

idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.10.2020

Nº 35

**A CRISE FISCAL NA PERSPECTIVA DOS GESTORES:
ANÁLISE DA SITUAÇÃO FISCAL DOS GOVERNOS
ESTADUAIS**

ALICE VIANA SOARES MONTEIRO

**A CRISE FISCAL NA PERSPECTIVA DOS
GESTORES:
ANÁLISE DA SITUAÇÃO FISCAL DOS
GOVERNOS ESTADUAIS**

**TAX CRISIS IN MANAGERS' PERSPECTIVE:
ANALYSIS OF STATE GOVERNMENTS
'TAXATION**

ALICE VIANA SOARES MONTEIRO¹

¹ Alice Viana Soares Monteiro é Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), e-mail: alice.viana@yahoo.com.br

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em

Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e
Anderson Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. A CRISE DO ESTADO E O PAPEL DAS REFORMAS GERENCIAIS.....	10
3. INOVAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	14
4. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA DO ESTADO	16
5. ANÁLISE DO COMPORTAMENTO FISCAL E FINANCEIRO DOS ESTADOS DO PARÁ, MINAS GERAIS, RIO GRANDE DO NORTE E MATO GROSSO. (2015 - 2018).....	23
5.1 Estado do Pará	23
5.1.1 Panorama Fiscal	23
5.2 Estado de Minas Gerais.....	34
5.2.1 Panorama Fiscal	34
5.3 Estado do Mato Grosso.....	40
5.3.1 Panorama Fiscal	40
5.4 Estado do Rio Grande do Norte	43
5.4.1 Panorama Fiscal	43
6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	46
6.1 Análise dos Resultados	46
6.2 Perfil dos Gestores	46
6.2.1 Análise dos resultados das respostas à Questão 1 sobre como, na visão dos gestores, os governos estaduais chegaram à situação de desequilíbrio fiscal e financeiro	47

6.2.2 <i>Análise dos Resultados das Respostas à Questão 2, sobre o que Leva os Governos Estaduais a Gastarem mais do que Arrecadam</i>	48
6.2.3 <i>Análise dos Resultados das Respostas à Questão 3, sobre que Medidas Seriam Aconselháveis e que Reformas Consideram Fundamentais Serem Implantadas</i>	50
6.2.4 <i>Análise do Resultado das Respostas à Questão 4, sobre o Papel e a Importância do Governo Federal nesse Contexto</i>	51
6.2.5 <i>Análise do Resultado das Respostas à Questão 5, sobre como os Gestores Avaliam a Decretação de Estado de Calamidade Financeira por Parte dos Estados e como isso Auxilia</i>	52
6.2.6 <i>Análise do Resultado das Respostas à Questão 6, sobre quais os Mecanismos ou Instrumentos Devem ser Adotados para Superar a Crise</i>	53
6.2.7 <i>Análise do Resultado das Respostas à Questão 7, sobre o que o Governo Deve Fazer para Garantir Recursos para Pagar o Funcionalismo e Assegurar Recursos para Investimentos</i>	54
6.2.8 <i>Análise do Resultado das Respostas à Questão da Questão 8, sobre qual o Papel dos Gestores e da Burocracia nesse Cenário de Crise</i>	55
7. CONCLUSÃO	57
8. REFERÊNCIAS.....	60

RESUMO: O presente estudo de caso teve como objetivo, analisar o equilíbrio fiscal e financeiro dos governos estaduais, sob a perspectiva dos gestores públicos, para tanto se buscou os fundamentos teóricos sobre a importância do Estado e suas funções, a crise do Estado e o papel das reformas gerenciais, as inovações no orçamento público brasileiro a partir da Constituição Federal de 1988, detalhando o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, objetivando demonstrar a sua importância e a evolução da qualidade do gasto público. Observou-se que inovações introduzidas em relação à administração pública, especialmente as reformas gerenciais, a Constituição Federal de 1988, com a concepção dos instrumentos de planejamento e de gestão fiscal e financeira, em que se destaca a Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal não foram suficientes como medidas estruturantes perenes de organização e de manutenção da saúde fiscal do Estado brasileiro, marcado pela ineficiência e baixa qualidade do gasto público e em que pese à importância da Lei de Responsabilidade Fiscal como instrumento de gestão e controle social, a maioria dos entes federados não conseguiu manter o seu cumprimento. Nesse sentido a partir dos relatórios de acompanhamento dos entes nacionais e subnacionais da Secretaria do Tesouro Nacional e das informações fiscais e financeiros dos governos estaduais, complementados com a pesquisa de campo por meio da aplicação de questionário de perguntas sobre qual a visão dos gestores públicos dos Estados do Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Mato Grosso, como se chegou à situação da mais grave crise vivenciada na história recente dos governos estaduais, caracterizada por falta de recursos financeiros para investimentos, para atendimento de serviços básicos e dificuldades para o pagamento do funcionalismo. Nesse viés, o método de análise aplicado foi empírico e baseado em pesquisa quantitativa e qualitativa (mista), de forma explanatória, fundamentado por pesquisa bibliográfica, documental, bases de dados de informações fiscais e financeiras dos Estados e do Distrito Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional, além do questionário de pesquisa aplicado junto aos gestores públicos dos governos estaduais citados visando à compreensão das razões que levaram os governos à situação de crise fiscal e financeira em que se encontram. Em que pese o esforço fiscal realizado com as medidas de auxílio da União e as inovações introduzidas (com destaque para a renegociação da dívida dos estados, o controle da hiperinflação a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal), verificou-se que grande parte dos governos estaduais não foi capaz de manter o equilíbrio fiscal e financeiro na gestão das contas públicas e estancar a elevação dos gastos públicos, provocando a deterioração do déficit público. Destaca-se que o descontrole nos gastos com pessoal foi apontado por 100% do universo pesquisado, como o maior responsável pela crise fiscal e pela insolvência financeira dos governos estaduais.

