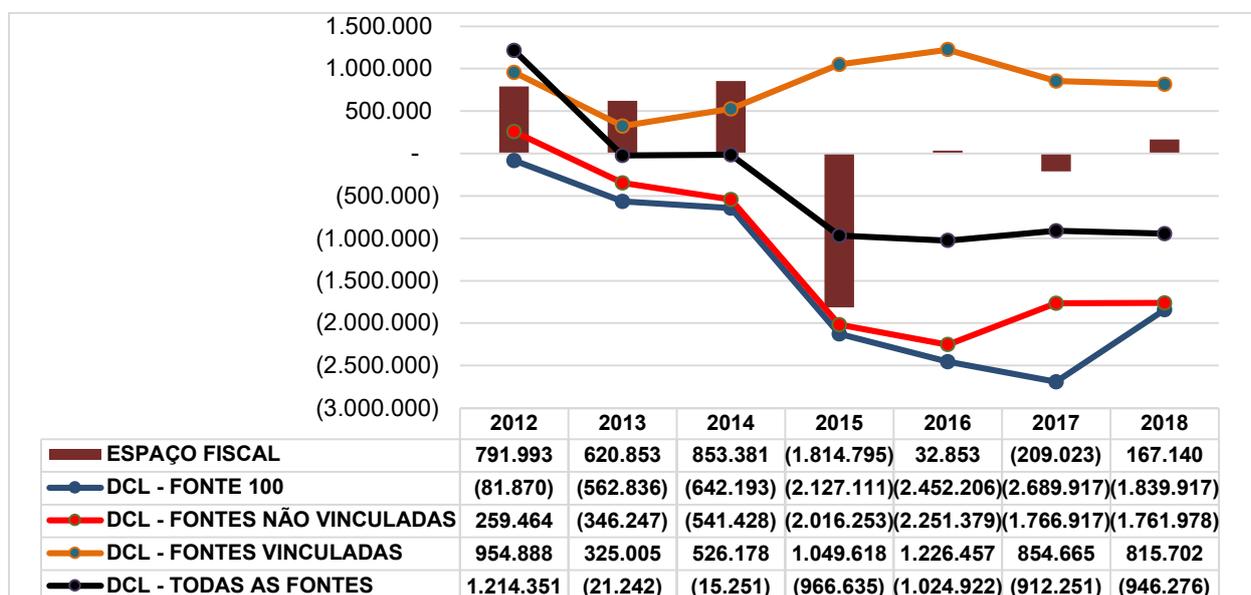
Para a apuração dos resultados, foram utilizados os dados obtidos dos Balanços Orçamentários anuais, constantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Distrito Federal, para o período de 2012 a 2018.

Nos cálculos, foram excluídas as receitas do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF destinadas às áreas de saúde, educação e segurança, em todos os anos do período analisado, seguindo a diretriz deste trabalho imbuída na necessidade de focar na arrecadação própria do Distrito Federal, em especial nos recursos da fonte 100.

A par dessas definições, o gráfico 5.1 apresenta os resultados do espaço fiscal do Distrito Federal, do período de 2012 a 2018:

Gráfico 5.1 – Espaço Fiscal e Disponibilidades de Caixa

R\$ Em Mil



Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Setembro/2019.

As execuções orçamentárias do Distrito Federal do período pautaram a mensuração dos espaços fiscais, descritos no Gráfico 5.1, que resultaram nos montantes em milhões de: R\$ 792 (2012), R\$ 620 (2013), R\$ 853 (2014), -R\$ 1.815 (2015), R\$ 32 (2016), -R\$209 (2017) e R\$ 167 (2018).

Buscando proporcionar um melhor diagnóstico do espaço fiscal apurado, relacionamos aos resultados apurados o desempenho das disponibilidades de caixa da fonte 100, fontes vinculadas e não vinculadas e consolidado das fontes, já elencadas na seção anterior dos anos em análise, conforme delineado no Gráfico 5.1. Conforme pode-se observar as disponibilidades de fontes vinculadas permanecem positivas durante todo o período, o que faz com que nossa análise seja voltada para as demais fontes de recursos.

O valor positivo de R\$ 792 milhões apurado para o ano de 2012, como espaço para novas despesas, é ratificado, sob a ótica financeira, pelas disponibilidades em caixa ao considerarmos todas as fontes de recursos e inclusive quando delimitamos às fontes não vinculadas que apresentam resultado positivo de R\$ 259 milhões.

Em 2013, verifica-se, ainda, valor positivo de R\$ 621 milhões para o espaço fiscal, entretanto, com baixa indisponibilidade de caixa no consolidado das fontes de recursos, com valor negativo de R\$ 21 milhões, para suportar novas despesas

valores deficitários representativos nas fontes não vinculadas (R\$ 346 milhões) e fonte 100 (R\$ 563 milhões).

Fato que se repetiu no ano de 2014 com resultado positivo de R\$ 853 milhões para o espaço fiscal do exercício, pareado pelo resultado deficitário de R\$ 15 milhões na disponibilidade de caixa consolidada das fontes de recursos, sendo que as fontes não vinculadas e fonte 100 também foram negativas em respectivos R\$ 541 milhões e R\$642 milhões.

A reversão do cenário positivo para o espaço fiscal, no ano de 2015, para um expressivo resultado negativo de R\$ 1,8 bilhão é pautado por consideráveis déficits nas disponibilidades de caixa no consolidado de todas fontes, fontes não vinculadas e ainda na fonte 100, nos valores apontados no Gráfico 5.1, que persiste durante todos os anos seguintes a 2015 nessas fontes.

As indisponibilidades de caixa no consolidado de todas as fontes de recursos, a partir do ano de 2013, demonstram a fragilidade dos espaços fiscais apurados para os anos de 2016, 2017 e 2018, nos valores respectivos de R\$ 33 milhões, -R\$ 209 milhões e R\$ 167 milhões. Essas indisponibilidades financeiras, exceto nas fontes vinculadas, apontam a ausência de lastro financeiro dos recursos advindos de receitas próprias para as despesas compromissadas do período e para novas despesas no Distrito Federal. Corrobora com essa afirmação a trajetória dos investimentos do Distrito Federal apresentados na Tabela 5.5:

Tabela 5.5: Investimentos X Espaço Fiscal do Distrito Federal

ANO	INVESTIMENTOS	Em R\$ Mil
		ESPAÇO FISCAL
2012	1.561.942	791.993
2013	2.180.610	620.853
2014	1.642.941	853.381
2015	674.404	-1.814.795
2016	684.712	32.853
2017	860.359	-209.023
2018	989.976	167.140

Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal.

Durante todo o período analisado, percebe-se na Tabela 5.5 valores dispendidos em investimentos bem superiores aos espaços fiscais do Distrito Federal. Denota-se que o espaço fiscal apurado não foi canalizado totalmente para os investimentos e que esses foram financiados, em grande parte, por empréstimos.

Percebe-se, ainda, que a deterioração dos espaços fiscais do Distrito Federal nos anos de 2015 a 2017, também impôs cortes no volume dos investimentos executados, fato comprovado pelas baixa no volume desses gastos.

A rigidez das despesas obrigatórias aliada à escassez financeira, tornou os gastos com investimentos muito vulneráveis, principalmente diante do cenário pouco favorável dos espaços fiscais apurados nos últimos anos para o Distrito Federal. Portanto, a pergunta de pesquisa não obteve evidências para a suficiência de espaço fiscal no Distrito Federal frente a novas políticas sob a decisão de gestores.

Refletir sobre esse resultado é crucial, principalmente no momento em que a disciplina fiscal se faz necessária diante da profunda crise financeira dos entes federativos. Comumente, associa-se disciplina fiscal ao estabelecimento de limites para crescimento dos gastos públicos. Visto assim, o volume de investimentos tem respondido diretamente à orientação das prioridades de governo e à condução da política fiscal.

Buscando estratégias para alavancar espaços fiscais para a aceleração dos investimentos, assunção de novas despesas e à recuperação da estabilidade financeira no âmbito do Distrito Federal, foram detectadas algumas vulnerabilidades fiscais durante a condução do estudo, que merecem ser discutidas na seção seguinte por terem, inclusive, ajudado na elucidação da segunda hipótese de pesquisa.

5.3. Vulnerabilidade Fiscal: discussão

Durante os trabalhos de elaboração do panorama fiscal, bem como da proposta para a mensuração da capacidade de pagamento e do espaço fiscal do Distrito Federal expostos nesta pesquisa, foram identificadas as seguintes questões de vulnerabilidades fiscais que precisam ser discutidas e equacionadas no âmbito do Distrito Federal:

- **Índice de Liquidez: apuração da STN e dados do RGF:**

O índice de liquidez do Distrito Federal, no valor de 19,93, foi calculado pela STN levando em consideração as obrigações financeiras e as disponibilidades de caixa brutas registradas no anexo V do Relatório de Gestão Fiscal, posição de dezembro de 2018. Referidos valores já foram detalhados na Tabela 5.1. Porém, em função da avaliação das metas e compromissos do Programa de Ajuste do Distrito Federal/2018, a STN efetuou ajustes nos valores da disponibilidade de caixa bruta, restos a pagar processados e outras obrigações financeiras com as seguintes justificativas:

- Reduziu o valor das disponibilidades de caixa bruta em R\$ 15.952.608,96 para retirar a Disponibilidade de Caixa Bruta não vinculada da Defensoria Pública, conforme RGF do órgão, uma vez que a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, assegurou à Defensoria Pública autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na LDO. O valor final restou igual a R\$ 170.946.681,80;

- Reduziu o valor dos restos a pagar processados em R\$ 14.527.235,59 em função de baixa por pagamento; e

- Acresceu o valor das obrigações financeiras em R\$ 2.141.184.631,77, referentes ao passivo circulante vencido do Poder Executivo não reconhecido no anexo V do RGF. Desta forma as obrigações financeiras, somadas aos restos a pagar processados totalizaram R\$ 3.406.247.058,02. Dividindo-se esse valor pelas disponibilidades de caixa bruta ajustadas no valor de R\$ 170.946.681,80, obteve-se o indicador de 19,93 para a situação de liquidez.

Entretanto, caso os valores constantes do RGF não tivessem sido ajustados pela STN, e considerando-se os valores publicados, o índice de liquidez do Distrito Federal seria de 6,85. Embora esse valor apresentado para o índice, a partir dos dados publicados no RGF, não mudasse a condição de inelegibilidade do Distrito Federal, por continuar acima de 1 e estar atrelado à nota parcial C, revela a necessidade de aperfeiçoamento da atual sistemática de apuração da capacidade de pagamento do Distrito Federal.

Primeiro, para buscar o consenso entre o valor do índice de liquidez apurado pela STN e o apurado com base no Relatório de Gestão Fiscal, que representa um dos componentes para apuração da Capacidade de Pagamento. As justificativas da

STN da alteração dos dados foram encaminhadas, recentemente ao Distrito Federal, quando da avaliação das metas do PAF e ainda não é consenso. Segundo, para quantificar a mensuração da nota classificatória da Capacidade de Pagamento para os entes federativos, em valores absolutos na forma proposta na seção 3.6 desta pesquisa.

O fato é que, quando os gestores públicos não mensuram sua capacidade de pagamento em termos absolutos, fomentam uma vulnerabilidade fiscal no gerenciamento dos recursos financeiros do estado. Acabam oportunizando falhas em suas gestões por desconsiderarem princípios de eficiência na administração dos recursos financeiros, que já são tão escassos.

- **Contingenciamento de Despesas**

O estudo do desempenho das receitas tributárias de fonte 100 do Distrito Federal, no período de 2012 a 2018, diante dos déficits das disponibilidades de caixa apontados desse período revelou-se um foco de atenção para a pesquisa. Assim, o levantamento do desempenho dessas receitas, que incluem todos os impostos distritais em comparação aos valores estimados nas leis orçamentárias do período, apontou para frustrações durante os todos os anos analisados, em montantes bem representativos, demonstrados na Tabela 5.6:

Tabela 5.6: Desempenho das receitas de fonte 100

				Em R\$ Mil
ANO	PREVISÃO LOA	ARRECADADAÇÃO	FRUSTRAÇÃO	VR(%)
2012	10.945.798	10.601.109	-344.690	-3,15
2013	12.280.856	11.933.522	-347.334	-2,83
2014	13.410.342	13.026.719	-383.623	-2,86
2015	14.669.803	13.754.224	-915.579	-6,24
2016	15.455.376	14.812.846	-642.530	-4,16
2017	16.391.388	15.190.973	-1.200.415	-7,32
2018	16.940.717	16.351.521	-589.196	-3,48

Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal.

Vislumbra-se, dos percentuais elencados na Tabela 5.6, que as frustrações nessas fontes de receita no Distrito Federal são recorrentes em média 4,29% ao ano, em relação aos valores previstos nos orçamentos. O desempenho dessas receitas aquém de suas previsões pode ser explicado, em parte, pelo lapso temporal

entre o envio do Projeto de Lei – PLOA (15 de setembro) e a aprovação da LOA (15 de dezembro), uma vez que as projeções começam a ser elaboradas por volta do mês de julho de cada ano.

Observa-se, porém, que nos anos de 2015 a 2017, as frustrações ultrapassaram ou quase se igualaram à média anual (caso de 2016), fato que restringiu a alavancagem do volume das receitas totais com alta representatividade de R\$ 915 milhões, R\$ 642 milhões e R\$ 1,2 milhão, respectivamente, chegando no ano de 2017 a corresponder ao montante de um mês de arrecadação.

Recorrentes frustrações em receitas de fonte 100, como vem sendo notadas nos últimos anos no Distrito Federal, refletem a não sustentabilidade do espaço fiscal apurado, em especial, porque essas receitas são a base da arrecadação distrital e confirmam um dos pontos levantados por Dias (2009) de que os orçamentos tendem a ser maximizados na busca de maior amplitude da ação pública. Assim, a não efetivação dessas receitas motiva a prática de inscrições em restos a pagar das despesas contratadas com base em créditos aprovados nas leis orçamentárias superestimadas, sem o correspondente lastro financeiro.

A LRF para coibir o descompasso entre o ritmo da arrecadação e o pagamento das obrigações financeiras visando o controle da disponibilidade de caixa, autorizou, em seu artigo 9º, a limitação de empenho e movimentação financeira, caso seja verificado ao final de cada bimestre que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais.

Com respaldo nesse artigo da LRF, o contingenciamento de dotações orçamentárias em proporção às frustrações de despesas são essenciais ao alcance do equilíbrio financeiro e a baixa de ocorrência de restos a pagar sem lastro financeiro. O não atendimento ao artigo 9º da LRF, representa vulnerabilidade fiscal do equilíbrio entre as despesas realizadas e o saldo de disponibilidade em caixa, denotando descontrole dos contingenciamentos permitidos em lei.

No Distrito Federal, logo no início do exercício quando da elaboração dos Decretos de Programação Financeira distritais, são efetuadas reavaliações das receitas de origem tributária aprovadas na LOA e proposto contingenciamento orçamentário nos valores considerados não realizáveis no exercício.

Entretanto, diante das frustrações levantadas, verifica-se a ocorrência de descontingenciamento de dotações orçamentárias, mesmo diante das proposições de contenção dos Decretos de Programação Financeira dos anos de 2012 a 2018, o

que faz classificar a política fiscal do Distrito Federal como do tipo gastar antes de arrecadar de forma semelhante à Giambiagi (2011), ao analisar a política fiscal brasileira, no período de 2003 a 2010.

É sabido que as despesas obrigatórias não podem ser objeto de contingenciamento. Como os gastos com serviços da dívida pública (juros e amortizações) estão no hall dessas despesas, analisaremos o impacto do financiamento dessas despesas com a arrecadação de fonte 100, no intuito de responder a segunda hipótese desta pesquisa: a dívida pública do Distrito Federal é fator determinante dos déficits financeiros distritais?

- **Serviços da Dívida Pública X Receitas de Fonte 100**

No intuito de analisar a segunda hipótese desta pesquisa, revisitamos a evolução do pagamento do serviço da dívida pública do Distrito Federal, ilustrado anteriormente no Gráfico 4.9, para identificar o quanto a receita de fonte 100 financiou o pagamento dessas despesas. Dessa análise restou elaborada a Tabela 5.7, que evidencia a maior representatividade dessas fontes de receitas no financiamento dos serviços da dívida:

Tabela 5.7: Evolução dos Serviços da Dívida Pública por fonte

Em R\$ Mil			
ANO	FONTES NÃO VINCULADAS	FONTE 100	VR(%)
2012	308.740	263.184	85,24
2013	326.236	273.207	83,75
2014	370.598	258.533	69,76
2015	468.906	347.906	74,20
2016	421.392	352.091	83,55
2017	452.443	341.967	75,58
2018	558.455	467.195	83,66

Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal.

Ao compararmos os valores dispendidos com juros e amortizações da dívida distrital ao montante anual das receitas arrecadadas na fonte 100, nos deparamos com o percentual médio e irrisório de 2,40% ao ano, conforme dados da Tabela 5.8.

Tabela 5.8: Serviços da Dívida Pública e Fonte 100

Em R\$ Mil

ANO	ARRECADAÇÃO	JUROS + AMORTIZAÇÃO	VR(%)
2012	10.601.109	263.184	2,48
2013	11.933.522	273.207	2,29
2014	13.026.719	258.533	1,98
2015	13.754.224	347.906	2,53
2016	14.812.846	352.091	2,38
2017	15.190.973	341.967	2,25
2018	16.351.521	467.195	2,86

Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal.