Palavras-chave: Crise Econômica. Equilíbrio Fiscal. Inovação na Gestão Pública. Gasto Público. Lei de Responsabilidade Fiscal.

ABSTRACT: The objective of this case study was to analyze the fiscal balance of state governments, from the perspective of public managers, to the economic and sought the theoretical foundations on the importance of the State and its functions, the crisis of the State and the role of managerial reforms, innovations in the public budget Brazilian constitution of 1988, detailing the multiannual plan –PPA, the budget guidelines law – LDO and the annual budgetary law – LOA, to demonstrate its importance and the evolution of the quality of public spending. It was observed that innovations introduced in relation to the public administration, especially the managerial reforms, the Federal Constitution of 1988, with the conception of the instruments of planning and fiscal and financial management, in which stands out the Law Complementary 101/2000 – Fiscal Responsibility Act, were not sufficient as perennial structuring measures for the organization and maintenance of the fiscal health of the Brazilian state, marked by the inefficiency and low quality of public spending and in which it weighs Importance of the fiscal responsibility act as an instrument of management and social control, most of the federated entities failed to maintain their compliance. In this sense from the monitoring reports of the national and sub-national entities of the National Treasury Secretariat and the fiscal and financial information of the state governments, complemented with the field research through the application of Questionnaire of questions about the view of public managers from the States of Pará, Minas Gerais, Rio Grande do Norte and Mato Grosso, as the situation of the most serious crisis experienced in the recent history of state governments, characterized by lack of financial resources for investments, to attend basic services and difficulties in the payment of functionalism in this bias, the method of analysis applied was empirical and based on quantitative and qualitative (mixed) research, in an explanatory way, based on bibliographic research, documentary data, data bases of fiscal and financial information of the States and Federal District and the Secretariat of the National Treasury, in addition to the research questionnaire applied to the public managers of the state governments cited to understand the reasons that led governments to the fiscal and financial crisis situation in which are. In spite of the fiscal effort carried out with the Union's aid measures and the innovations introduced (with emphasis on the renegotiation of the debt of the States, the control of hyperinflation the imposition of the Fiscal Responsibility Act), it is observed that a large part of state governments were not able to maintain fiscal and financial balance in the management of public accounts and to stop the increase in public spending, causing the deterioration of the public deficit. It is noteworthy that the uncontrolled spending

on personnel was pointed out by 100% of the researched universe, as the largest responsible for the fiscal crisis and the financial insolvency of state governments.

Keywords: economic crisis. Fiscal equilibrium. Innovation in public management. Public spending. Fiscal Responsibility Act.

1. INTRODUÇÃO

O equilíbrio fiscal e financeiro do Estado brasileiro tem se constituído em um desafio histórico permanente e tem exigido cada vez mais capacidade de inovação na forma de gerir o gasto público e aumentar os ganhos de eficiência do Estado.

Como exemplo desse movimento, identifica-se na literatura a crise financeira dos anos 80, que exigiu uma profunda revisão no papel do Estado, até então marcado pelas limitações do modelo burocrático tradicional concebido por Max Weber², e “classificado como lento e excessivamente apegado as normas” segundo Abrúcio (1997), surgindo assim, um novo institucionalismo que objetivou aperfeiçoar o desempenho da administração pública, aumentando a sua *performance* por meio de ganhos de eficiência. Esse novo institucionalismo foi evoluindo de diversas formas, denominações e conceitos, tais como: nova gestão pública ou *New Public Management* (NPM), gerencialismo, nova gerência pública, gerência baseada no desempenho e gestão empreendedora, consumerismo, Public Service Orientation (PSO).

As bases desse novo institucionalismo são a retomada do nível de eficiência da atividade prestacional do Estado, balizada pela busca da eficiência – vetor introduzido na administração pública sob a concepção de um modelo advindos dos conceitos das ciências da administração e da economia praticados na área empresarial – que corresponde à ideia bem definida pela gerência institucional, ou seja, pelo papel que cada organização tem no contexto da prestação de bens e serviços ao menor custo possível. Essa perspectiva estende-se à administração pública, como forma de cumprimento do papel do Estado na construção de políticas públicas para atender ao interesse público e se contrapondo ao Estado patrimonialista em sua forma burocrática e ineficiente de operar no desenvolvimento das políticas públicas.

A Constituição Federal de 88 inovou ao introduzir importantes normas de finanças públicas, no Capítulo II, art. 163 e seguintes, remetendo à Lei Complementar a sua regulamentação, que ocorreu no ano 2000 por meio da edição da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Segundo Afonso et al. (2017), a Lei de Responsabilidade fiscal proporcionou boas práticas na gestão dos recursos públicos, notadamente na gestão do gasto com pessoal, e ocorreu de forma diferenciada entre os entes federados.

² A teoria burocrática de Max Weber define que a burocracia é uma espécie de organização humana baseada na racionalidade legal, ou seja, os meios devem ser analisados e estabelecidos de maneira totalmente formal e impessoal, a fim de alcançarem os fins pretendidos. Na teoria burocrática há grande ênfase na busca de eficiência da gestão do Estado por meio do melhor desempenho da burocracia.

[...] principalmente devido a alguns instrumentos previstos inicialmente que não foram implementados, como a criação de um Conselho de Gestão Fiscal que permitisse uma maior participação de governos estaduais e prefeituras na normatização de aspectos fiscais, a imposição de um limite de endividamento para a União, como já ocorre com Estados e municípios, a revisão periódica dos limites de gasto com pessoal e endividamento e, sobretudo, o desenvolvimento de modelos que estimulasse ações coletivas institucionais e a cooperação interfederativa.

2. A CRISE DO ESTADO E O PAPEL DAS REFORMAS GERENCIAIS

A recente crise financeira, política e moral vivenciada no país reforçam as discussões em torno da necessidade de reconstrução do estado democrático. As pressões ampliam-se em torno do controle da sociedade pela qualidade das entregas de bens e serviços públicos e da correta aplicação dos recursos públicos, sendo este um dos principais eixos das discussões sobre a necessidade de reforma do Estado no tocante à organização, fortalecimento das instituições e das políticas governamentais, reforçando as demandas por revisão do papel, do tamanho e, principalmente, do desempenho do Estado (MUSGRAVE, 1974).

Para além das falhas de mercado, Winston (2006 apud CAVALCANTE; CUNHA 2017) identifica as falhas de governo, como forma de atuação complementar do Estado. Assim as falhas de governo decorrem da limitação para lidar com problemas complexos e de difícil solução e deve ocorrer de maneira a não restringir o seu escopo de atuação e fortalecer a inovação de forma abrangente e inclusiva.

Nesse contexto, no que concerne aos recursos gerados que financiam a execução das políticas públicas, cabe ao Estado os decorrentes da arrecadação de tributos – impostos, taxas e contribuições – cujo resultado é apropriado no orçamento fiscal e na seguridade social, destinado a custear as despesas governamentais de natureza pública e se constituem de matéria constitucional relativas às competências de aplicação dos recursos tributários pela União, Estados e Municípios, obedecendo às destinações contidas nos orçamentos de receitas e despesas (GASTALDI, 2014).

De acordo com Pereira (1996), com o esgotamento da capacidade fiscal e financeira do Estado, o tema da reforma do Estado tomou dimensões crescentes e passou a fazer parte da agenda dos governos a partir do final da década de 70 e início dos anos 80. A pressão por ajuste fiscal foi uma razão decisiva para iniciar as reformas, especialmente nos países mais desenvolvidos, que foram fortemente influenciados pelo discurso globalizado liberalizante, notadamente Inglaterra e Estados Unidos.

Segundo esse autor, a principal motivação da crise econômica suscitada pelo segundo choque do petróleo de 1979 foi decorrente da crise do Estado, caracterizada por sua incapacidade em cumprir com o papel de coordenador do sistema econômico, complementarmente ao mercado, além da crise política instaurada. Portanto, uma crise caracterizada, sobretudo, pelo modo de intervenção burocrática na economia. A esse respeito De Toni (2002), discorre que durante a era dos governos militares no Brasil, o funcionamento do planejamento estatal era marcado por deixar em segundo plano as novas demandas sociais, além da baixa capacidade gerencial, da ineficiência na prestação de

serviços, com ausência de mecanismos democráticos de controle e participação, com uma burocracia extremamente apegada às normas e com a corrupção instalada no seio do Estado. O autor aponta que “o padrão de reforma do Estado, nesse período, foi caracterizado pelo reformismo reducionista e quantitativo” (NOGUEIRA, 1998), centrado na redução de cargos, normas, salários, competências e no formalismo de suas medidas, quase todas sem resultados práticos ou permanência institucional. Temas como o planejamento público ou a política de recursos humanos foram relegados à margem da agenda de debates. Entretanto, a saída para a “crise do Estado” não se resolveu no campo da ampliação da cidadania, da radicalidade do controle democrático ou, talvez, num novo tipo de planejamento público que pudesse descortinar os “segredos” do Estado para amplas parcelas da população.