Resta esclarecido, portanto, que o financiamento da dívida pública do Distrito Federal, quanto aos valores dispendidos com os serviços da dívida, não é fator determinante dos déficits financeiros ocorridos na fonte 100 de receita.

Quanto ao indicador de endividamento, segundo a Resolução nº 40 do Senado Federal, a dívida consolidada líquida do Distrito Federal não pode exceder a 2 vezes sua receita corrente líquida. Conforme demonstrado na seção 4.4 deste estudo, o índice da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida do Distrito Federal, ao final de 2018, situou-se em 35,17%. Embora venha crescendo nos últimos anos, como já demonstrado anteriormente, a relação ainda é baixa se comparada ao nível máximo de 180% permitido pela LRF, ou de 200% pelo Senado Federal.

Segundo a metodologia de apuração da STN que leva em conta os valores apurados no âmbito do PAF, o indicador de endividamento verifica a proporção da dívida consolidada bruta sobre a receita corrente líquida que atingiu e atingiu os seguintes valores:

Indicador do Endividamento = DC

$$DC = \frac{\text{Dívida Consolidada Bruta}}{\text{Receita Corrente Líquida}} = \frac{8.790}{20.360} = 0,4317 \text{ ou } DC = 43,17\%$$

Em ambas análises, entretanto, pode-se perceber que o indicador de endividamento do Distrito Federal tem representatividade pouco relevante, demonstrando que a dívida pública do Distrito Federal não é fator determinante dos déficits financeiros distritais, servindo de resposta à hipótese levantada nessa pesquisa.

- **Metas Fiscais**

O resultado primário é um indicador que sinaliza, por meio dos superávits e déficits apurados, em síntese se o ente federativo gasta mais do que arrecada. O cumprimento das metas fiscais constitui uma maneira de se avaliar o campo orçamentário e financeiro para uma atuação responsável do gestor público.

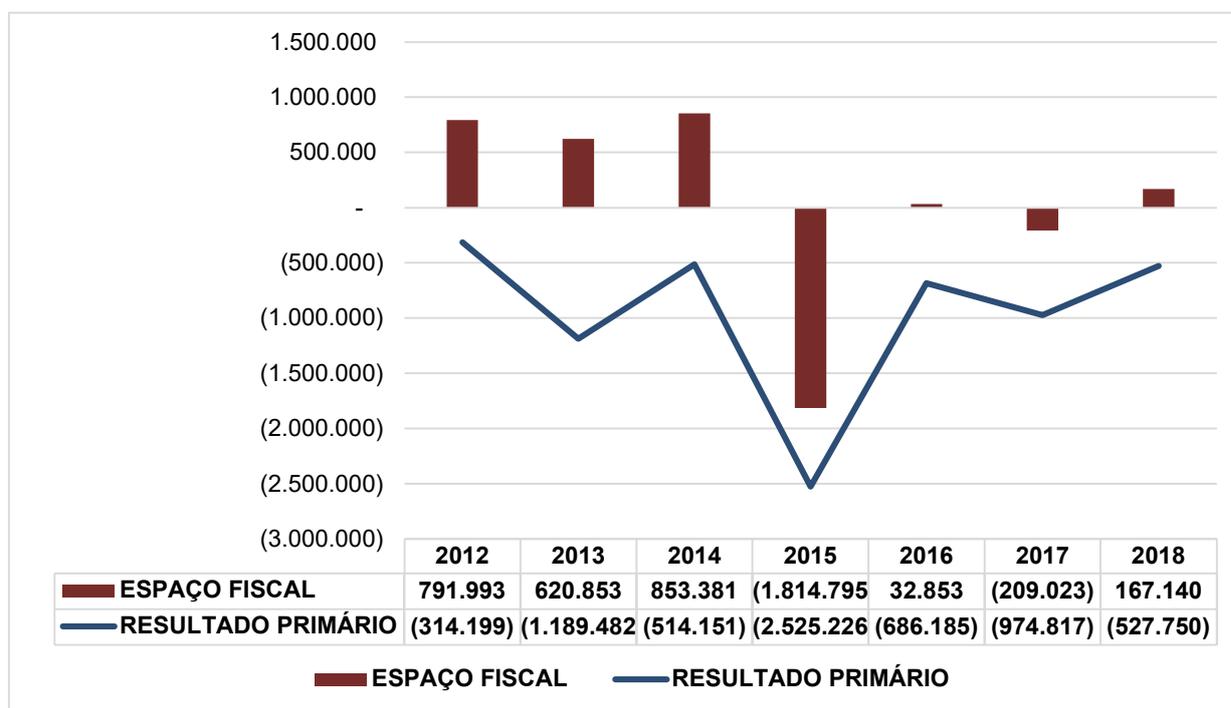
A LRF, logo em seu artigo 1º, clarifica que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Assim, resta claro que o não atingimento de metas constitui uma vulnerabilidade fiscal para o ente federativo.

Notadamente, o Distrito Federal vem cumprindo as metas definidas em suas leis de diretrizes orçamentárias. Entretanto, relembramos que os sucessivos déficits primários distritais, entre 2012 e 2018, decorreu da ampliação nas despesas primárias em índice maior do que o apresentado pelas receitas primárias, conforme já ilustrado no Gráfico 4.2.

Daí a importância de relacionarmos esses recorrentes déficits primários com o espaço fiscal mensurado para o Distrito Federal nesta pesquisa. Entretanto, entendemos que as causas dos resultados primários negativos, já foram devidamente discutidas e explanadas na seção 4.3. Sabendo-se que dos valores mensurados para o espaço fiscal do Distrito Federal, no período de 2012 a 2018, o do ano de 2015 apresentou piora considerável, foi elaborado o Gráfico 5.2, no intuito de investigar sua relação com os resultados primários desse período:

Gráfico 5.2 – Resultados Primários X Espaço Fiscal

R\$ Em Mil



Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal – Setembro/2019.

Verifica-se do Gráfico 5.2 que os resultados primários decorrentes da execução orçamentária se mantiveram negativos durante todo o período em análise, sendo que o pior deles, no valor negativo de R\$ 2,5 bilhões, coincide com o mais baixo espaço fiscal da amostra (-R\$ 1,8 bilhão).

A tendência das duas séries demonstra a total conexão entre os valores mais pífios de resultado primário e do espaço fiscal, ocorridos em 2015. Esse pior resultado primário repercutiu na drástica diminuição da disponibilidade de caixa das fontes não vinculadas já ilustrada na Tabela 5.1, devido seu impacto nas inscrições de restos a pagar para o de 2016.

Conforme exposto, desde 2013 o Distrito Federal vem apresentando situação deficitária em suas fontes de recursos não vinculadas. No entanto, em que pese esses constantes déficits, a partir de 2015, a insuficiência financeira se agravou ainda mais, com déficit de R\$ 2 bilhões, nas fontes não vinculadas, após as inscrições dos restos a pagar. Essas inscrições majoraram em 93% as do ano de 2014, explicando o aprofundamento dessa indisponibilidade de caixa do ano de 2015.

Esse mesmo efeito é percebido nas disponibilidades de caixa de todas as fontes de recursos que se apresentaram negativas em R\$ 966 milhões (Tabela 5.4).

O desempenho dos restos a pagar no consolidado das fontes de receitas, apresentou no ano de 2015 o maior percentual de crescimento dos anos em análise no valor de 165,34%, conforme se observa da Tabela 5.9 que retrata essas variações:

Tabela 5.9: Desempenho dos Restos a Pagar - Consolidado das Fontes

Em R\$ Mil		
ANO	RESTOS A PAGAR	VR%
2012	1.085.720	-
2013	1.546.199	42,41
2014	862.784	-44,20
2015	2.289.340	165,34
2016	1.976.792	-13,65
2017	2.419.729	22,41
2018	2.347.046	-3,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos RREO's anuais do Distrito Federal.

O alto montante dos restos a pagar, que se manteve nos anos de 2015 a 2018, é o fator preponderante na redução das disponibilidades financeiras dos últimos anos, explicando o baixo índice de liquidez do Distrito Federal, com reflexos nos sucessivos déficits primários do período. Apontam que a execução orçamentária não foi realizada como planejada, visto que oneram o exercício seguinte e confirmam que o crescimento significativo dos gastos públicos tornam o governo menos eficiente no manejo dos recursos financeiros, conforme apontado em Dias (2009).

Esses apontamentos são corroborados pelo indicador de Poupança corrente, que atingiu o valor de 0,97, em 2018, baseado na média dos últimos 3 anos apurada pela STN. Esse indicador demonstra o alto comprometimento das receitas correntes com as despesas correntes do Distrito Federal, o que referenda o baixo espaço fiscal no último triênio, apurado no Gráfico 5.2.

O histórico de sucessivos resultados primários negativos constitui-se em uma das vulnerabilidades fiscais do Distrito Federal, por permitir a superioridade das despesas primárias em relação às receitas, contribuindo para a falta de liquidez nas fontes de recursos não vinculadas do Distrito Federal. Seguindo essa linha, as

projeções das metas⁶⁰ de resultados primários e nominais para o exercício de 2019 e biênio seguinte ainda não se apresentam otimistas. Estabelecem valores deficitários para os primários em torno de -R\$ 799 milhões (2019), -R\$ 624 milhões (2020) e -R\$ 418 milhões (2021) e de -R\$ 495 milhões (2019), -R\$ 343 milhões (2020) e -R\$163 milhões (2021), para os nominais.

Muito embora haja um escalonamento decrescente dos valores projetados, tanto para os atinentes aos resultados primários quanto para os nominais do triênio, esses continuam deficitários, indicando uma majoração dos gastos primários em relação às receitas nos próximos anos, o que impedirá a geração de espaços fiscais suficientes para receber novos compromissos.

Diante da análise estabelecida, a condição necessária para reverter essa situação consiste no estabelecimento de metas de superávits primários para os próximos exercícios, com intuito de gerar poupança corrente mediante a superioridade das receitas primárias sobre as despesas, visando liquidez no curto e médio prazo. Somente alterando-se a atual trajetória deficitária das metas primárias estipuladas na LDO/2019 será possível equilibrar a situação financeira do Distrito Federal.

Entretanto, essa adequação deverá levar em conta o ponto de vista de Monteiro (2007) no sentido de que mesmo diante do desequilíbrio das contas públicas, os cortes nos gastos públicos não podem ignorar de quais políticas públicas se estarão suprimindo benefícios, de modo a não penalizar serviços à sociedade.

Entende-se que essa estratégia irá alavancar a liquidez das contas distritais necessária ao controle dos gastos públicos e à manutenção do endividamento como solução para o problema de espaço fiscal levantado e estudado nessa pesquisa. Dessa forma, resultados primários positivos e recorrentes irão contribuir para a disponibilidade das fontes de recursos não vinculadas, em especial da fonte 100 de origem tributária, buscando o reequilíbrio financeiro do Distrito Federal.

⁶⁰ Alterada pelo Anexo I da Lei nº 6.278/2019- LDO publicada no Diário Oficial de 08/03/2019.

CONCLUSÃO

O maior desafio para as contas públicas no Brasil é a sustentabilidade fiscal. Essa questão têm instigado o debate brasileiro nos últimos anos, voltado principalmente para as consequências da crise econômica sobre a oferta dos serviços públicos e da necessidade de avaliar a eficiência da administração dos recursos financeiros pelos gestores. Diante disso é necessário levantar os principais problemas envolvidos na insuficiência financeira dos estados buscando desagravá-los. Boa parte deles se relaciona aos altos níveis de endividamento que inibem, sobremaneira, os investimentos públicos e às falhas de governos na condução da política fiscal que impedem uma boa gestão financeira pública.

A falta de liquidez dos estados brasileiros demonstra ser decorrente de falhas de governo por desconsiderarem os princípios de eficiência na administração de seus recursos financeiros. Isso porque a União tem falhado ao não mensurar em termos absolutos as capacidades de pagamento dos entes federativos e esses diante da enorme pressão financeira, não mensuram seu espaço fiscal e fazem uso indiscriminado de restos a pagar sem o correspondente suporte de receitas em caixa para honrar tais despesas. Confirmação disso é que apenas 11, entre os 26 estados brasileiros estão elegíveis pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN para a contratação de novas operações de crédito com garantias da União. Esse resultado, baseado no baixo desempenho fiscal das contas dos estados, é realidade também no Distrito Federal.

A crise das finanças públicas distritais é o resultado de dois fatores principais: falta de disponibilidade de caixa na fonte 100, originária de receitas tributárias e pela superioridade dos gastos correntes em relação às receitas, impedindo a formação de poupança. Frente a esse panorama, esta pesquisa teve como objetivo geral avaliar a existência de espaço fiscal do Distrito Federal para controle do déficit financeiro da fonte 100, levando-se em consideração a capacidade de pagamento e o endividamento distrital.

Embora o Distrito Federal se encontre inelegível ao aval da União para novos empréstimos, com nota C na avaliação da Capacidade de Pagamento – CAPAG da STN, em virtude de seu alto índice de liquidez e baixo nível de poupança corrente, seu indicador de endividamento, que também compõe a CAPAG, não se encontra

em patamar alarmante aos critérios estabelecidos pela STN e até mesmo aos da LRF, PAF e dos limites do Senado Federal.

Considerando esses pressupostos, o estudo visou responder a seguinte pergunta de pesquisa: o espaço fiscal no Distrito Federal é suficiente para honrar com todas as despesas obrigatórias e, ainda, para fazer face à novos gastos sob a decisão do gestor público? Foram eleitas ainda, duas hipóteses para investigação: se a atual sistemática de apuração da capacidade de pagamento minimiza falhas de governo concernentes a desconsideração de princípios de eficiência do uso dos recursos financeiros e contribui para o controle do déficit? E se a dívida pública do Distrito Federal é fator determinante dos déficits financeiros distritais?

Para responder à pergunta de pesquisa e as duas hipóteses formuladas, foram estipulados objetivos específicos para verificar, no âmbito do Distrito Federal, o desempenho das metas de resultados primários planejadas e alcançadas, a previsão e realização das receitas de fonte 100 e a representatividade dos gastos com a dívida pública em relação a essa fonte de receita, no período de 2012 a 2018. A determinação desse período para análise se justifica porque os déficits nas disponibilidades de caixa da fonte 100 começaram a ocorrer a partir do ano de 2012.

Para elucidar os objetivos propostos, a pesquisa baseou-se nos dados das execuções orçamentárias e financeiras do Distrito Federal, disponíveis nos relatórios de execução orçamentária e financeira e de gestão fiscal, dos anos de 2012 a 2018, divulgados no site da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal. Pautado no referencial teórico explorado na pesquisa, estabeleceu-se duas expressões matemáticas com variáveis orçamentárias para mensurar, em termos absolutos, a capacidade de pagamento e o espaço fiscal do Distrito Federal, cujas equações podem ser estendidas e divulgadas aos demais estados brasileiros.

Em relação à capacidade de pagamento, propôs-se, ainda, a construção de triângulos parametrizados em três indicadores: de endividamento, liquidez e de poupança corrente, para melhor compreensão e visualização das notas classificatórias da CAPAG emitidas pela STN, por meio de uma figura geométrica com as especificidades de cada ente federativo.

O mapeamento final, diante das especificidades de cada estado e do Distrito Federal, demonstrou que Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul apresentaram os maiores triângulos dentre as figuras, já que de fato possuem a nota D, mais baixa segundo a classificação final da CAPAG da STN. Ocorre que, de

acordo com a metodologia adotada quanto maior a área do triângulo, pior a condição dos indicadores em relação aos limites.

Estados como o Amapá, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins também apresentaram grandes triângulos em suas representações, devido às suas notas C na CAPAG. São Paulo em breve deve baixar sua nota B, haja vista ter apresentado um triângulo de tamanho considerável. Além da representação geométrica por triângulos, outra linha para futura pesquisa poderia relacionar as áreas dos triângulos internos e externos de cada estado brasileiro, para criação de métrica a partir dos valores constantes nos indicadores de endividamento, liquidez e de poupança corrente. Esse estudo possibilitaria o incremento da abrangência do modelo, permitindo a ponderação desses indicadores na construção das notas classificatórias dos estados.

Baseado na avaliação da realidade fiscal dos estados brasileiros, a primeira hipótese de pesquisa obteve resultado contrário à indagação proposta, visto que foram detectadas falhas de governo na ampliação de empréstimos para os estados pela união, o que resultou em um agravamento da crise financeira desses entes. A segunda hipótese investigativa revelou o diagnóstico de que a valores dispendidos com os serviços da dívida não é fator determinante dos déficits financeiros ocorridos na fonte 100 de receita do Distrito Federal.

Seguindo a negativa das duas hipóteses investigativas, a resposta para a pergunta de pesquisa apontou para a inexistência de espaço fiscal no Distrito Federal, no período de 2012 a 2018. O fato é que, muito embora valores positivos sugestivos de espaço fiscal tenham sido levantados para os anos de 2012 (R\$ 792 milhões), 2013 (R\$ 620 milhões), 2014 (R\$ 853 milhões), 2016 (R\$ 32 milhões) e 2018 (R\$ 167 milhões), as disponibilidades de caixa líquida no consolidado de todas as fontes foram negativas a partir de 2013. Ademais, os anos de 2015 e 2017, demonstraram valores negativos da ordem de -R\$ 1.815 milhões e -R\$209 milhões, respectivamente, como margem para novas despesas.