Com as múltiplas funções assumidas pelo Estado e os complexos problemas delas decorrentes, surge à necessidade de um novo modelo gerencial, uma forma de romper com a inércia burocrática, pautada por princípios de flexibilização e descentralização. Inspirada pelo avanço dos conceitos das ciências da administração e da economia, da evolução tecnológica mundial, surge a administração gerencial nos países centrais, em que o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália foram os maiores expoentes, seguidos dos Estados Unidos com as experiências municipais e dos condados. Pereira (1996) cita a experiência retratada no livro de Osborne e Gaebler, *Reinventando o Governo* (1992), como um detalhamento expressivo da administração pública gerencial implantada nos Estados Unidos.

Na Nova Zelândia, na Austrália, na Suécia, no Canadá, nos países escandinavos, no Japão e na França, conforme aponta Abrúcio (1998), sob a égide de governos em sua maioria social-democratas, também foram implementados programas semelhantes de reformas no sentido de transformação da administração burocrática em administração gerencial.

Os princípios que nortearam o desenvolvimento da nova gestão pública que orientou os programas de reformas são baseados nos métodos gerenciais da administração privada como já citado, com adoção de critérios de desempenho e mecanismos de contratualização bem especificados, além da origem nas teorias da escolha pública e do agente principal³.

³ A teoria da escolha pública de James Buchanan tem por pressuposto o racionalismo econômico, segundo o qual indivíduos motivados pelo autointeresse buscam maximizar seus interesses econômicos. Na teoria do agente-principal, o pressuposto é o da existência de relações contratuais na vida social. Há, portanto, um principal (contratante) e um agente (contratado) nas transações (SHEPARD;VALÊNCIA, 1996).

Destaca-se que foi em meio ao panorama de reformas mundiais que, na década de 80, o país se inseriu na agenda de reforma do Estado, com um enorme endividamento econômico externo. Com o processo de redemocratização em curso, como forma de superar a cultura clientelista e patrimonialista que se encontrava enraizada no desenvolvimento das políticas públicas desde o período colonial, foi concebida e promulgada a Constituição Federal de 1988, dotando o país de um novo arcabouço jurídico, de acordo com os princípios democráticos requeridos pela nova ordem institucional.

A reforma do Estado brasileiro ocorreu no contexto dos programas de reformas ocorridos na América Latina e, em geral, as origens dos financiamentos foram feitos por meio de organismos multilaterais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), demonstrando a pressão dos países desenvolvidos no sentido da recuperação da capacidade fiscal do Estado com vista a honrar as dívidas contraídas por esses países no auge da crise financeira.

Nesse sentido, Rezende (2000) identifica que houve uma intensa difusão de programas financiados pelo Banco Mundial no período de 1997 a 2000, para projetos classificados como “Reforma do Estado e Governance”, com 1600 projetos aprovados, dos quais 40,6% dos empréstimos foram destinados às reformas que envolveram iniciativas voltadas a transformações no papel do Estado e desenvolvimento de capacidades na gestão pública.

Dentre as críticas à onda gerencialista, recorremos a De Toni (2002) que reprova a ideia do enquadramento do setor público na lógica de gerenciamento do setor privado, a denominada “nova gestão pública”, tendo em vista que a administração pública e o seu ambiente não podem ser comparados e conduzidos como uma empresa que integra um mercado competitivo com foco único de colocar seu produto no mercado sem a dificuldade de gerir problemas coletivos cada vez mais complexos, que refletem as contradições das diferentes construções políticas que emanam na sociedade.

Esse autor considera que as reformas implementadas no Brasil foram incipientes e que a lógica mercantil-privada aplicada no contexto público não produziu o “novo servidor”, tampouco transformou os mecanismos patrimonialistas em instituições virtuosas capazes de superar os paradigmas do clientelismo impregnado na administração pública desde as suas origens. Ao contrário, houve o aumento do “déficit burocrático, a fragmentação do aparelho estatal e a privatização do interesse público” (DE TONI, 2016, p. 48). Não é possível conceber um planejamento neutro ou simplesmente importar técnicas do mundo corporativo empresarial e tentar adaptar ao setor público.

Para Cavalcante e Cunha (2017), o movimento gerencialista introduziu novos conceitos como governança, que reforça a representação mais abrangente e inclusiva do que o conceito tradicional e solitário de governo. Destacam-se diversos “ativadores da onda de “modernização” do aparelho estatal nesse período, dentre eles: a crescente competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada; a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia; a ascensão de valores pluralistas; como também, a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades.

Em pesquisas sobre as inovações implementadas pós-modelos gerencialistas, houve uma significativa mudança do foco meramente burocrático para uma orientação mais voltada ao atendimento dos anseios e necessidades dos cidadãos. Isso reflete a própria evolução democrática, cultural e tecnológica da sociedade em relação ao papel do Estado no gerenciamento dos recursos públicos e na prestação de serviços, em que é exigida uma maior capacidade de respostas e responsividade, portanto, melhor capacidade de gestão e desempenho da administração pública (CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Destaca-se a relevância do enfrentamento de problemas públicos cada vez mais complexos, transversais e incertos – wicked problems – que desafiam o setor público no provimento de soluções e políticas públicas inovadoras, como o aquecimento global, questões relativas à segurança pública e tráfico de drogas, dentre outros.

3. INOVAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe consigo sensíveis mudanças na regulamentação da gestão administrativa das entidades de natureza pública, tendo como pilares básicos a transparência, o planejamento, o controle e a responsabilização, extraindo-se, do seu art. 1º, que a lei tem como propósito o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diante disso, pode-se entender que a LRF busca fortalecer conceitos basilares da Administração Pública, com o fim de incentivar uma gestão responsável e livre de vícios/desvios, sendo transparente no trato dos recursos públicos e enfatizando a imperiosa necessidade de planejamento para o efetivo controle da gestão fiscal, por meio do estabelecimento de metas, aferição dos resultados e publicização das contas governamentais.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal estipulou para Estados e Municípios um limite superior para gastos com pessoal – em até 60% da receita corrente líquida; estabeleceu, ainda, metas fiscais anuais e a exigência de apresentação de relatórios quadrimestrais de acompanhamento do comprometimento dos gastos com pessoal, constituindo-se em instrumento de controle das finanças públicas em anos eleitorais, trazendo severas medidas de contenção de gastos quando os limites impostos são extrapolados e punições caso as normas estabelecidas não sejam cumpridas.

O equilíbrio fiscal é princípio constitucional reforçado por legislações voltadas à fixação de procedimentos que robusteçam práticas de uma gestão responsável e transparente. Assim, a ação pública deve ser planejada e pautada no atingimento das metas estabelecidas, bem como na identificação, correção e prevenção dos riscos ao desequilíbrio das contas, com o objetivo maior de manter o equilíbrio entre a arrecadação e as despesas/gastos públicos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto, determina as ações capazes de promover o perseguido equilíbrio fiscal, as quais passam por atos que podem ser traduzidos em: a) promoção da transparência fiscal, operacionalizada por meio da divulgação dos balanços das contas públicas, a adequação à lei, e a exposição relativa à motivação das ações públicas, que devem se pautar pela racionalidade; b) planejamento da atuação pública, por meio da promoção de ações públicas, com o estabelecimento de metas a serem cumpridas e a divulgação dos resultados na busca pelo implemento dessas ações; c) obediência aos limites predeterminados por lei, pela prevenção e apontamento dos riscos ao equilíbrio das contas, e pela correção de desvios das ações, com o propósito de manter o equilíbrio fiscal; e d) provimento de condições para a renúncia de receitas, geração de despesas (relativas a folha

de pagamento, seguridade social, dívidas, operações de crédito, concessão de garantias) e inscrição em restos a pagar.

Destarte, diante do novo ambiente no qual está inserida a gestão pública a partir da LRF, constata-se que o equilíbrio fiscal é pressuposto inafastável, mas de difícil alcance, exigindo um esforço considerável dos vários envolvidos em uma tarefa que ultrapassa a atuação do gestor público, envolvendo, inclusive, a concepção do que significa a responsabilidade social como garantidora de efetiva participação social e refletora das necessidades a serem supridas por meio de políticas públicas realisticamente eficazes, a partir do cumprimento dos ditames legais com a correta aplicação dos recursos públicos.

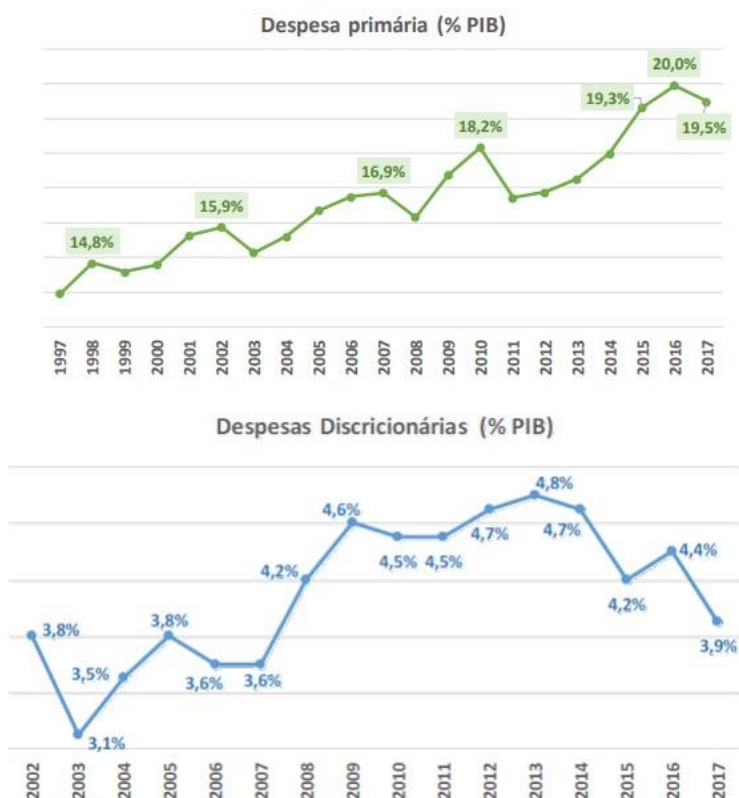
4. EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO FISCAL E FINANCEIRA DO ESTADO