Além disso, os resultados deficitários das metas primárias durante todo o período e o elevado montante de despesas inscritas em restos a pagar não processados sem correspondentes receitas em caixa, corroboraram na avaliação de inexistência de espaço fiscal, mesmo nos anos com resultados positivos.

Após análise desses resultados, foi possível detectar no Distrito Federal vulnerabilidades fiscais concernentes às métricas utilizadas pela STN para a mensuração da sua capacidade de pagamento, bem como à exigência de contingenciamento no orçamento diante das frustrações ocorridas na fonte 100 e relacionadas aos resultados primários negativos para o próximo triênio.

Assim, pode-se afirmar que, caso não sejam equacionadas essas vulnerabilidades, o Distrito Federal caminhará para uma situação de grave fadiga fiscal, já que se torna cada vez mais difícil elevar suas receitas, diante das recorrentes frustrações nas receitas de fonte 100, apuradas em todos os anos sob análise. Dessa forma, buscando solucionar o problema dessa pesquisa concernente aos déficits financeiros, torna-se fundamental o compromisso dos gestores distritais para a reversão das metas fiscais deficitárias, estipuladas para o próximo triênio na LDO do exercício de 2019, para o triênio.

Essa sugestão para o planejamento orçamentário e financeiros visa adequar o nível da despesa à real capacidade de arrecadação, visando combater o crescimento dos restos a pagar e garantir a sustentabilidade dos gastos obrigatórios e de novas políticas públicas.

Um espaço fiscal sustentável, que não ponha em risco a solvência financeira para as políticas públicas envolve análise cuidadosa para as metas fiscais mitigando o uso de restos a pagar como flexibilização do princípio anual dos orçamentos e resposta às pressões financeiras, de modo que o Governo seja capaz de formular, promover e executar suas políticas e seja eficiente do ponto de vista administrativo, fiscal e financeiro.

Assim, é necessário aumentar o poder de reação dos atuais gestores para gerirem da melhor maneira os recursos financeiros que são escassos para a entrega de todos os serviços exigidos pela sociedade, diante das dificuldades em se aumentar suas receitas tributárias, principalmente, frente à última recessão econômica vivenciada desde 2015.

Com esse viés a principal contribuição desse trabalho reside na sugestão de aperfeiçoar o dimensionamento do espaço fiscal do Distrito Federal, visando uma boa gestão financeira, visto que o aumento do espaço fiscal está intrinsecamente ligado a implementações de política públicas sustentáveis sob a ótica fiscal.

Considerando o exposto, pesquisas futuras poderiam analisar o comportamento isolado dos restos a pagar do Distrito Federal como resposta à

pressão financeira. Tais esclarecimentos iriam trazer contribuição relevante ao controle dos gastos públicos. Visto que, superávits primários exigirão dos gestores públicos um rígido controle dessas despesas.

Em que pese a presente pesquisa não ter agregado os recursos provenientes do Fundo Constitucional na verificação do espaço fiscal disponível, por ter focado na arrecadação própria do Distrito Federal, o artigo elaborado durante os estudos, que se encontra acostado como Apêndice A, incorporou esses recursos na verificação do espaço fiscal distrital. Os resultados continuaram demonstrando que o Distrito Federal apresentou espaço fiscal reduzido para realização de novas políticas públicas, bem como administração das despesas, em especial, investimentos. Além disso, quando somados os valores da disponibilidade de caixa, os resultados se demonstraram ainda piores, considerando o volume das obrigações financeiras dos recursos não vinculados do Distrito Federal que contribuíram para a sua baixa liquidez e corrobora sua crise financeira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio e FEIJÓ, Paulo Henrique. Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Editora Gestão Pública, 2008.

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. A intervenção do Estado na economia por meio das políticas fiscal e monetária – Uma abordagem keynesiana. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2714, 6 dez. 2010. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17920>. Acesso em: 01 mar. 2019.

AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 41ª ed. São Paulo, Editora Globo, 2000.

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos, 1994.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. 2014. Brasília, 2014. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/503101>. Acesso em 30.09.19.

BLEJER, M. I. & CHEASTY, A. Como medir o déficit público. Questões analíticas e metodológicas. Publicação da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, Brasília DF, 1999.

BLOCH, Carolina; BILO, Charlote; HELMY, Imane; OSORIO, Rafael. and SOARES, Fábio. Fiscal space for child-sensitive social protection policies in the MENA region. Brasília and Amman: International Policy Center for Inclusive Growth and UNICEF Regional Office in the Middle East and North África, 2019.

BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do setor público. Rio de Janeiro: Elsevier, 10ª edição, p. 34- 46 e p. 103-125, 2004.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 23mar.1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 16 out. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Federalismo Fiscal. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do setor público. Rio de Janeiro: Elsevier, 10ª edição, p. 03-15, 2004.

BUCHANAN, J. TULLOCK, G. The calculus of consent: the logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor: The University of Michigan Press. 1962.

CARVALHO, José Carlos J. de. A execução financeira do Tesouro como indicador limitado da situação das finanças públicas. MEYER, A. Finanças públicas: ensaios selecionados. Brasília, DF: IPEA/Fundap, p. 209-261, 1997.

CONTI, José Maurício. Federalismo Fiscal. 1ª ed. São Paulo: Manole. 2004.

CORREIA, Fernando Motta. Finanças Públicas Estaduais: uma breve análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre alguns indicadores orçamentários LRF–Gastos Públicos–Estados brasileiros. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 10, n. 2, 2014.

De TONI, Jackson. A economia do setor público. Porto Alegre: Editora Imprensa Livre, 2010.

DIAS, Marco Antônio. James Buchanan e a “Política” na escolha pública. Rev. Ponto e Vírgula, São Paulo, v. 6, p.201-217, 2009.

DIONES, Gomes, GILENO, Fernandes e SANTANA, Cláudio. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. São Paulo: **Revista de Administração**, São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013.

FERREIRA JÚNIOR, Silvio. As finanças públicas nos estados brasileiros: uma aplicação da execução orçamentária, no período de 1995 a 2004. 2006. 192 f. Tese Doutorado em Economia Aplicada – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia Rural, Viçosa, 2006.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança. Universidade Federal de Santa Catarina. Tese Mestrado em Direito, Florianópolis, 2015.

FONSECA, Gleison; QUAGLIO, Gislaíne e PAIVA, Cláudio. “Federalismo Fiscal, Equalização de Renda Institucional e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Uma Análise com Dados em Painel”. Porto Alegre: **Revista Análise Econômica**, v.36, n.69, p.173-199, mar. 2018.

FRIEDMAN, M. (1978). The Limitations of Tax Limitation, Policy Review, p. 7-14.

GERIGK, Willson, CLEMENTE, Ademir e TAFFAREL, Marinês. O Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Gestão Financeira dos Pequenos Municípios: o Caso do Paraná. Brasília REPeC - **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, Brasília, v. 4, n. 3, art. 3, p. 44-69, set./dez. 2010.

GHOSH, B.N. From Market Failure to Government Failure: A Handbook of Public Sector Economics. England: Wisdom House Publication, 2001.

GHOSH, Atish R. et al. Fiscal fatigue, fiscal space and debt sustainability in advanced economies. **The Economic Journal**, v. 123, n. 566, p. F4-F30, 2013.

GIACOMELLI, Giana Silva. A teoria adicional do bem-estar: da origem às críticas. Bahia, **Revista de Desenvolvimento Econômico-RDE**, V.3, n. 38, p.6-27, dez. 2017.

GIACOMONI, James. Orçamento Público (15. ed.). São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia Aplicada**, v. 12, n. 4, p. 535-580, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, A.C. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Campus. 2011.

GIAMBIAGI, Fábio et al. Economia brasileira contemporânea: 1945- 2010. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

GONÇALVES FERREIRA, Sergio. As falhas de mercado para os produtos de limpeza considerando a atuação da ANVISA e a concorrência entre os fabricantes formais e os informais. 2007. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco.

HARADA, Kiyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 26ª ed. – São Paulo: Editora Atlas, 2017.

HORTA, Raul Machado. Estudos de direito constitucional. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995.

ISSLER, João Victor; LIMA, Luiz Renato Regis de Oliveira. Como se equilibra o orçamento do governo no Brasil?: aumento de receitas ou corte de gastos?. 1998.

KOSE, A., S. Kurlat, F. Ohnsorge, e N. Sugawara. 2017. “Banco de Dados A Cross Country do espaço fiscal.” Documento de trabalho de Pesquisa de Política, No. 8157. Washington, DC: Banco Mundial.

KRUEGER, Anne. Government Failures in Development. The Journal of Economic Perspective, Vol. 4, Nº 3. Verão/1990, p. 9-23.

LONGO, Carlos Alberto; TROSTER, Roberto Luis. Economia do Setor Público. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

LUQUE, Carlos Antônio, SILVA, Vera Martins. Artigo: A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira. São Paulo, **Revista de Economia Política**, vol.24, n. 3, p, 95, jul./set. 2004.

MENDES, Marcos. Economia do Setor Público no Brasil: Federalismo Fiscal. São Paulo, Editora: Elsevier, 10ª edição, cap. 22, 2004.

MENDES, Marcos. O impacto fiscal das propostas de refinanciamento da dívida dos estados. Boletim Legislativo do Senado Federal nº 44. Brasília, DF. 2016.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Como Funciona o Governo: escolhas públicas na democracia representativa, 1.ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MOTA, Francisco Glauber Lima. Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Brasília: autor-editor, 2009.

NETO, João Francisco. Responsabilidade Fiscal e Gasto Público no Contexto Federativo. 2009. 272 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário. Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito. São Paulo, 2009, p. 51. Disponível em: Acesso em: 24 out. 2018.

NETO, RICARDO BORGES GAMA. Federalismo e Mercado. Textos e Debates, v. 2, n. 13, 2012.

OCDE (2009). Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Introduction to Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEF). Briefing Note. Paris, 2009.

OLIVEIRA, João do Carmo. Déficit dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração. Manuscrito, Brasília, 1985.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

OREIRO, José Luis. “Novo-Desenvolvimentismo, Crescimento Econômico e Regimes de Política Macroeconômica”. Estudos Avançados, vol. 26, n. 75, 2012.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 75-88, 2017.

OREIRO, José Luis. “Se Bolsonaro insistir apenas na privatização e reforma da Previdência, economia continuará em baixa”. Valor Econômico, 22/02/2019.

OSTRY, Jonathan, GHOSH, Atish, KIM, Jun, 2010. Fiscal space imf staff position note International Monetary Fund, September 1, 2010.

PAYNE, J. E. (1998). The Tax-Spend Debate: Time Series Evidence from State Budgets. Public Choice, 95, p. 3-4.

PISCITELLI, Roberto. O déficit público: composição, evolução e perspectivas. Análise & Conjuntura Belo Horizonte, v.5, n.1, p.84-104 jan/abr, 1990

PEREIRA, Paulo Trigo. A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal? Análise Social, vol. XXXII (141), 1997 (2º), 419-442.

PERMAN, Roger; MA, Yue; MCGILVRAY, James; COMMON, Michael. Natural Resource and Environmental Economics. Inglaterra: Longman. 1999.

PINHEIRO FILHO, Francisco Percival; SARTI, Flávia Mori. Falhas de mercado e redes em políticas públicas: desafios e possibilidades ao Sistema Único de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 17, n. 11, p. 2981-2990, 2012.

RAMALHO, Valdir. Revendo a variedade de conceitos de déficit público. In: MEYER, Arno (Org.). *Finanças públicas: ensaios selecionados*. Brasília: Ipea/Fundap, 1997.

RESENDE, Caio Cordeiro de. *Falhas de Mercado: uma análise comparativa da Escola do Setor Público Tradicional e da Escola Austríaca*. 2012.

REZENDE, Fernando. *Finanças Públicas*. São Paulo: Editora Atlas. 2010.

ROY, R., A. Heuty and E. Letouzé. 2007. "Fiscal Space for what? Analytical issues from a human development perspective. Presentation at the G-20 Workshop on Fiscal Policy, Istanbul, 30 June to 2 July.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos et al. A Dinâmica do déficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015. 2017.

SANTOS, C. H. M; BRITO, A. J. S; SÁ, J. H. B; MACHADO, U. E. N; ALMEIDA, V. A. L. Indicadores Bimestrais dos Gastos com Pessoal no Estados Brasileiros (2006:1-2018:4). IPEA, Carta de Conjuntura, n. 41, 4º tri-2018.

SHICK, A. Budgeting for Fiscal Space. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 9, N 2. 2009. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/budgeting/45361746.pdf>. Acesso em 30.07.19.

SICHE, Raul; AGOSTINHO, Feni; ORTEGA, Enrique; ROMEIRO, Ademar. 2007. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. 10, n. 2, p. 137-148.

STIGLITZ, J. *Economics of the public sector*. 2ª ed., Londres, Norton & Company, 1988.

TRICHES, Divanildo; MORAIS, Igor Alexandre C. Déficit público e taxa de inflação: testes de raiz unitária e causalidade para o Brasil-1991-1999. *Caxias do Sul, RS, Educs. Economia regional e integração internacional*, p. 196-210, 2005.

VARGAS, Neide César. *Finanças públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal*. Campinas, **Revista Economia e Sociedade**, v. 21, n. 3, p. 643-666, dez. 2012.

WERNECK, Rogério L. Furquim. Um modelo de simulação para análise do financiamento do setor público. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v.18, n.3, dezembro, 1988.

ZAGO, S. L. S. (2006). *Balanced Scorecard Como Ferramenta de Avaliação de Desempenho da Gestão do Orçamento Público: Caso Prático: Dmae*. Dissertação de Mestrado em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. RS, Brasil.

APÊNDICE A – Artigo produzido durante a pesquisa

ESPAÇO FISCAL E CAPACIDADE DE PAGAMENTO:

NOVO OLHAR SOBRE A REALIDADE FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS

Cláudia Azevedo Côrtes¹

Luciano Cardoso de Barros Filho²

Jorge Madeira Nogueira³

RESUMO

A composição do Indicador de Capacidade de Pagamento (*rating*) do Governo Federal para avaliar cada estado brasileiro baseia-se na ponderação entre três indicadores fiscais: o grau de endividamento, a poupança corrente e o índice de liquidez. Entretanto, essa classificação não permite mensurar qual é a capacidade de pagamento em termos de valores. Sob essa perspectiva, este artigo propõe indicador para medir a margem que os entes subnacionais possuem em suas finanças para absorverem novos gastos. Sabe-se que o rápido crescimento das despesas relativas à pessoal e à dívida pública frente a sua rigidez no orçamento favorece a deterioração das finanças estaduais. Contribuem também para esse agravamento das contas públicas, a grande recessão econômica brasileira recente e a real incapacidade de ampliação das receitas, tendo em vista inúmeros conflitos federativos e a alta carga tributária existente. Diante desse cenário, percebe-se a necessidade de indicador que contribua para otimizar o uso dos recursos públicos, indicando valores de capacidade de pagamento que tornem as decisões de gasto sustentáveis a longo prazo, visando o equilíbrio e controle das contas públicas. Os dados apurados na forma proposta por este artigo corroboraram com a percepção de que existe uma grave crise fiscal dos estados brasileiros, demonstrando que, de fato, a capacidade de pagamento dos estados é muito limitada e, em alguns casos, negativa. Essa Tabela aponta para a impossibilidade de ampliação dos investimentos públicos e dificuldades em prover os recursos necessários ao atendimento das demandas da sociedade.

PALAVRAS-CHAVE: Capacidade de Pagamento, Espaço Fiscal, Estados Brasileiros e Gestão Fiscal.

Códigos JEL: H70, H72, H74

¹ Mestranda em Economia pela UnB.

² Mestrando em Economia pela UnB.

³ Doutor em Desenvolvimento Agrário pela University of London (1982).

INTRODUÇÃO

A situação fiscal dos estados brasileiros, delineada pela insuficiência financeira e agravada pela crise que se instaurou na economia brasileira nos últimos anos, tem suscitado debates sobre qual é a mais apropriada solução para a retomada do crescimento da economia e a geração de condições fiscais adequadas para a implementação de políticas públicas em atendimento aos anseios da população. A questão de fundo que fomenta esses debates gira em torno da participação do governo na economia. De um lado, economistas liberais, defensores do governo mínimo, afirmam que as estratégias governamentais devem visar a diminuição dos déficits públicos, criando um ambiente econômico que viabilize e fomente investimentos privados. Por outro lado, os economistas keynesianos defendem os preceitos de que gastos do setor público são essenciais para a alavancagem da economia, mesmo majorando os déficits.

Qualquer que seja o lado do debate, é necessário analisar a capacidade de pagamento de cada governo. Essa análise é importante para que eventuais déficits orçamentários e financeiros governamentais não prejudiquem o funcionamento do mercado e nem tornem a dívida pública insustentável a ponto de afetar negativamente o caixa dos tesouros - federal e estaduais - por longos períodos de tempo. No caso específico do Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁴ elegeu o controle do endividamento público como um dos principais focos de uma gestão responsável.

Não obstante, no âmbito das finanças públicas, existem diversos indicadores para medir a situação fiscal dos entes federativos brasileiros. Esses indicadores são baseados em conceitos importantes, tais como resultado orçamentário, resultado nominal, resultado primário e necessidade de financiamento do setor público. A esses devem ser adicionados os indicadores de comprometimento da Receita Corrente Líquida – RCL, tais como a despesa com pessoal e o grau de endividamento. Cada um desses indicadores deve ser utilizado em função daquilo que se pretende analisar acerca das finanças de determinado ente. Mas, qual deles é o indicador mais adequado para refletir a capacidade de pagamento do Estado? Acreditamos que, de forma isolada, nenhum deles.

Com essa preocupação a Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda criou a Avaliação da Capacidade de Pagamento – CAPAG dos entes federativos subnacionais⁵. A CAPAG estabelece uma classificação (*rating*) que estabelece a nota A, para os entes com melhor avaliação, até a nota D, para os entes com as piores. A metodologia de atribuição dessas notas leva em consideração uma ponderação entre três indicadores: o grau de endividamento, a poupança corrente e o índice de liquidez⁶.

Para medir o grau de endividamento apura-se a dívida consolidada bruta como proporção da RCL, utilizando as informações do Anexo 02 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do terceiro quadrimestre do exercício em análise. A poupança corrente é obtida pela divisão entre despesas correntes e receitas correntes obtidas nas Declarações de Contas Anuais – DCA dos dois últimos exercícios. Esse indicador demonstra o quanto da receita corrente está comprometida com despesas correntes.

⁴ Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

⁵ Portaria do Ministério da Fazenda nº 89, de 25 de abril de 1997.

⁶ Portaria do Ministério da Fazenda nº 306, de 10 de setembro de 2012, atualizada pela Portaria nº 501, de 23 de novembro de 2017.

Ou seja, o quanto os governos conseguem destinar de recursos próprios para as despesas de capital. Finalmente, para obter o índice de liquidez apura-se, a partir do Anexo 05 do RGF, o total de obrigações financeiras dividido pela disponibilidade de caixa bruta, considerando-se as fontes de recursos não vinculadas. Esse é um indicador da situação financeira dos tesouros estaduais já que os recursos vinculados, como o próprio nome diz, possuem destinação específica.

A partir dos resultados obtidos, as notas parciais de cada indicador serão designadas conforme critério apresentado no Quadro 1. Como já assinalado, analisadas em conjunto, elas conferem ao ente uma classificação final que vai de A, para a melhor capacidade de pagamento, a D, para a pior (ver Quadro 2).

Quadro 1 – Classificação Parcial da CAPAG - STN

Indicador	Sigla	Faixas de Valores	Classificação Parcial
Endividamento	DC	DC < 60%	A
		60% ≤ DC < 150%	B
		DC ≥ 150%	C
Poupança Corrente	PC	PC < 90%	A
		90% ≤ PC < 95%	B
		PC ≥ 95%	C
Liquidez	IL	IL < 1	A
		IL ≥ 1	C

Fonte: Ministério da Fazenda (2017).

Quadro 2 – Classificação Final da CAPAG – STN

Classificação Parcial do Indicador			Classificação Final da Capacidade de Pagamento
Endividamento	Poupança Corrente	Liquidez	
A	A	A	A
B	A	A	B
C	A	A	
A	B	A	
B	B	A	
C	B	A	
C	C	C	D
Demais combinações de classificações parciais			C

Fonte: Ministério da Fazenda (2017).

Fica evidente que a nota da CAPAG pode ser considerada um adequado sinalizador da situação fiscal **relativa** de entes federativos. Isto é, ela permite comparar situações prevaletentes em diferentes estados em um determinado ponto do tempo, assim como reflete a evolução de cada um deles ao longo do tempo. No entanto, ela pouco revela sobre a capacidade **absoluta** de pagamento de cada um deles, em termos de valores monetários. Por mais que um estado possua nota A, por exemplo, essa nota não indica o montante que esse estado pode comprometer de seu orçamento para conceder um aumento de salário para o funcionalismo. A nota também não revela o montante de recursos próprios que um determinado estado pode dedicar a um programa de investimentos. Mais ainda, a nota é pouco reveladora do montante de serviço da dívida (juros e amortizações) suportável pelo estado no caso de uma nova contratação de operação de crédito.

Emoldurado por todas essas questões, surge a necessidade de indicadores que iluminem as decisões dos agentes públicos estaduais em relação à gestão da realidade fiscal de sua unidade federativa. O desenho desses indicadores deve guiar-se por uma visão de conformidade de caixa e de suficiente capacidade de pagamento, dentro dos limites impostos pela margem financeira peculiar de cada

estado. Neste artigo, propomos um indicador de capacidade de pagamento para mensurar a margem que esses entes subnacionais possuem em suas finanças para absorverem novas despesas. Ao assim procedermos, estabelece-se uma medida para a capacidade de pagamento decorrente dos parâmetros utilizados pela STN para atribuição da nota e da classificação (*rating*) dos estados brasileiros.

O artigo está estruturado em quatro seções centrais após essa breve introdução. A primeira seção traz a revisão de literatura. Na segunda seção apresentamos os procedimentos metodológicos para o cálculo do indicador aqui proposto. A seção três apresenta a situação fiscal dos estados brasileiros no período de 2015 a 2018, com base nos dados do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais da STN⁷. Na quarta seção, apresentamos as estimativas do indicador de capacidade de pagamento proposto nesse estudo. E, finalmente, apresentamos nossas considerações finais.

1. ESPAÇO FISCAL E CAPACIDADE DE PAGAMENTO: BREVE VISÃO DA LITERATURA

Espaço fiscal é um conceito frequente na literatura dedicada à análise da situação das contas públicas. Surpreende, no entanto, a falta de consenso na sua definição, com variações no conceito em diferentes estudos. Na verdade, pode resumir as inúmeras definições agrupando-as em duas linhas principais na caracterização do espaço fiscal. A primeira, muito ligada à capacidade de endividamento e de sustentabilidade da dívida pública. A segunda linha mais ligada ao fluxo orçamentário de receitas e despesas.

Originalmente, o termo espaço fiscal era utilizado para analisar a capacidade de um país contrair dívidas. Os trabalhos de Ostry et. al. (2010), Gosh et. al. (2013) e Oreiro (2017) seguem essa linha. No entanto, tem sido cada vez mais utilizado o conceito de espaço fiscal como um indicador da existência ou não de margem nas finanças públicas para a acomodação de despesas ou a assunção de novas obrigações.

Nesse contexto, torna-se importante a distinção entre os conceitos de capacidade de pagamento e capacidade de endividamento. Para Silva (1976) apud Ferreira (1995) ambos os conceitos estão ligados à dívida pública. Enquanto a capacidade de pagamento refere-se à possibilidade do governo saldar os encargos decorrentes da dívida nos prazos estabelecidos, a capacidade de endividamento está ligada à capacidade político-financeira de assumir novos compromissos de modo que sua dívida não ultrapasse limites preestabelecidos. Ainda com referência ao estudo de Ferreira (1995), esse retrata que a capacidade de endividamento a médio e longo prazos dos setores público ou privado guarda relação direta com a capacidade de investimento. A grande questão é realizar endividamento, a médio prazo, sem que ocorra a longo prazo uma crise fiscal.

Atualmente, o entendimento do espaço fiscal como variável ligada ao endividamento público foi ratificado pela STN por meio da regulamentação do limite para contratação de operações de crédito dos entes subnacionais⁸. Nessa regulamentação define-se espaço fiscal como o valor limite para inclusão de dívidas

⁷ Boletim elaborado e divulgado, anualmente, pela Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, com o objetivo de aumentar a transparência e de fomentar discussões acerca das finanças dos Estados, segundo os conceitos do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

⁸ Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN nº 658, de 28 de setembro de 2019.

no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF dos estados e municípios reforçando o entendimento da primeira linha que conecta o conceito de espaço fiscal ao do endividamento e da sustentabilidade da dívida.

Já em termos da segunda linha conceitual, Giambiagi (2008) e Gobetti (2015) utilizam o conceito de espaço fiscal associado ao espaço orçamentário existente nas contas públicas para absorver as despesas com salários, aposentadorias, investimentos e outras. Ou seja, o conceito está ligado à margem orçamentária que possibilita o Estado atuar na política fiscal. Nessa linha, Orair (2016) analisa a trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira e suas relações com o regime fiscal. Em seu trabalho, o espaço fiscal representa a diferença existente entre as despesas de caráter obrigatório e a margem disponível em decorrência da meta de resultado primário estabelecida. Para ele, o regime de metas primárias restringe os graus de liberdade da política fiscal por estabelecer limites, principalmente, para as despesas de caráter discricionário, como o investimento.

Correia (2014), ao analisar as finanças públicas dos estados brasileiros no período de 2007 a 2011, considerou que houve controle do endividamento público pelos estados, sob o efeito das regras fiscais impostas pela LRF, porém com a decisão de um menor gasto em investimento em detrimento aos gastos com pessoal. Nessa realidade, a perda de espaço fiscal afeta, geralmente, a variável de investimento público. Isso porque essa é, basicamente, o único componente da despesa pública que é discricionária.

Na mesma linha de argumentação, Gobetti e Orair (2015) ressaltaram que enquanto o governo federal aumenta o gasto principalmente por três vias: benefícios sociais, subsídios e custeio, estados e municípios estão ampliando consideravelmente as despesas com pessoal ativo e inativo nos últimos anos, na direção oposta ao que ocorre na União. Entre 2009 e 2014, a despesa com pessoal cresceu 0,98 p.p. do PIB, fazendo com que o espaço fiscal dos estados e municípios decorrente da redução do resultado primário fosse canalizado para despesas correntes e, na esfera federal, para desonerações tributárias.

Abundam, portanto, na literatura especializada autores que apontam para o agravamento recente das finanças dos estados brasileiros nos últimos anos. De 2015 a 2018, a piora da saúde financeira desses entes foi muito influenciada pela recessão econômica, iniciada no segundo trimestre de 2014, quando o PIB nacional apresentou queda de 8,33%, conforme explanado por Oreiro (2017). Ele está entre aqueles estudiosos que apontam para o aumento gradativo das despesas com pessoal e seus reflexos na previdência e para a redução dos investimentos.

Pessoa, Santos e Martins (2018) ressaltam o fato da crise ser generalizada entre os estados e sugerem que “os instrumentos institucionais disponíveis não foram suficientes para evitar a degradação das finanças públicas subnacionais que se seguiu à crise da economia, iniciada em 2014” (PESSOA, SANTOS E MARTINS, 2018, p.1). Os autores destacam que a perda de receita a partir de 2015 não pode ser compensada pelos gastos, tendo em vista o caráter obrigatório das despesas contratadas.

Alguns autores discorreram sobre o papel dos gastos previdenciários como fator dos desequilíbrios fiscais dos estados. Santos et. al. (2017) destacam a dinâmica de crescimento dos déficits previdenciários dos estados no período de 2006 a 2015. Barros (2018) apresenta uma visão geral sobre as finanças públicas estaduais e ressalta o elevado comprometimento do orçamento com gastos de pessoal, notadamente, das despesas previdenciárias.

A crise fiscal dos estados também está evidenciada no levantamento da STN

na publicação do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de agosto de 2019. O documento também aponta que a variável de ajuste tem sido os gastos com investimentos. A despesa com investimentos no agregado dos estados, no ano de 2018, representava apenas 6,52% da RCL agregada.

Mendes (2016) entende que a crise fiscal foi gestada anteriormente. Atribui essa responsabilidade à redução da disciplina fiscal através do afrouxamento dos controles do Governo Federal na distribuição de aval aos estados com CAPAG C e D para contratação de empréstimos, entre 2011 e 2014. O resultado dessas autorizações possibilitou menos esforço fiscal aos entes subnacionais para gerarem poupança e pagamento de suas dívidas anteriores, proporcionando inclusive espaço fiscal para expandirem despesas de pessoal.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS PARA O INDICADOR PROPOSTO

A motivação central para o desenho do indicador que será apresentado neste artigo foi o limite que identificamos na nota e na classificação (*rating*) de CAPAG que a STN atribui aos estados brasileiros. Como já dissemos, a CAPAG é um bom indicador da situação fiscal *relativa* dos estados. Nossa contribuição é no sentido de traduzir o *rating* em valores *absolutos*. Assim, procuramos estabelecer uma medida de capacidade de pagamento em termos monetários.

Em nosso entendimento, a capacidade de pagamento deve representar a margem que os estados possuem para assumir seus gastos, sejam eles os investimentos financiados com recursos próprios ou mesmo as despesas de caráter continuado, como as com salários, aposentadorias ou benefícios sociais. Além disso, a capacidade de pagamento deve ser referência para contratação de novas operações de crédito, já que elas implicam no pagamento do serviço da dívida (juros e amortizações) e, conseqüentemente, no comprometimento do orçamento.

Como é de amplo conhecimento, as receitas públicas estão classificadas em dois grandes grupos: receitas correntes e receitas de capital. O primeiro grupo corresponde à capacidade de arrecadação própria do ente, ou seja, algo que tende a ter um comportamento mais previsível. Dentro deste grupo encontram-se as duas principais fontes de financiamento dos estados que são as receitas tributárias e as transferências recebidas da União. No grupo de receitas de capital, encontram-se receitas que podem possuir um comportamento muito desigual de um ano para o outro já que dependem de eventos pontuais. Como exemplo, há a contratação de operações de crédito e a receita decorrente de alienação de ativos.

Já pelo lado da despesa pública, o orçamento está subdividido em seis grupos principais: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida. O Quadro 3 demonstra essa divisão.

Quadro 3 – Classificação da Despesa Pública

Categoria	Grupo de Despesa
Despesas Correntes	1- Pessoal e Encargos Sociais
	2- Juros e Encargos da Dívida
	3- Outras Despesas Correntes
Despesas de Capital	4- Investimentos
	5- Inversões Financeiras
	6- Amortizações da Dívida

Fonte: Elaborado pelos autores.⁹

Os grupos de despesa 1, 2 e 6 não possuem nenhuma discricionariedade, apresentando alta rigidez orçamentária. São despesas contratadas, que possuem caráter obrigatório e pouco flexíveis, mesmo no médio prazo. O grupo de despesa 3 é conhecido por acomodar as despesas de custeio dos estados e também as transferências obrigatórias e voluntárias efetuadas para os municípios. Apesar da parte do custeio possuir, em tese, um caráter mais discricionário, na prática também são despesas com pouca margem de atuação do estado. Finalmente, sobram os grupos 4 e 5, que nesse artigo serão tratados em conjunto, de forma simplificadora, como investimento.

Os investimentos se diferenciam dos outros tipos de despesa porque podem resultar na acumulação de ativos fixos, com ampliação do patrimônio líquido do ente e, possivelmente, geração de um fluxo futuro de receitas. Por serem despesas discricionárias, os investimentos costumam ser reflexo do espaço fiscal que os estados dispõem. Acabam se tornando variável de ajuste. De acordo com a regra de ouro, as receitas de capital não podem financiar despesas correntes. Assim, na prática, os estados, principalmente os que possuem reduzido espaço fiscal, vêm financiando seus investimentos, em boa parte, por meio de endividamento.

Neste trabalho, definimos o **espaço fiscal como a parcela das receitas correntes que não está comprometida com as despesas obrigatórias**. Portanto:

$$EF = RC - (GD1 + GD2 + GD3 + GD6) \quad (1)$$

Onde:

EF: Espaço Fiscal
RC: Receitas Correntes
GD1: Pessoal e Encargos Sociais
GD2: Juros da Dívida
GD3: Outras Despesas Correntes
GD6: Amortizações da Dívida

Sabemos, no entanto, que a Poupança Corrente (PC) é definida como:

$$PC = RC - (GD1 + GD2 + GD3) \quad (2)$$

Assim,

$$EF = PC - GD6 \quad (3)$$

Desta forma, o **espaço fiscal corresponde à poupança corrente menos a despesa com a amortização da dívida**. Desta forma, conseguimos introduzir dois - o valor da poupança corrente e o componente do endividamento (representado pelos juros e amortizações) - dos três indicadores da CAPAG na fórmula do espaço fiscal.

O espaço fiscal corresponde à capacidade anual que os estados possuem de acomodar despesas discricionárias em seus orçamentos. É um indicador importante para o gestor quando estiver decidindo sobre assumir nova despesa de longo prazo ou de caráter continuado.

⁹ Quadro elaborado com base no Manual Técnico do Orçamento – MTO do Ministério da Economia, edição 2019.