De acordo com Mendes (2008), o Brasil vivencia um regime fiscal de expansão das despesas públicas desde 1985, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o que em parte é explicado por questões eleitorais que levaram à expansão de programas de assistência social e também por aumentos reais do salário mínimo, o que provocou efeito cascata sobre a previdência social, devido à indexação. Associada à descentralização de recursos por meio de transferências constitucionais obrigatórias para estados e municípios, reduziu-se a receita do governo federal e ainda as receitas vinculadas para determinados segmentos de políticas públicas como saúde, educação, previdência, assistência social, políticas de amparo ao trabalhador, Judiciário e Ministério Público, provocando rigidez orçamentária e despesas cada vez mais crescentes.

A literatura registra que foi realizado um grande investimento em programas de reformas que envolveram a modernização da gestão tributária para que essas esferas de governo aumentassem a arrecadação de impostos. Paralelamente, foram feitas reformas complementares e importantes para o controle dos gastos públicos, como a reforma do Regime Geral de Previdência Social e regimes próprios dos servidores públicos com a inserção do fator previdenciário e a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000, considerada um marco no desenvolvimento de práticas fiscais sustentáveis e de fundamental importância para a qualidade do gasto público.

Gráfico 2 - Despesas Públicas em Função do PIB no Brasil (1997-2017)

Dinâmica das Despesas



Fonte: STN (2018)

A Secretaria do Tesouro Nacional, ao analisar os gastos primários do Governo Federal, constatou que no período de 1998 a 2015, especialmente no que se refere aos gastos obrigatórios⁴, ocorreu uma trajetória persistente de crescimento, superando a inflação média registrada no mesmo período, numa clara demonstração que o esforço fiscal foi insuficiente para a contenção dos gastos totais.

Segundo essas análises, a rigidez orçamentária e a ausência de reformas associadas a um ciclo econômico desfavorável conduziram a déficits orçamentários dos quais o déficit da previdência social (INSS), que foi de R\$182,4 bilhões em 2017, representou 165% do déficit do setor público (R\$ 110,6 bilhões).

⁴ Gastos obrigatórios: fazem parte das despesas primárias e compõe um grupo de despesas não flexíveis e de caráter continuado, como os gastos com pagamento a servidores, folha de pagamento, benefícios da previdência, benefícios assistenciais vinculados ao salário-mínimo (abono salarial, seguro desemprego, subsídios)

De acordo com o *Boletim de Finanças Públicas* da Secretaria do Tesouro Nacional de 2016 (STN, 2016), o problema das contas públicas estaduais não é explicado por elevados estoques de dívidas contraídas no passado – este é um problema de poucos. Em se considerando a conjuntura econômica desfavorável e seu consequente efeito negativo sobre a arrecadação tributária, o problema das contas públicas estaduais é estrutural e está relacionado ao elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatórios, notadamente despesas de pessoal.

O quadro dramático de crise econômica que assolou o país desde 2015, associado aos desequilíbrios gerados pela elevação do déficit público e a insolvência financeira vivenciada pelos entes nacionais e subnacionais, os quais em sua maioria ultrapassaram os limites de comprometimento de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e não dispunham de recursos sequer para pagar os salários do funcionalismo público, inseriu na agenda nacional dos entes federados a necessidade da retomada do debate em torno do equilíbrio fiscal. Entendido o ajuste nas contas públicas como necessário à qualidade do gasto público, resultou no plano econômico nacional, em construção de compromissos de longo prazo e de reformas estruturantes que, de fato, deem sustentabilidade fiscal ao estado brasileiro.

Com o agravamento da crise econômica e a insolvência em que os governos estaduais se encontravam, o Governo Federal diante da pressão dos governadores resolveu adotar um plano de enfrentamento, em que se destacam a proposta de reforma da previdência e a Proposta de Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como “PEC de Gastos”, aprovada em 2016, que estabeleceu um teto pelo prazo de vinte anos para o crescimento dos gastos primários da União, limitado ao crescimento da inflação do ano anterior, e em caso de descumprimento dos limites, impedem-se aumentos de gastos com pessoal, com a imposição da vedação de reajustes salariais aos servidores públicos, criação de novos cargos, alteração de estruturas de carreiras que impliquem aumento de despesas, realização de concursos públicos, admissão de pessoal, criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus ou benefícios de qualquer natureza em favor de servidores e empregados públicos ou militares, criação de despesa obrigatória de qualquer natureza acima da variação da inflação.