A partir deste ponto e ao introduzirmos a liquidez chegamos ao **indicador de capacidade de pagamento**. Neste estudo, utilizamos o valor da disponibilidade líquida de caixa antes da inscrição dos restos a pagar não processados do poder executivo de cada ente. Assim:

$$CP = EF + DLC \quad (4)$$

onde:

CP: Capacidade de Pagamento

EF: Espaço Fiscal

DLC: Disponibilidade Líquida de Caixa

A capacidade de pagamento é uma medida pontual da disponibilidade de recursos do estado. Ela pode ser utilizada na decisão de uma despesa de curto prazo ou que não possua caráter continuado. Isso ocorre, pois, ao considerar a disponibilidade líquida de caixa, o indicador leva em conta a existência de um saldo financeiro que, uma vez que seja gasto, não existirá mais. Portanto, o **indicador de capacidade de pagamento (CP) incorpora um indicador da capacidade de longo prazo de absorver despesas, o espaço fiscal (EF) aliado à uma disponibilidade financeira (DLC) pontual.**

Da mesma forma que buscamos uma medida absoluta de valor monetário da capacidade de pagamento dos estados, procuramos torná-la comparável entre as 27 unidades federativas. Para isso, dividimos esse valor pela RCL, obtendo, assim, um **indicador de capacidade de pagamento como proporção da RCL.**

Definidos os indicadores conceitualmente, o próximo passo é identificar as fontes de dados para que eles possam ser estimados empiricamente. Neste estudo, os valores utilizados na composição dos indicadores foram obtidos dos demonstrativos fiscais dos estados publicados em seus sítios das respectivas secretarias de fazenda e/ou planejamento ou nos portais da transparência ou no SICONFI da STN.

Já as receitas e despesas foram obtidas do Anexo 1 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e referem-se às receitas realizadas e despesas empenhadas, exceto intra-orçamentárias. As receitas e despesas intra-orçamentárias são operações entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social, relativas à aquisição materiais, bens e serviços, pagamentos de impostos e outras operações. No âmbito do balanço consolidado de cada ente da federação, essas operações devem ser identificadas para evitar a dupla contagem. No caso dos estados brasileiros, a maior parte desses valores corresponde, geralmente, às receitas e despesas decorrentes da contribuição patronal do governo para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos servidores estaduais.

Finalmente, o valor da RCL foi obtido no Anexo 3 do RREO. Todos os valores referem-se aos demonstrativos do último período do ano. Já os valores da disponibilidade de caixa foram retirados do Anexo 5 do RGF do poder executivo, em linha com a metodologia da CAPAG¹⁰.

¹⁰ No caso do Distrito Federal, foram somados aos valores de receitas e despesas apurados nos demonstrativos fiscais os recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, que são executados no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Seguindo metodologia proposta em Barros Filho, Silva e Fiche (2019). A necessidade de inclusão dos recursos do Fundo também foi abordada por Santos et. al. (2018).

3. A SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS (2015 A 2018)

As metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO dos estados, por meio da definição de resultados primários e nominais para o triênio, requer dos gestores públicos o planejamento e controle das receitas e despesas estimadas, para garantir o equilíbrio das contas públicas e a diminuição do estoque de sua dívida pública¹¹. Analisando-se os dados de execução orçamentária e financeira apresentados no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, observa-se no agregado dos estados brasileiros, em 2018, um resultado primário positivo no valor de R\$ 5,6 bilhões contra resultados deficitários do triênio anterior, conforme expostos na Tabela 1.

Tabela 1: Resultados Primário das Unidades Federativas – R\$ milhão

Detalhamento	2015	2016	2017	2018	Var. (%) 2018- 2017
Receita Primária	680.675	714.957	752.344	803.451	6,79%
Despesa Primária	682.437	717.784	766.230	797.837	4,13%
Resultado Primário	-1.763	-2.827	-13.886	5.614	140,43%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

A grande recessão econômica, iniciada no segundo trimestre de 2014 fez com que no triênio 2015 a 2017, o processo de deterioração das finanças dos estados brasileiros, espelhado pelos sucessivos déficits primários, se acelerasse rapidamente. Em 2018, porém, observa-se uma reversão desse cenário, com o crescimento do resultado primário em 140,43% em relação ao ano de 2017, atingindo o valor positivo de R\$ 5,6 bilhões. Ocorre que, somente em 2018, o crescimento das receitas primárias foi superior ao aumento das despesas, permitindo que o resultado primário fosse superavitário no ano.

Faz-se recomendável analisar com um pouco mais de detalhes o comportamento das receitas primárias estaduais. A Tabela 2 apresenta a decomposição dessas receitas do último quadriênio por origem dos recursos. Observa-se que as receitas de arrecadação própria dos estados, no ano de 2018, aportaram o total de R\$ 619,1 bilhões com crescimento nominal de 7,5%. Segundo informações do Boletim de Finanças este resultado foi impulsionado pelo crescimento de 6,5% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços-ICMS, no valor de R\$ 24,9 bilhões, sobre o valor arrecadado em 2017. Por sua vez, as receitas de transferências, no ano de 2018, obtiveram crescimento de 4% em relação ao ano de 2017, o que pode ser explicado pelo aumento da cota parte do Fundo de Participação dos Estados em R\$ 7,7 bilhões.

Fica evidenciado, então, que a melhoria na gestão das receitas de arrecadação própria amplia o espaço fiscal dos estados reduzindo a dependência dos repasses da União. Ela aumentou a capacidade de gasto estadual e no ano de 2018 influenciou a recuperação do resultado primário.

¹¹ De acordo com a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da Secretaria do Tesouro Nacional – STN: superávits primários representam esforço fiscal no sentido de diminuição da dívida consolidada líquida. Em contrapartida, déficits primários têm como consequência o aumento da DCL. (MDF, pág. 221).

Tabela 2: Receitas Primárias das Unidades Federativas – R\$ Milhão

Categorias	2015	2016	2017	2018	Var. (%) 2018-2017
Receita Primária	680.675	714.957	752.344	803.451	6,79%
Receitas Próprias	517.145	533.844	575.766	619.140	7,53%
Receitas de Transferências	163.529	181.113	176.578	184.311	4,38%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

Pelo lado das despesas primárias, observadas no agregado dos estados, essas apresentaram em 2018 aumento de R\$ 31,6 bilhões, inferior ao de 2017, que cresceu R\$ 48,4 bilhões. Nota-se da Tabela 3 que o crescimento das despesas primárias, em 2018, foi explicado pelos acréscimos das outras despesas correntes e das despesas com pessoal, já que os investimentos retraíram R\$ 1,4 bilhão, ficando 3,0% inferiores aos de 2017.

Tabela 3: Grupos de Despesas das Unidades Federativas – R\$ Milhão

Categorias	2015	2016	2017	2018	Var. (%) 2018- 2017
Despesa Primária	682.437	717.784	766.230	797.837	4,13%
Pessoal	358.032	377.545	402.933	420.719	4,41%
Outras Despesas Correntes	278.485	295.093	314.902	330.175	4,85%
Investimentos e Inversões	45.919	45.145	48.395	46.942	-3,00%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

A despesa de pessoal dos estados, ao final de 2018, sofreu acréscimo de R\$ 17,8 bilhões, enquanto as outras despesas correntes R\$ 15,3 bilhões, o que representou majoração respectiva de 4,4% e 4,8%, em relação aos valores de 2017. As despesas com inativos responderam pela elevação de R\$ 9,35 bilhões nas despesas com pessoal. O aumento das despesas com inativo aliado ao crescimento do custo previdenciário¹² dos entes subnacionais, nos montantes apresentados na Tabela 4, demonstram a pressão e rigidez dessas sobre o direcionamento de parte expressiva do espaço fiscal das receitas próprias dos estados, durante o quadriênio.

Tabela 4: Custo Previdenciário das Unidades Federativas – R\$ Milhão

UF	2015	2016	2017	2018	Var. (%) 2018-2017
Agregado	74.079	82.221	93.986	101.284	7,76%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

As despesas com ativos sofreram, entretanto, queda real de R\$ 985 milhões influenciada pelo desempenho das despesas de ativos de São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Mas observa-se muita disparidade nessa dinâmica de crescimento entre os estados, como a queda real de 10,7% apresentada por Rio Grande do Norte e o crescimento real de 13,3% do Acre.

No tocante ao limite de 60% da relação despesa com pessoal/receita corrente líquida, estipulado na LRF, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraíba e Tocantins extrapolaram, apresentando índices, respectivos, de 75,86%, 67,48%, 60,25% e

¹² Entende-se como custo previdenciário o aporte de recursos oriundos de receitas próprias estaduais, além das receitas vinculadas à previdência, para cobrir o déficit previdenciário de todos os Poderes.

68,14%. O aumento das despesas de pessoal, explicado pelo crescimento dos gastos com inativos, comprometeu parte significativa do espaço fiscal e impactou financeiramente as disponibilidades de caixa apresentadas pelos entes federativos.

As baixas disponibilidades observadas também foram consequências dos pagamentos de amortizações e juros da dívida, que alcançaram o montante de R\$ 46,8 bilhões, contra R\$ 36,5 bilhões de 2017 e das despesas financeiras líquidas, que aumentaram 58,4% em 2018, chegando a R\$ 37,9 bilhões. O crescimento de R\$ 10,3 bilhões das despesas com juros, encargos da dívida e amortizações representou 28,8% em relação a 2017, devido ao pagamento integral das parcelas das dívidas renegociadas com a União, a partir de julho de 2018, sob a égide do Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e das medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal promovidas no final do ano de 2016¹³.

Restou evidenciado nos demonstrativos da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar de alguns estados, despesas sem empenho no valor total de R\$ 11,4 bilhões que apesar de registradas em balanços patrimoniais, se tivessem sido executadas orçamentariamente, teriam revertido o superávit primário de R\$ 5,6 bilhões, em 2018, para deficitário no valor de R\$ 5,8 bilhões¹⁴.

O decréscimo das fontes de financiamento oriundas de operações de crédito e alienações de bens, que apresentaram recuo de 0,6% em 2018, agravou o desequilíbrio entre receitas e despesas, contribuindo para o déficit orçamentário de R\$ 14,8 bilhões demonstrado na Tabela 5. Além disso, entre os anos de 2013 a 2015, a União emitiu autorização para que diversos estados ampliassem seu nível de endividamento através da assunção e contratação de operações de crédito, mesmo que alguns estados não apresentassem espaço fiscal suficiente para isso¹⁵.

Em que pese o crescimento dessas receitas com objetivo prioritário de ampliação dos investimentos, houve uma elevação do estoque de endividamento de diversas unidades da federação que usaram esses recursos para aumentar gastos obrigatórios com pessoal e previdência, comprimindo as disponibilidades de caixa. Essa dinâmica foi possível por meio de troca de fontes, destinando receitas de operações de crédito, em substituição aos investimentos antes realizados com recursos próprios, o que contribuiu para reduzir o nível dos investimentos e ampliar despesas obrigatórias. Entretanto, como as fontes de arrecadação própria foram inferiores às obrigações financeiras estaduais e às inscrições de restos a pagar¹⁶, que totalizaram R\$ 18,4 bilhões em 2018, as baixas disponibilidades de caixa evidenciaram a grave situação financeira dos estados no curto prazo.

¹³ Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.

¹⁴ Informação constante da página 15 do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019. A realização de despesas sem prévio empenho, além de não ser permitida pela Lei 4.320/64, distorce e mascara o panorama fiscal consolidado dos estados por não comporem os indicadores fiscais da LRF.

¹⁵ A Portaria da STN nº 881/2018 regulamenta o limite para contratação de operação de crédito, direcionando o incentivo para estados com menor nível de endividamento (dívida consolidada/receita corrente líquida) e nota de capacidade de pagamento A ou B.

¹⁶ O serviço da dívida correspondeu a 32,62% do total de restos a pagar inscritos em 2018 e as despesas com folha de pagamento, representaram 9,37% do seu total.

Tabela 5: Resultado Orçamentário das Unidades Federativas – R\$ Milhão

Detalhamento	2015	2016	2017	2018	Var. (%) 2018-2017
Resultado Primário	-1.763	-2.827	-13.886	5.614	140,43%
Despesa Financeira Líquida	40.057	20.572	23.903	37.872	58,44%
Necessidade de Financiamento	41.820	23.399	37.789	32.258	-14,64%
Fontes de Financiamento	22.675	15.584	17.484	17.377	-0,61%
Operações de Crédito	20.291	15.192	15.989	11.946	-25,29%
Alienação de Bens	2.384	392	1.495	5.431	263,28%
Resultado Orçamentário	-19.144	-7.815	-20.305	-14.881	26,70%

Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

Importante ressaltar que a aparente reversão do resultado primário em 2018 no agregado estadual não pode ser considerado como um ajuste fiscal sustentável, pois foi decorrente da omissão das despesas sem empenho em seu cômputo. Das apurações elencadas tem-se que a maioria dos estados brasileiros apresentou situação crítica em suas finanças, no quadriênio 2015-2018, o que torna imprescindível, a definição de indicador para mensurar a capacidade de pagamento dos estados brasileiros.

4. ESPAÇO FISCAL E CAPACIDADE DE PAGAMENTO: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

De acordo com os procedimentos metodológicos propostos neste artigo, apuramos a capacidade de pagamento dos estados brasileiros entre 2015 e 2018, sendo possível mensurar a capacidade de pagamento em termos absolutos. Os resultados, conforme esperado, estão em linha com as notas da CAPAG atribuídas pela STN. Ou seja, os estados com notas C e D, em geral, apresentam as menores capacidades de pagamento. Entretanto, os resultados tornaram possível a comparação entre estados com mesmo rating, possibilitando, inclusive, a criação de um ranking entre os entes.

A Tabela 6 mostra os resultados apurados para o ano de 2018. Apresentamos a nota da CAPAG atribuída pela STN para o estado, o valor da capacidade de pagamento, o valor percentual em relação à RCL de cada estado e a posição no ranking nacional (estabelecida entre os 27 estados em função da capacidade proporcional à RCL). Os estados foram ordenados da maior capacidade de pagamento percentual para a menor, por região.

Tabela 6 – Estados da Região Sul – 2018

UF	CAPAG STN	Capacidade de Pagamento (R\$)	Capacidade (%)	Posição Ranking Nacional
PR	B	4.122.533.490	10,97%	6
SC	C	525.775.821	2,31%	16
RS	D	-27.793.578.389	-73,58%	27

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 7 – Estados da Região Sudeste – 2018

UF	CAPAG STN	Capacidade de Pagamento (R\$)	Capacidade (%)	Posição Ranking Nacional
ES	A	2.910.995.779	21,46%	2
SP	B	12.171.169.752	7,64%	10
RJ	D	-4.089.857.318	-7,02%	22
MG	D	-15.906.256.767	-28,23%	26

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 8 – Estados da Região Centro-Oeste – 2018

UF	CAPAG STN	Capacidade de Pagamento (R\$)	Capacidade (%)	Posição Ranking Nacional
MS	C	168.765.052	1,57%	17
DF	C	137.361.640	0,41%	18
GO	C	-1.996.254.572	-9,37%	24
MT	C	-1.556.130.828	-10,22%	25

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 9 – Estados da Região Norte – 2018

UF	CAPAG STN	Capacidade de Pagamento (R\$)	Capacidade (%)	Posição Ranking Nacional
AP	C	1.870.269.345	38,52%	1
RO	C	962.090.279	13,86%	4
AM	B	1.038.940.509	7,86%	9
PA	B	1.373.069.491	7,30%	11
AC	B	139.305.894	2,87%	14
RR	C	99.913.541	2,78%	15
TO	C	-362.692.887	-5,04%	21

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 10 – Estados da Região Nordeste – 2018

UF	CAPAG STN	Capacidade de Pagamento (R\$)	Capacidade (%)	Posição Ranking Nacional
RN	C	1.442.463.985	15,13%	3
AL	B	1.091.524.300	13,70%	5
PB	B	974.383.527	10,61%	7
CE	B	1.737.033.287	9,05%	8
PI	B	475.051.745	5,50%	12
BA	C	1.527.043.586	4,77%	13
SE	C	-301.775.533	-4,09%	19
MA	C	-619.160.208	-4,66%	20
PE	C	-1.749.678.644	-7,56%	23

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

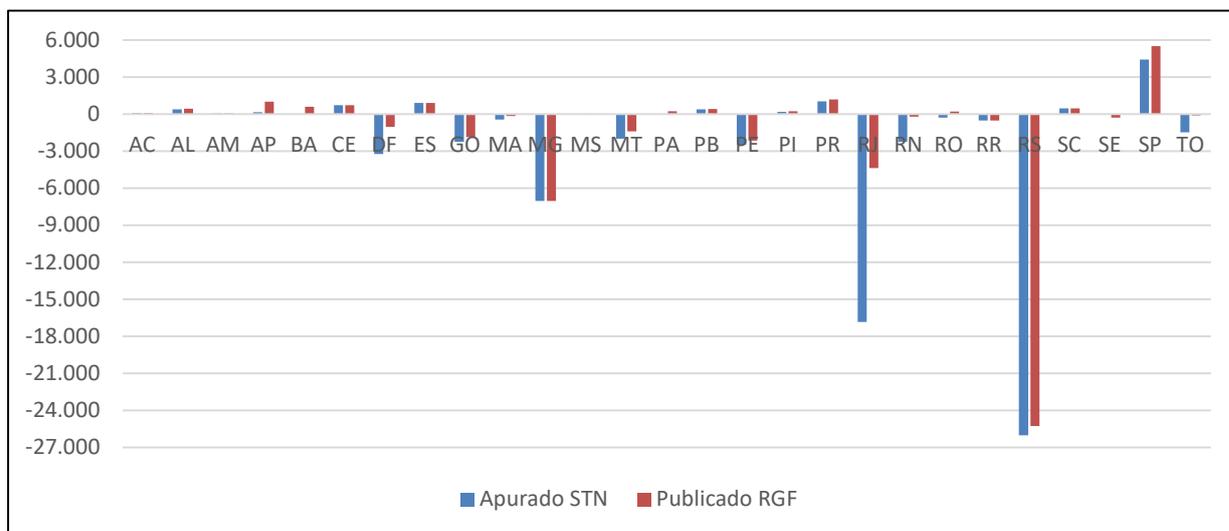
Os resultados apresentados nas tabelas 6 a 10 mostram que, em 2018, apenas sete estados (cerca de 26%) possuíam uma capacidade de pagamento superior a 10% de suas RCL's. Onze estados apresentaram capacidade de pagamento entre 0 e 10% de suas RCL's. E nove estados, ou seja, 1/3 dos entes subnacionais, apresentaram capacidade de pagamento negativa. Esses resultados, demonstram uma delicada situação fiscal dos entes subnacionais e refletem, em geral, a incapacidade de assumirem novas despesas, ou mesmo, de arcar com as já contratadas.

Algumas inconsistências entre os valores de capacidade de pagamento encontrados e o rating atribuído pela STN podem ser explicadas por questões metodológicas. A presente pesquisa utilizou os dados publicados pelos estados. Já a STN dá tratamento próprio aos dados o quê, em muitos casos, gera resultados diferentes. Foram encontradas diferenças importantes entre os valores publicados e os considerados pela STN para avaliação, como no caso da disponibilidade de caixa (ver Gráfico 1).

Outras inconsistências podem ser explicadas pelo peso que a STN dá para o indicador de liquidez. Se a disponibilidade de caixa for negativa, não importando em qual montante, o indicador de liquidez receberá *rating* C e a nota final só poderá ser C ou D, a depender dos demais indicadores. Assim, mesmo que os outros dois indicadores estejam bons, e isso se reflete nessa pesquisa no valor do espaço fiscal, um valor negativo da liquidez derruba o rating. Esse é o caso do Rio Grande do Norte.

Assim, a mensuração da capacidade de pagamento em valores absolutos, como proposta neste artigo, evidencia a situação fiscal do estado sem se sujeitar a critérios e pesos estipulados e evita algumas distorções que a atribuição de um *rating* gera, conforme visto para o Rio Grande do Norte. Além disso, permite diferenciar entes que possuem mesma nota, porém valores de capacidade de pagamento bem distintas, como é o caso, na região norte, dos estados do Amazonas e do Acre que possuem nota B, mas capacidade de 7,86% e 2,87% de suas receitas, respectivamente.

Gráfico 1: Disponibilidade de Caixa Líquida das Fontes não Vinculadas – 2018
– R\$ Milhão



Fonte: Elaboração própria com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN e RGF dos estados (2018).

Analisando apenas o indicador de espaço fiscal, que possui um caráter sinalizador de estabilidade, os piores resultados foram obtidos por Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Para esses três estados, a média obtida para os anos de 2015 a 2018 correspondeu a -9,91%, -9,67% e -5,72%, respectivamente. Por outro lado, os três melhores resultados estaduais foram alcançados por Amapá, Espírito Santo e Rondônia. Seus resultados atingiram 17,93%, 13,35% e 11,55%, respectivamente.

Cabe destacar que entre esses três últimos estados, o Espírito Santo, de fato, é o único estado brasileiro avaliado com CAPAG A. Entretanto, Amapá e Rondônia possuem nota C. O Amapá teve sua CAPAG avaliada como C em função de uma solicitação do estado para suspender a execução de uma contragarantia alegando estar em grave crise fiscal¹⁷. Suas notas parciais de CAPAG justificariam o resultado encontrado já que foi avaliado com B em endividamento, A em poupança corrente e A em liquidez. Já Rondônia está classificada com CAPAG C em função de sua nota C no quesito liquidez. No entanto, possui notas A e B em poupança corrente e endividamento, respectivamente. No quesito liquidez, Rondônia é um exemplo de divergência entre os valores publicados nos demonstrativos fiscais e aquele que foi considerado pela STN na atribuição de seu *rating* (Gráfico 1).

As tabelas 11 a 15, a seguir, apresentam as notas da CAPAG referente ao ano de 2018, o espaço fiscal apurado em cada ano, em termos da RCL e a média do período. Os dados estão apresentados por região geográfica.

Tabela 11 – Estados da Região Sul

UF	CAPAG STN	Espaço Fiscal				
	2018	2015	2016	2017	2018	Média
PR	B	8,63%	5,44%	4,40%	7,80%	6,57%
SC	C	2,28%	2,97%	0,54%	0,30%	1,52%
RS	D	-13,96%	1,52%	-3,78%	-6,66%	-5,72%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 12 – Estados da Região Sudeste

UF	CAPAG STN	Espaço Fiscal				
	2018	2015	2016	2017	2018	Média
ES	A	12,11%	12,76%	13,61%	14,93%	13,35%
SP	B	1,62%	3,24%	5,39%	4,20%	3,61%
RJ	D	-8,08%	-16,91%	-14,20%	0,50%	-9,67%
MG	D	-8,66%	-4,92%	-10,34%	-15,73%	-9,91%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

¹⁷ Fonte: Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais. Agosto/2019.

Tabela 13 – Estados da Região Centro-Oeste

UF	CAPAG STN	Espaço Fiscal				
	2018	2015	2016	2017	2018	Média
DF	C	-3,39%	2,13%	2,38%	3,49%	1,15%
MT	C	2,57%	4,02%	-1,77%	-0,96%	0,96%
GO	C	-6,22%	1,64%	3,42%	-0,58%	-0,43%
MS	C	-9,81%	-1,50%	-12,97%	1,49%	-5,70%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 14 – Estados da Região Norte

UF	CAPAG STN	Espaço Fiscal				
	2018	2015	2016	2017	2018	Média
AP	C	14,85%	20,86%	18,18%	17,85%	17,93%
RO	C	11,03%	16,26%	7,78%	11,12%	11,55%
RR	C	9,37%	17,17%	-1,86%	17,32%	10,50%
PA	B	10,75%	11,26%	8,16%	6,15%	9,08%
AM	B	2,24%	6,69%	6,51%	7,47%	5,73%
TO	C	9,03%	11,57%	5,32%	-3,66%	5,57%
AC	B	-2,59%	4,58%	-2,40%	1,33%	0,23%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

Tabela 15 – Estados da Região Nordeste

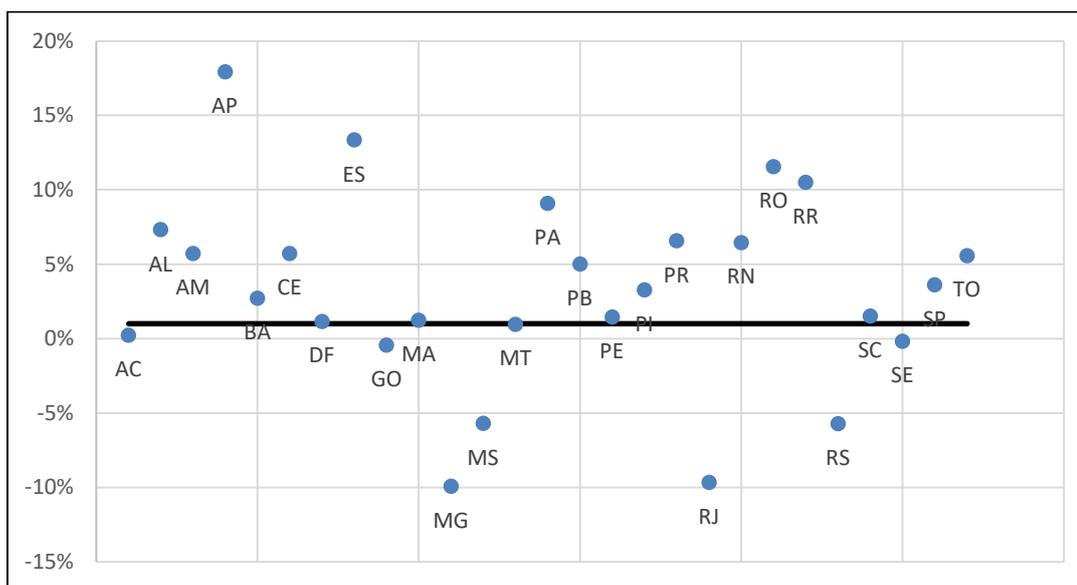
UF	CAPAG STN	Espaço Fiscal				
	2018	2015	2016	2017	2018	Média
AL	B	-0,42%	14,28%	7,09%	8,34%	7,32%
RN	C	2,55%	5,00%	0,96%	17,32%	6,46%
CE	B	2,93%	9,17%	5,44%	5,34%	5,72%
PB	B	0,90%	6,47%	6,35%	6,33%	5,01%
PI	B	2,78%	3,37%	3,97%	3,01%	3,28%
BA	C	2,96%	3,24%	1,77%	2,93%	2,73%
PE	C	1,34%	4,21%	-1,49%	1,72%	1,44%
MA	C	2,68%	7,41%	-1,76%	-3,42%	1,23%
SE	C	-0,32%	4,20%	-4,51%	-0,07%	-0,18%

Fonte: Elaboração própria com base em dados da STN (CAPAG) e RREO e RGF dos estados (2018).

De forma geral, os resultados refletem a falta de espaço fiscal da maioria dos entes subnacionais. Mais de 44% dos estados, ou seja 12 dos 27, apresentaram espaço fiscal inferior a 2% da RCL no período. Desses, 6 apresentaram uma média negativa para o período de 2015 a 2018. Isso implica que suas receitas correntes são insuficientes para fazer frente às despesas obrigatórias. Por outro lado, apenas 4 estados possuem espaço fiscal superior a 10% da RCL.

O gráfico 2 apresenta a distribuição desses estados em torno da média nacional representada pela razão entre o somatório dos espaços fiscais das unidades e o somatório de suas RCL's. A média nacional está representada pela barra horizontal e corresponde a um espaço fiscal de 1,02% da RCL agregada.

Gráfico 2 – Média de Espaço Fiscal no Período 2015 a 2018 – Por UF



Fonte: Elaboração própria com base no RREO dos estados (2015 a 2018).

A Figura 2 mostra a concentração de resultados em torno da média nacional. Destaque, também, para a faixa que vai entre +5% e -5% da RCL, com 11 estados situados nesse intervalo. Verifica-se, ainda, que o estado do Mato Grosso do Sul está, perigosamente, situado na mesma região que os estados que foram avaliados com CAPAG D pela STN: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A limitada capacidade dos estados brasileiros de investir com recursos próprios em função da baixa poupança, da impossibilidade de ampliar a arrecadação tributária, da recessão econômica e de vários atritos federativos entre os estados, vem fazendo com que governantes apoiem a aprovação das reformas tributárias e previdenciárias no país.

O entendimento de que a expansão dos investimentos governamentais está fortemente limitada pela sua real capacidade de expandir seus tributos ou reduzir seus gastos é consenso entre os gestores públicos, diante do conflito entre o atendimento das demandas sociais e o financiamento dessas despesas por meio de impostos.

Essa pesquisa procurou estabelecer uma medida de capacidade de pagamento para os estados brasileiros, frente ao contexto de grave crise fiscal enfrentada por esses entes federativos, principalmente nos últimos anos. A busca foi motivada por entendermos que não existe um indicador fiscal específico para essa finalidade.

O indicador parte do conceito de espaço fiscal, que abrange a disponibilidade orçamentária de recursos próprios dos entes federativos que restam após o comprometimento com gastos obrigatórios. Acrescentando a disponibilidade financeira imediata do estado, chegamos à medida de capacidade de pagamento.

O conceito é importante e de grande impacto nas finanças dos entes subnacionais, porque, muito embora a dívida pública seja na área federal de grande vulto, para os estados a falta de espaço fiscal e a disponibilidade negativa de caixa são as tormentas recorrentes nos últimos anos.

O indicador proposto no artigo tem vantagens sobre a atribuição de *rating*, como a que existe atualmente. Primeiro por mensurar a disponibilidade de recursos do ente federativo para arcar com suas despesas. Em segundo lugar, por corrigir algumas distorções que o critério de *rating* pode acarretar. E, em terceiro lugar, por tornar os resultados comparáveis entre os entes federativos, ao se colocar os valores em termos da RCL local.

Os resultados mostraram que a maior parte dos estados brasileiros apresentava um espaço fiscal reduzido para realização de investimentos públicos ou para ampliar qualquer de suas despesas. Quando incorporados os valores da disponibilidade de caixa, os resultados foram ainda piores, considerando o volume das obrigações financeiras dos estados que contribui, sobremaneira, para a baixa liquidez. Fato que corrobora a avaliação de que esses entes estão passando por uma grave crise fiscal.

Em nosso entendimento, os estados precisam, em primeiro lugar, resolver seus problemas de disponibilidade líquida de caixa negativa em suas fontes de recursos não vinculadas. Feito isso, os gestores poderiam utilizar-se do indicador de espaço fiscal como sinalizador da situação fiscal do estado.

Qualquer decisão dos gestores públicos que implique em comprometimento do orçamento com despesas de longo prazo, ou de caráter continuado, deve levar em consideração os indicadores fiscais do ente federativo, particularmente a existência ou não de espaço fiscal.

Deixamos como sugestão para pesquisas futuras uma investigação de qual é o espaço fiscal recomendado para que os entes federativos sejam capazes de executar suas políticas públicas, realizar investimentos e, portanto, atender às demandas da sociedade, sem comprometer sua saúde financeira. Tal pesquisa deveria considerar a análise da importância do papel do investimento público na dinâmica da economia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais. STN: 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento. Disponível em: <http://https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2019>. Acesso em: 14 out. 2019.

BARROS, Gabriel Leal de. Observatório das finanças públicas estaduais, 2018.

BARROS FILHO, L. C; SILVA, R. F. O; FICHE, M. E. O Impacto do Fundo Constitucional na Avaliação Fiscal do Distrito Federal. **Revista Razão Contábil e Finanças**, Fortaleza, v.10, n.2, p. 1-26, jul/dez 2019.

CORREIA, Fernando Motta. Finanças Públicas Estaduais: uma breve análise do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre alguns indicadores orçamentários LRF–Gastos Públicos–Estados brasileiros. **Revista Economia & Tecnologia**, v. 10, n. 2, 2014.

FERREIRA, Assuéro. Considerações sobre a capacidade de endividamento do governo estadual do Ceará. **Revista de Administração Pública**, v. 29, n. 4, p. 194-216, 1995.

GIAMBIAGI, Fabio. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia aplicada**, v. 12, n. 4, p. 535-580, 2008.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Flexibilização fiscal: novas evidências e desafios. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

ATISH R. Ghosh, Jun I. Kim, Enrique G. Mendoza, Jonathan D. Ostry and Mahvash S. Qureshi Fiscal Fatigue, Fiscal Space And Debt Sustainability In Advanced Economies* **The Economic Journal**, 123(February), 2013

MENDES, Marcos. O impacto fiscal das propostas de refinanciamento da dívida dos estados. Boletim Legislativo do Senado Federal n° 44. Brasília, DF. 2016.

ORAIR, Rodrigo Octávio. Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016.

OREIRO, José Luis. A grande recessão brasileira: diagnóstico e uma agenda de política econômica. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 89, p. 75-88, 2017.

JONATHAN D. Ostry, Atish R. Ghosh, Jun I. Kim, Mahvash S. Qureshi 2010. Fiscal space imf staff position note International Monetary Fund, September 1, 2010.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos et al. Indicadores bimestrais dos gastos com pessoal nos estados brasileiros (2006: 1-2018: 4). 2018.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos et al. A Dinâmica do déficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015. 2017.

SANTOS, C. H. M; BRITO, A. J. S; SÁ, J. H. B; MACHADO, U. E. N; ALMEIDA, V. A. L. Indicadores Bimestrais dos Gastos com Pessoal no Estados Brasileiros (2006:1-2018:4). IPEA, Carta de Conjuntura, n. 41, 4º tri-2018.

APÊNDICE B – Apresentação da Dissertação à Banca Examinadora



FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE-FACE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA-PPG/ECO
GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS



DEFESA DE MESTRADO

DÉFICIT PÚBLICO E ESPAÇO FISCAL: ILUSÃO OU REALIDADE NO DISTRITO FEDERAL?