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar 159/2017, foi criado para fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro instrumentos para o ajuste de suas contas. O Regime concede redução temporária no serviço das dívidas com a União, ou garantidas por ela, em troca de uma série de medidas duras de ajuste fiscal e de um plano que comprove a retomada do equilíbrio fiscal em, no máximo, 6

anos. As exigências do RRF incluem privatizações, proibição de contratação e de reajuste de salários, adoção de regras previdenciárias específicas, entre outras.

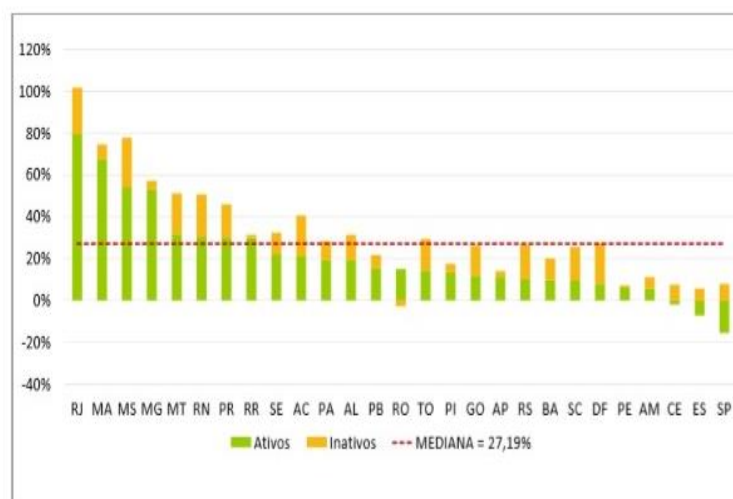
Para ser elegível ao RRF, o estado deve ter Dívida Consolidada maior do que a Receita Corrente Líquida (RCL), gastos correntes obrigatórios (pessoal e serviço de dívida) acima de 70% da RCL e obrigações contratadas superiores às disponibilidades de caixa de recursos não vinculados.

No mesmo sentido, constata-se que as despesas financeiras mantiveram estabilidade, indicando que a renegociação das dívidas feitas com amparo na Lei Complementar 156/2016, não atingiu o objetivo de equilibrar as finanças estaduais, tendo em vista que a redução dos gastos com o serviço da dívida pode ter contribuído com a destinação dos recursos para essa finalidade terem sido redirecionados para o aumento das despesas primárias.

Ainda de acordo com o Boletim de Finanças Públicas (STN, 2018), a redução das receitas financeiras dos estados em 2017 em R\$ 1,2 bilhões, e a consequente redução do caixa, pode ser explicada pela queda da taxa básica de juros que saiu de 12,9% em janeiro de 2017 para 6,9% em dezembro de 2017, assim “se por um lado houve aumento nas receitas de alienações de bens e operações de crédito em R\$ 1,9 bilhões, por outro as aplicações financeiras sofreram queda de R\$ 2,9 bilhões” (STN, 2018, p. 9). Isso confirma o desequilíbrio que persiste nas finanças estaduais que não obtiveram fontes suficientes para o seu equacionamento, com queda seguida das necessidades de financiamento.

Essa é uma tendência que se verifica nos anos subsequentes (STN, 2018); no período de 2011 a 2017, houve um crescimento real de 31,58%, em média, na despesa bruta com pessoal, ilustrando que houve uma crescente expansão das despesas com servidores ativos e inativos.

Gráfico 8 - Crescimento das Despesas com Pessoal nos Estados (2011- 2017)



Fonte: STN (2018)

Nesse sentido em 2017, 19 das 27 unidades da federação ultrapassaram o limite de comprometimento estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando o grau de deterioração das finanças estaduais, sendo que:

Minas Gerais e Maranhão registraram a maior evolução de gastos com pessoal, com aumentos superiores a 10 p.p da RCL, enquanto nos outros 17 estados, esse aumento ficou entre 5 e 10 p.p. Apenas oito estados apresentaram redução: Alagoas, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rondônia, Pará e Sergipe (STN, 2018).

Conforme demonstra a análise das contas dos governos estaduais em 2017, feitas pela Secretaria do Tesouro Nacional, ocorreram significativos aumentos nas despesas de pessoal dos Estados. Somente seis estados tiveram queda real dessas despesas, na comparação com 2016, reduzindo a capacidade de ajuste fiscal por parte dos entes estaduais devido à rigidez desses gastos que não apresentam margem para cortes; o principal fator de elevação do crescimento real dessas despesas foi o gasto com inativos, que contribui para o agravamento da situação previdenciária e consome grande parte da arrecadação com o pagamento de salários e aposentadorias, reforçando a importância da reforma previdenciária e do controle dos gastos com pessoal como medida de contenção e melhora do equilíbrio da situação fiscal dos governos estaduais.

Encerrando esse tópico em um rápido panorama do cenário econômico nacional, ressalta-se que os desafios impostos aos governos estaduais persistem, tendo em vista que o ano de 2018 foi marcado por uma recuperação lenta da economia brasileira, pelo

desemprego ainda elevado com 12,3 milhões de brasileiros desempregados, além de 27,2 milhões de subutilizados e pelo crescimento da informalidade, cenário em que os governos estaduais têm pouca ou nenhuma disponibilidade de caixa para investir, com as despesas com pessoal comprometidas e sem grandes margens de redução, adicionadas à baixa capacidade de crescimento da arrecadação.