CLÁUDIA AZEVEDO CÔRTEZ

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. JORGE MADEIRA NOGUEIRA (Presidente)

Prof. Dr. ROBERTO DE GOES ELLERY JÚNIOR

Prof. Dr. ANTÔNIO NASCIMENTO JÚNIOR



FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE-FACE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM ECONOMIA-PPG/ECO
GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS



Estrutura da Dissertação - Capítulos

1. MERCADOS E GOVERNO: QUANDO ELES FALHAM?

- 1.1. Necessidade do governo: falhas de mercado
- 1.2. Limites da atuação de governo: teoria da escolha pública
- 1.3. Eficiência e Ineficiência do Governo

2. DÉFICIT PÚBLICO: ACERTO OU FALHA DO GOVERNO?

- 2.1. Definições, conceitos e mensuração de déficit público
- 2.2. Justificativas para ocorrência de déficit público
- 2.3. Consequências econômicas do déficit público
- 2.4. Definições e conceitos de Espaço Fiscal
- 2.5. Metodologia da Capacidade de Pagamento do Governo Federal

3. REALIDADE FISCAL NO BRASIL

- 3.1. Federalismo Fiscal Brasileiro
- 3.2. Receita, Despesa e Programação Financeira sob enfoque da LRF
- 3.3. Receitas e Despesas em Unidades Federativas: divisão do bolo
- 3.4. Capacidade de Pagamento das Unidades Federativas
- 3.5. O Triângulo da Capacidade de Pagamento
- 3.6. Mensuração do Espaço Fiscal e Capacidade de Pagamento

4. SITUAÇÃO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL

- 4.1. Resultado Primário: o planejado e o alcançado
- 4.2. Evolução das Receitas Primárias
- 4.3. Evolução das Despesas Primárias
- 4.4. Evolução e composição da Dívida Pública
- 4.5. Programa de Ajuste Fiscal

5. ANÁLISE DO ESPAÇO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL

- 5.1. Situação Financeira do Distrito Federal
- 5.2. Espaço Fiscal: período de 2012 a 2018
- 5.3. Vulnerabilidade Fiscal: discussões

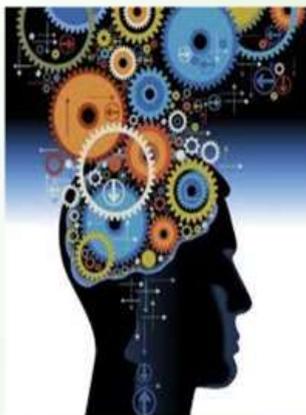


Objetivo Geral

Avaliar a existência de espaço fiscal para novas políticas públicas e controle do déficit financeiro do Distrito Federal, considerando a capacidade de pagamento e o endividamento distrital.

Objetivos Específicos

- Verificar o desempenho das metas de resultados primários, a partir de 2012;
- Verificar se a previsão das receitas se efetivam na mesma proporção da realização dos gastos;
- Analisar a representatividade dos serviços da dívida pública em relação às receitas de fonte 100.



Qual a relevância do TEMA?

Aborda discussão importante sobre as finanças do Distrito Federal, aliada ao panorama fiscal dos estados brasileiros, em um momento de grande preocupação nacional com as contas públicas, em especial com o endividamento dos entes federativos.

O cenário do Distrito Federal

- Indisponibilidades financeiras recorrentes; e
- Capacidade de Pagamento é classificada como "C", segundo critérios da STN

PORTARIA CONJUNTA Nº 27, de 04/11/2019 – Instituiu Grupo de Trabalho incumbido de apresentar Plano de Ação para recuperação da Capacidade de Pagamento do Distrito Federal. (Publicado no DODF Nº 221, de 21/11/2019, página 23)

Muita informação e discussão na Mídia?



Pergunta de Pesquisa

O espaço fiscal no Distrito Federal é suficiente para honrar com todas as despesas obrigatórias e, ainda, para fazer face à novos gastos sob a decisão do gestor público?

Primeira Hipótese

A atual sistemática de apuração da capacidade de pagamento minimiza falhas de governo concernentes a desconsideração de princípios de eficiência do uso dos recursos financeiros e contribui para o controle do déficit?

 TRUE
 FALSE

Segunda Hipótese

A dívida pública do Distrito Federal é fator determinante dos déficits financeiros distritais?

 TRUE
 FALSE

Por que existe Governo?

1. Mercados e Governo: Quando eles falham?

Azambuja (2000): Finalidade própria do Governo: o bem público.

Conti (2004): Governo deve existir para garantir a produção de bens ou serviços não supridos pelo mercado.

Longo e Troster (1993): as **Falhas de Mercado** são explicadas por situações onde o sistema de preços não sinaliza aos agentes o que é a quantidade ótima a ser produzida. Assim, as alocações de um mercado competitivo não são Pareto-eficiente.

Primeiro Teorema Fundamental do Bem Estar: "As alocações de um mercado competitivo são Pareto-eficientes sob certas condições."

Tipos de Falhas de Mercado (STIGLITZ, 1988)

Bens Públicos: Mercado não fornece quantidade suficientes desse bem. Custo Marginal zero e de difícil exclusão de consumo.

Externalidades: Não avaliam os efeitos das atividades de produção e consumo que afetam outro agente econômico.

Mercados Incompletos: Mercado não prevê de forma adequada bens e serviços públicos.



Falhas de Competição: Necessidade de concorrência perfeita para resultar em "eficiência de Pareto".

Assimetria de Informação: Falta de informações aos Consumidores, pelo mercado.

Inflação, desemprego e desequilíbrio: Alto nível de desemprego de trabalhadores e inflação.

1. Mercados e Governo: Quando eles falham?

Para corrigir essas falhas de mercado, o governo atua:

- exercendo função de regulamentação;
- definindo taxações;
- direitos de propriedade e cumprimento dos contratos;
- promovendo a redução de desigualdades sociais; e
- exercendo função de estabilização econômica, evitando inflação.

Falhas de Governo: Quando o governo estabelece políticas públicas para corrigir falhas de mercado, pode cometer falhas.

A Teoria da Escolha Pública clarifica os fracassos do governo e os limites da sua ação. **BORSANI (2004).**

Tipos de Falhas de Governos (GHOSH, 1988)

Problemas Voto Majoritário: Norteiam decisões de Governo mas podem ser inconsistentes e arbitrárias, mesmo em democracia.

Teorema do Eleitor Mediano: Partidos possuem tendência ao centro, local da maioria dos eleitores.

Paradoxo do Voto: Voto não conduz a um bem estar social.

Políticas de Interesses Especiais: Atende somente a grupos específicos, sem justificativa econômica.

Problemas na Relação Agente-Principal: Os objetivos dos Agentes muitas vezes diferem dos objetivos do Principal.

Negligência de Princípios de Mercado: As políticas públicas não são precedidas de uma análise de custos e benefícios e a eficiência na gestão e controle dos recursos públicos.

Serviços Públicos Ineficientes: Políticas públicas mal elaboradas, Consumidores, pelo Governo e Empresas Privadas;

Falhas de Política: Falha na identificação do problema a ser resolvido na implementação de ações corretivas e no resultado esperado.

2. Déficit Público: Falha ou Acerto do Governo?

Linhas Gerais: Excesso das despesas do governo sobre as suas receitas.
Giacomoni (2010), De Toni (2010), Rezende (2010) e Giambiagi e Além (2011).

Entre os diversos **conceitos** detalhados no trabalho de Ramalho (1997), destacamos:

NOMINAL: conceito fiscal amplo representado pela diferença entre o fluxo de despesas totais (inclusive despesas com juros) e de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras), num determinado período. Corresponde à necessidade de financiamento do setor público-NFSP.

PRIMÁRIO: resultado nominal excluídos os juros nominais incidentes sobre a dívida pública.

Para o cálculo: duas metodologias/critérios “acima da linha” (STN) e “abaixo da linha” (BACEN)

1 O primeiro critério utiliza informações sobre as receitas e despesas primárias e abarca a “execução financeira” do governo. Carvalho (1997) é uma referência acerca da contabilidade do governo central e retratou a execução financeira do Tesouro como um indicador da situação das finanças públicas sob a ótica do critério “acima da linha”.

2 O segundo critério baseia-se na variação do endividamento líquido do setor público. Werneck (1988) apresentou de forma detalhada a estrutura contábil utilizada na contabilidade pública dos anos 1980 para mensuração da NFSP. A precariedade dos dados estatísticos foram relatados por Blejer e Cheasty (1991), Piscitelli (1990), Oliveira (1985) e Giambiagi e Além (2011).

2. Déficit Público: Falha ou Acerto do Governo?

Justificativas para ocorrência do déficit público

Vargas (2012) relata as experiências concretas nas quais vários países, pressionados por quadros recessivos e de elevado desemprego, obtiveram resultados favoráveis no combate à recessão recorrendo às políticas fiscais deficitárias: na Europa: os efeitos das guerras mundiais, a grande depressão, o nazismo e o comunismo e na economia norte-americana: o modelo de acumulação de capital.

Feijó (2007) destaca a teoria Keynesiana, que defende na fase contracionista da economia, os déficits orçamentários do governo decorrentes de seus gastos complementam os investimentos privados insuficientes e elevam o nível de emprego.

Giambiagi (2011) relata que a política fiscal brasileira, no período de 2003 a 2010, atuou como sendo do tipo “spend and tax” (PAYNE, 1998) gastar antes de arrecadar, justificada pela necessidade de aumentar os gastos sociais.

Consequências econômicas do déficit público

Oreiro (2012) alerta que a política fiscal só deve ser usada para a estabilização do nível da atividade econômica se respeitada a solvência intertemporal das contas públicas, uma vez que a ocorrência de déficits fiscais crônicos tende a enfraquecer o Estado, tornando-o presa fácil aos interesses dos rentistas financeiros.

Rocha (2005) deve-se buscar identificar quando o déficit público pode ser considerado “excessivo”.

Déficits primários permanentes resultam numa acumulação excessiva da dívida e uma política fiscal sustentável deve ir em direção a superávits primários.

Issler e Lima (1998) testaram a sustentabilidade da dívida pública brasileira, de 1947 a 1992, analisando a série de gastos e receitas anuais e concluíram que o Brasil seguiu uma política do tipo “spend and tax”, que explicou a alta taxa de inflação desse período.

Esforço do Governo: Com base nos autores, os gastos públicos alavancam a economia, mesmo majorando déficits, mas devem conciliar as demandas sociais, com rigor orçamentário, foco na sustentabilidade da dívida, suficiência financeira e gestão do espaço fiscal.

Definições e Conceitos de Espaço Fiscal

Na literatura são apresentadas 02 visões conceituais:

Recursos orçamentários disponíveis para o Governo executar sua política fiscal.

- Bijos (2014), (Schick, 2009), Giambiagi (2008), Barros (2018).
- Giambiagi (2008) e Gobetti (2015) no observatório das despesas com salários, aposentadorias e investimentos;
- Santos et. al. (2017/2018) ressalta o elevado comprometimento do orçamento com gastos de pessoal e despesas previdenciárias como redutores do espaço fiscal;
- Orair (2016) e Correia (2014) afirmam que a perda de espaço fiscal afeta em grande escala os investimentos públicos, por ser um componente discricionário da despesa;
- Gobetti e Orair (2015) e Gobetti (2015) concluíram que o Governo Federal aumenta o gasto por três vias: benefícios sociais, subsídios e custeio. Já estados e municípios ampliam despesas com pessoal, fato que diminui o espaço fiscal.

Real capacidade de endividamento e de sustentabilidade da dívida pública.

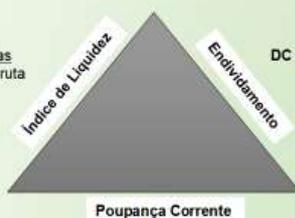
- Ostry et. al. (2010), Ghosh et. al. (2013), (Kose et al. 2017).
- Oreiro (2017) que discutiu as causas da grande recessão da economia brasileira, dos anos de 2014 a 2016, utiliza o conceito de espaço fiscal relacionado à sustentabilidade da dívida.
- Ferreira (1995) dispôs que a capacidade de endividamento a médio e longo prazos dos setores público guarda relação direta com a capacidade de investimento.
- STN define espaço fiscal como o valor limite para inclusão de dívidas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal – PAF dos estados e municípios, para a contratação de operações de crédito dos entes subnacionais. (Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN nº 658, de 28 de setembro de 2019).

2. Déficit Público: Falha ou Acerto do Governo?

Metodologia da Capacidade de Pagamento - STN

A metodologia para apuração da CAPAG é composta pela análise de três indicadores:

IL = Obrigações Financeiras
Disponibilidade Caixa Bruta



DC = Dívida Consolidada Bruta
Receita Corrente Líquida

PC = Despesa Corrente
Receita Corrente

Classificação Final

Classificação Final	Endividamento	Poupança Corrente	Liquidez
A	A	A	A
B	B	A	A
C	C	A	A
A	A	B	A
B	B	B	A
C	C	B	A
B	B	C	C
C	C	C	C

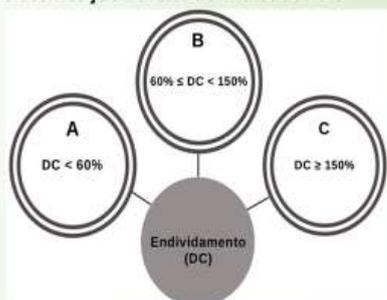
Demais combinações de classificações gerais

Fonte: Elaboração própria, com base na metodologia de STN - Portaria nº 501, de 23/11/17.

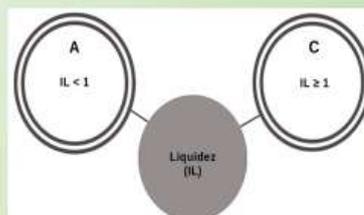
2. Déficit Público: Falha ou Acerto do Governo?

Metodologia da Capacidade de Pagamento do Estado - STN

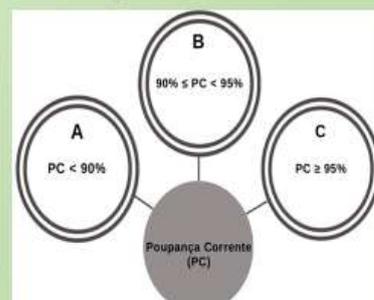
Classificação Parcial do Indicador DC



Classificação Parcial do Indicador IL



Classificação Parcial do Indicador PC



Fonte: Elaboração própria, com base na metodologia da STN - Portaria nº 501, de 23/11/17.

Capacidade de Pagamento das Unidades Federativas em 2019

- O Estado do Espírito Santo é o único que está classificado com nota final **A**.
- Outros nove estados se apresentam elegíveis para contratação de empréstimos, com notas finais **B**.
- Todos os estados com nota parcial **C** no indicador de Poupança Corrente também não possuem capacidade de pagamento, obtendo notas finais **C** ou **D**.
- Alguns Estados, como o Distrito Federal, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Sergipe obtiveram nota **C** na avaliação de sua CAPAG ao lado de estados com indicadores de endividamento e liquidez aceitáveis e dentro dos parâmetros da STN com notas parciais **A** ou **B** como Bahia, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina e Tocantins.

UNIDADE FEDERATIVA	ENDIVIDAMENTO		POUPANÇA CORRENTE		ÍNDICE DE LIQUIDEZ		NOTA FINAL CAPAG 2019
	Indicador	Nota	Indicador	Nota	Indicador	Nota	
Acre	0,83	B	0,94	B	0,17	A	B
Alagoas	1,22	B	0,90	A	0,42	A	B
Amazonas	0,51	A	0,92	B	0,81	A	B
Amapá	0,77	B	0,83	A	0,95	A	C
Bahia	0,76	B	0,96	C	1,09	C	C
Ceará	0,72	B	0,92	B	0,56	A	B
Distrito Federal	0,43	A	0,97	C	19,92	C	C
Espírito Santo	0,50	A	0,88	A	0,09	D	A
Goiás	0,92	B	0,96	C	-10,21	C	C
Maranhão	0,56	A	0,98	C	1,75	C	C
Minas Gerais	2,09	C	1,07	C	24,17	C	D
Mato Grosso do Sul	0,85	B	1,00	C	0,99	A	C
Mato Grosso	0,46	A	0,98	C	-5,76	C	C
Pará	0,23	A	0,93	B	0,90	A	B
Paraíba	0,48	A	0,93	B	0,44	A	B
Pernambuco	0,68	B	0,96	C	-3,08	C	C
Piauí	0,67	B	0,95	B	0,80	A	B
Paraná	0,65	B	0,94	B	0,63	A	B
Rio de Janeiro	2,73	C	1,05	C	4,82	C	D
Rio Grande do Norte	0,30	A	0,91	B	7,03	C	C
Roraima	0,65	B	0,90	A	2,07	C	C
Roraima	0,55	A	0,88	A	2,33	C	C
Rio Grande do Sul	2,16	C	1,02	C	6,41	C	D
Santa Catarina	1,06	B	0,97	C	0,25	A	C
Sergipe	0,62	B	0,98	C	1,02	C	C
São Paulo	2,04	C	0,94	B	0,73	A	B
Tocantins	0,46	A	0,95	B	5,39	C	C

3. Realidade Fiscal no Brasil

Referencial teórico do Triângulo da Capacidade de Pagamento

Roy et al. (2007) abordaram o **diamante do espaço fiscal** desenvolvido pelo Comitê de Desenvolvimento das Nações Unidas como uma ferramenta para avaliar os instrumentos fiscais de um país, utilizados no financiamento de uma **estratégia nacional de crescimento** sem qualquer prejuízo para a sustentabilidade da posição financeira do governo. Essa ferramenta mapeou o espaço fiscal de um país, por meio de quatro pilares:

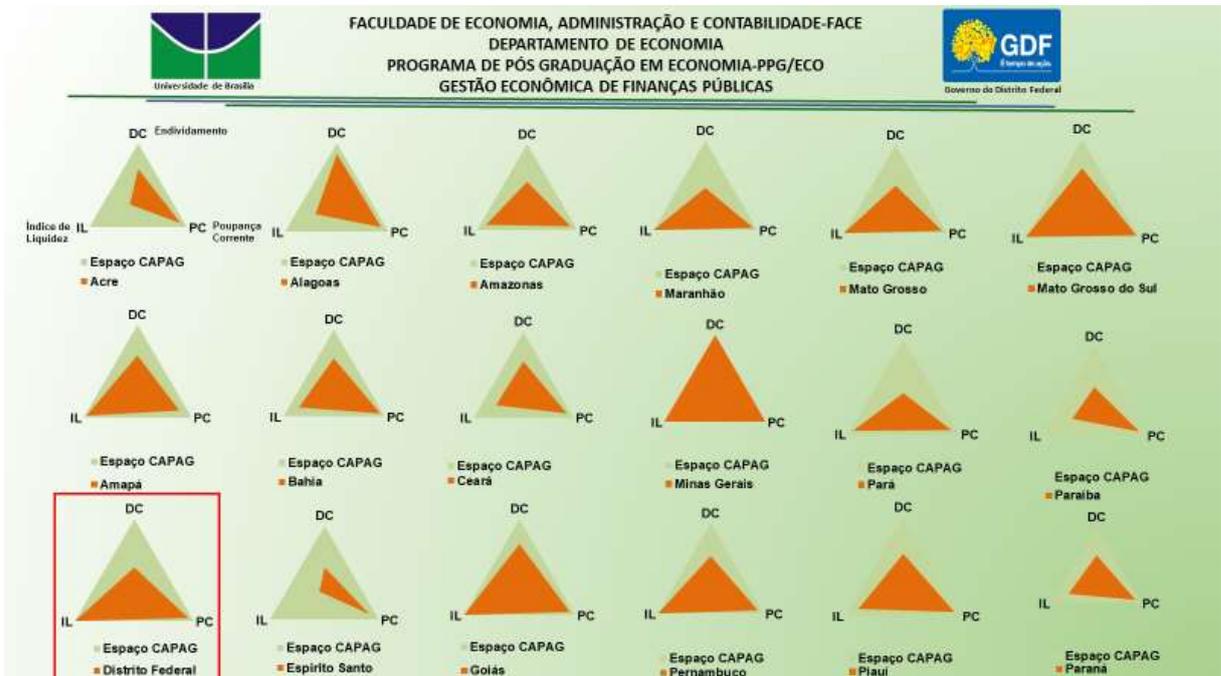
- doações externas na forma de ajuda ou alívio da dívida;
- mobilização das receitas internas por meio de melhoria da administração tributária ou reformas da política fiscal;
- financiamento do déficit com empréstimos interno e/ou externo;
- a revisão das prioridades para melhorar a eficiência dos gastos.

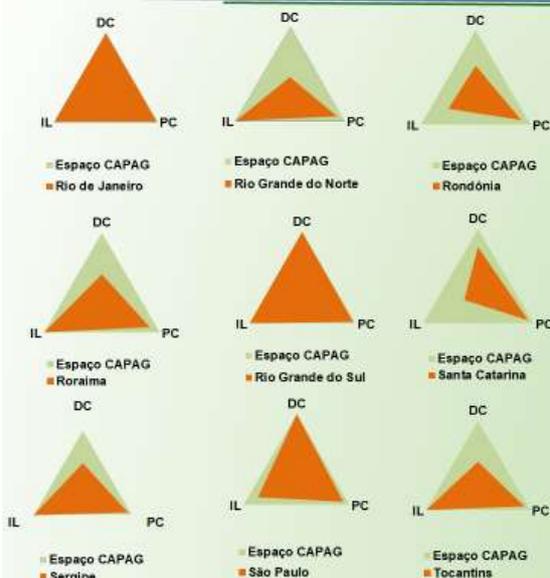
Bloch et al. (2019) adaptou a abordagem do diamante ao analisar o espaço fiscal para políticas de proteção social de crianças na região do Oriente Médio e Norte da África utilizando apenas 03 dimensões (triângulos).

Por meio dos triângulos esta pesquisa ilustrou as oitenta e uma notas parciais e vinte e sete notas finais derivadas dos indicadores da composição da tabela apresentada.



Fonte: Elaboração própria, com base em Roy et al. (2007).





Observações:

- Os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, que têm nota D na classificação final da CAPAG da STN, possuem os maiores triângulos da série. Esses três estados não possuem condição de melhorias em nenhum dos três indicadores da CAPAG.
- Mendes (2016)** - atribui a crise fiscal dos estados à redução dos controles do Governo Federal na distribuição de aval aos estados, sem capacidade de pagamento e espaço fiscal insuficiente para contratação de empréstimos, entre 2011 e 2014. O resultado dessas autorizações possibilitou menos esforço dos estados em gerarem poupança e honrarem suas dívidas anteriores, fato que ajudou a estabelecerem espaço fiscal para expandirem despesas de pessoal. **Falha de Governo**

Conclusão:

- Diante desses apontamentos, a primeira hipótese de pesquisa levantada no sentido de que a atual sistemática de apuração da capacidade de pagamento minimiza falhas de governo, concernentes à desconsideração de princípios de eficiência do uso dos recursos financeiros e contribui para o controle do déficit, **não se revelou verdadeira**.

Mensuração do Espaço Fiscal e Capacidade de Pagamento

Considerando as definições de: Cortes, Barros Filhos e Nogueira (Não Publicado).

Unidade Federativa	Espaço Fiscal	Indicador 01	Capacidade de Pagamento	Indicador 02	2018	
Espírito Santo	2.025.200.395	0,1493	2.910.995.779	0,2146		Equação 1: (+) Receitas Correntes (-) Despesas com pessoal (-) Juros da Dívida (-) Outras Despesas Correntes (-) Amortizações da Dívida (=) ESPAÇO FISCAL
Distrito Federal	167.139.805	0,0082	- 778.919.670	- 0,0383		Equação 2: (+) Espaço Fiscal (+) Disponibilidade de Caixa Líquida (=) CAPACIDADE DE PAGAMENTO
Minas Gerais	- 8.864.341.565	- 0,1576	- 15.906.256.767	- 0,2828		

3. Realidade Fiscal no Brasil

Federalismo Fiscal Brasileiro

A teoria do federalismo fiscal é instrumento de ordenação das finanças públicas em busca de eficiência na arrecadação de impostos e alocação de despesas públicas para prestação de serviços públicos e controle dos recursos financeiros entre os níveis de governo.
Balleiro (2004), Horta (1995) e Neto (2012).

Dilemas e Desafios em um País de Grande Extensão Territorial e Heterogeneidade

- Número excessivo de Municípios;
- Aumento das obrigações estaduais e municipais nas áreas de saúde e educação, sem devido crescimento da arrecadação;
- Desníveis econômicos regionais;
- **Fonseca et.al (2018)** Influência do componente político sobre os critérios técnicos de alocação dos gastos e arrecadação potencial;
- Pactos Federativos buscam uma repartição mais justa dos recursos e distribuição das obrigações entre União, Estados e Municípios.

Desde 2014, medidas para tentar atenuar a crise nas finanças estaduais

- Lei Complementar nº 148/2014, reduziu os juros (6% a 7,5% a.a.) para 4% a.a. e concedeu descontos 0,32% sobre o saldo da dívida estadual; **(Reflexos no DF: redução no saldo de R\$ 339 milhões, desconto na prestação mensal de R\$ 4 milhões, reduzindo-a de R\$ 12 para R\$ 8 milhões)**;
- Lei Complementar nº 151/2015, autorizou estados a sacarem 70% dos depósitos judiciais e administrativos;
- Lei Complementar 156/2016, Plano de Auxílio, com contrapartida de um teto de gastos. **Adesão de 18 estados, Bahia e DF judicializaram o pleito.**
- Lei Complementar nº 159/2017, instituiu o Regime de Recuperação Fiscal-RFF para auxílio aos Estados com desequilíbrio financeiro severo.

3. Realidade Fiscal no Brasil

Receitas e Despesas em Unidades Federativas: Divisão do Bolo / Em grandes números

- No quadriênio 2015 a 2018, processo de deterioração das finanças dos estados brasileiros, influenciado pela grande recessão econômica, iniciada no segundo trimestre de 2014, quando o PIB brasileiro apresentou queda de 8,33%. **Oreiro (2017)**.
- R\$ 11,4 bilhões de despesas sem empenho apuradas pela STN nos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa de alguns Estados, que se tivessem sido executadas orçamentariamente, teriam revertido o resultado para deficitário no valor de R\$ 5,8 bilhões.

Resultado Primário Consolidado

RS MILHÕES

DETALHAMENTO	2015	2016	2017	2018	VR (%) 2018-2017
Receita Primária	680.675	714.957	752.344	803.451	6,79%
Despesa Primária	682.437	717.784	766.230	797.837	4,13%
RESULTADO PRIMÁRIO	-1.763	-2.827	-13.886	5.614	

Fonte: Elaboração própria, com base no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais/STN – Agosto/2019.

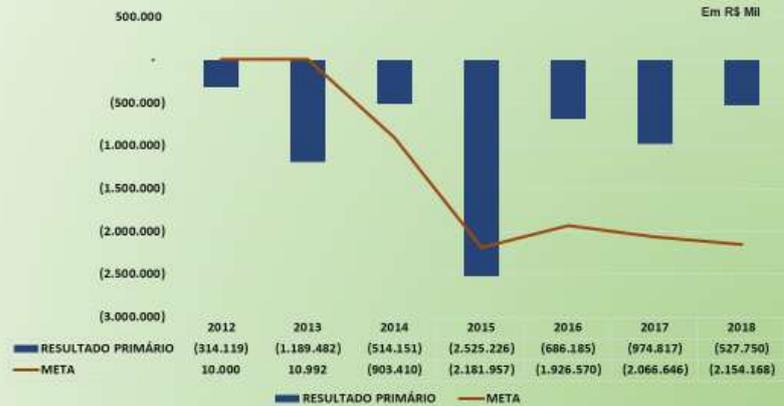


4. Situação Fiscal do Distrito Federal

Resultado Primário: o planejado e o alcançado

Análises:

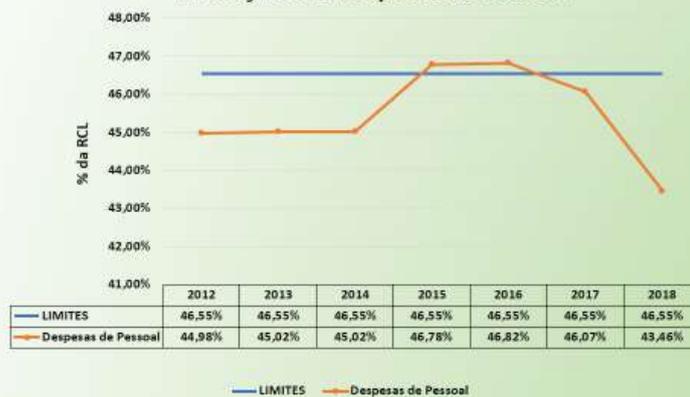
- A apuração dos resultados primários no período analisado, de 2012 a 2018, foi realizada pelo critério "acima da linha".
- **Luque e Silva (2004)** classificou o desequilíbrio orçamentário crônico como uma falha de governo, em sua análise da LRF no combate às Falhas de Governo à brasileira.



Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária anuais do Distrito Federal

4. Situação Fiscal do Distrito Federal

Evolução das Despesas de Pessoal



Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária anuais do Distrito Federal.

Análises:

- As Despesas com Pessoal e Encargos sociais representam o maior gasto primário do DF.
- Conforme os ditames da LRF, o limite da despesa com pessoal corresponde a 60% de suas Receitas Correntes Líquidas, e caso seja ultrapassado, ao final de um quadrimestre, o excedente deverá ser eliminado nos seguintes.
- Existem o limite de alerta, representando 90% do limite máximo (49%) e o limite prudencial, representando 95% do limite máximo, sendo que para o poder Executivo, estes limites são de 46,5% e 44,1% da RCL.
- Em 2018, RCL = R\$ 21,7 Bilhões.

4. Situação Fiscal do Distrito Federal

Diagnósticos:

- O Distrito Federal triplicou a relação entre sua Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida e, muito embora, essa relação tenha aumentado nos últimos anos, ela ainda é baixa se comparada ao nível máximo permitido pelo Senado Federal, de 200%.
- Os resultados verificados, bem abaixo do limite, indicam que o Distrito Federal possui Capacidade de Endividamento.



Evolução da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária anuais do Distrito Federal.

Juros e Amortizações pagos com Fonte 100, no período em análise:

- A segunda hipótese de pesquisa levantada, de que a dívida pública do Distrito Federal é fator determinante dos déficits financeiros, não se revelou verdadeira.



Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária anuais do Distrito Federal.

4. Situação Fiscal do Distrito Federal

Metas X Realização do Programa de Ajuste Fiscal

Metas Principais	DETALHAMENTO	2016		2017		2018		2019
		Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta	Realizado	Meta
Metas Principais	META 1 Dívida Financeira/RLR	≤ 1	0,22	≤ 1	0,24	31,58%	26,84%	59,46%
	META 2 Resultado Primário (R\$ milhões)	-628	-486	-1.159	-1.093	-1.227	-444	-1.296
	META 3 Despesa Pessoal/RCL	≤ 60%	56,78%	≤ 60%	58,49%	≤ 60%	50,33%	≤ 60%
	META 4 Receita Própria (R\$ milhões)	13.218	13.418	14.464	14.067	13.782	14.700	14.994
	META 5 Outras Despesa Correntes/RLR	43,65%	45,10%	43,38%	44,71%	A partir de 2018, não existe meta mensurável e sim compromissos relacionados à gestão pública.		
	META 6 Investimentos/RLR	5,20	4,58%	12,82	6,00%	8,89%	6,58%	8,54%

Penalidades:

O não cumprimento das metas 1 e 2 acarreta cobrança a título de amortização extraordinária, por meta não cumprida, no valor correspondente a vinte e cinco centésimos por cento da Receita Líquida Real - RLR, média mensal e a inadimplência perante o Programa.

Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Anuais do Programa de Ajuste Fiscal do Distrito Federal.

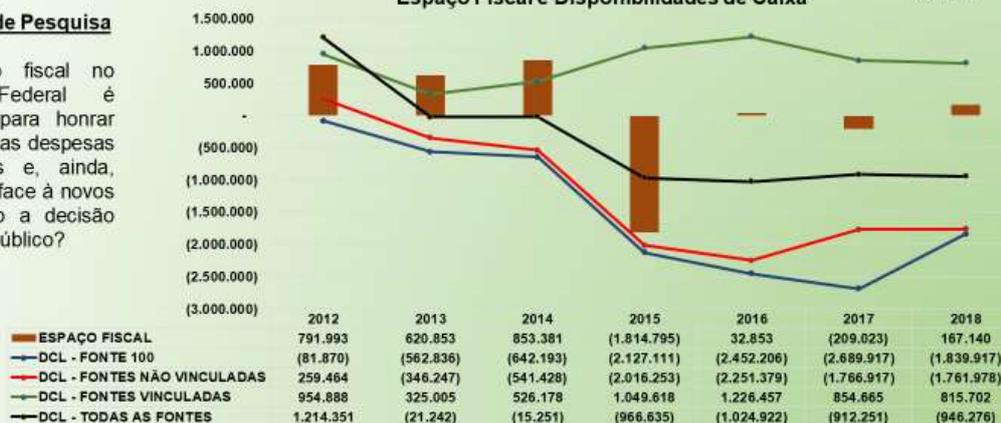
5. Análise do Espaço Fiscal do Distrito Federal

Pergunta de Pesquisa

O espaço fiscal no Distrito Federal é suficiente para honrar com todas as despesas obrigatórias e, ainda, para fazer face à novos gastos sob a decisão do gestor público?

Espaço Fiscal e Disponibilidades de Caixa

R\$ Em Mil



Fonte: Elaboração própria, com base nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária anuais do Distrito Federal.

5. Análise do Espaço Fiscal do Distrito Federal

Diagnósticos:

- Os sucessivos déficits primários negativos constitui-se em uma das vulnerabilidades fiscais do Distrito Federal, impedindo a geração de espaço fiscal, diante das indisponibilidades financeiras.

Recomendação:

- Para reverter essa situação, a condição necessária é o estabelecimento de metas de superávits para os próximos exercícios.



Principais Referências / Autores

- ✓ LUQUE, Carlos Antônio, SILVA, Vera Martins. Artigo: A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Combatendo Falhas de Governo à Brasileira. São Paulo, Revista de Economia Política, vol.24, n. 3, p. 95, jul./set. 2004;
- ✓ BIJOS, Paulo Roberto Simão. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. 2014. Brasília, 2014. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/503101>. Acesso em 30.09.19;
- ✓ BORSANI, Hugo. Relações entre política e economia: Teoria da Escolha Pública. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). Economia do setor público. Rio de Janeiro: Elsevier, 10ª edição, p. 34- 46 e p. 103-125, 2004;
- ✓ BLOCH, Carolina; BILO, Charlotte; HELMY, Imane; OSORIO, Rafael. and SOARES, Fábio. Fiscal space for child-sensitive social protection policies in the MENA region. Brasília and Amman: International Policy Center for Inclusive Growth and UNICEF Regional Office in the Middle East and North África, 2019;
- ✓ OLIVEIRA, João do Carmo. Déficit dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração. Manuscrito, Brasília, 1985;



Obrigada pela atenção.