Em relação à capacidade de pagamento avaliada pela STN, comparando 2017 e 2018, doze estados têm nota de capacidade de pagamento B e apenas um estado tem nota A, a qual permite que o ente esteja elegível a receber garantia da União para novos empréstimos, totalizando 48%; ou seja, das 27 unidades da federação apenas 13 estão aptas a receber aval da União para empréstimos. Mantendo-se o comportamento do número de Estados elegíveis em relação a 2017. Registrando-se que três Estados pioraram a sua classificação: o Pará saiu de “A” para “B” e o Maranhão e Rio Grande do Norte tornaram-se “C”, enquanto que houve melhora na classificação do Piauí, que passou a ser elegível, com nota “B”. Assim, em uma análise percentual, observa-se que 55,5% dos estados não são elegíveis a receber garantias da União para novos empréstimos.

5. ANÁLISE DO COMPORTAMENTO FISCAL E FINANCEIRO DOS ESTADOS DO PARÁ, MINAS GERAIS, RIO GRANDE DO NORTE E MATO GROSSO. (2015 - 2018)

5.1 Estado do Pará

5.1.1 Panorama Fiscal

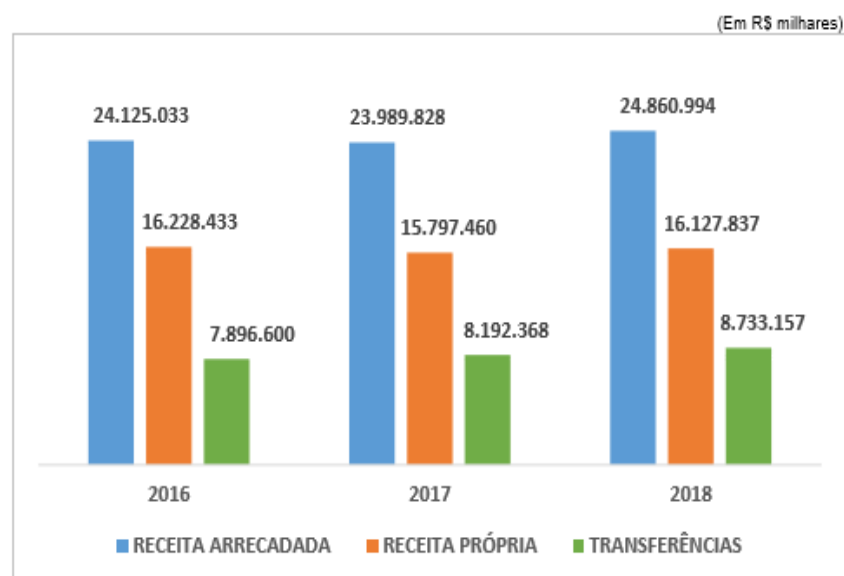
O levantamento da situação fiscal do Pará nos últimos anos evidencia que mesmo diante da dramática crise na qual foi mergulhado o País, o estado manteve uma situação de relativo equilíbrio fiscal e financeiro de suas contas, conforme apontam os Relatórios da Secretaria do Tesouro Nacional no período de 2015 a 2018.

Nos últimos três anos, as receitas próprias do Estado oscilaram em decréscimo e acréscimo: redução de 2,67%, em 2017, e aumento de 2,09% em 2018.

Em relação à participação da receita própria na arrecadação do estado, verificam-se sucessivos decréscimos nesse período: 0,67%, 0,65% e 0,64%, como consequência do difícil momento econômico que o país atravessa.

De todo modo, os números apresentados identificam a capacidade de arrecadação majoritária do Estado, no que concerne a sua receita própria (arrecadação dos impostos, taxas e contribuições) como se visualiza no Gráfico 11:

Gráfico 11 - Comportamento da Receita Arrecadada x Receita Própria x Transferências (2016 - 2018)



Fonte: Siafem 2016-2018.

Observa-se que o comportamento da receita orçamentária no período em análise, variou negativamente em 2017 (0,56%) e positivamente em 2018 (3,63%), representando aumento de R\$871,1 milhões. Esse resultado pode ser constatado pelas variações das transferências correntes (R\$128,9 milhões), dos impostos (R\$317,2 milhões) e das operações de crédito (R\$420 milhões), tendo sido, essa última, origem de receita duplicada nos anos estudados, com variação de 109,41%, em 2017, e de 118,18% em 2018, conforme se verifica na Tabela 4.

Tabela 4 - Evolução da Receita Arrecadada (2016-2018)

(Em R\$ milhares)

RECEITA	2016	2017	2018	V.H. % 2017/ 2016	V.H.% 2018/ 2017
RECEITA EXCETO A INTRAORÇAMENTÁRIA (I)	23.162.260	22.844.277	23.513.477	-1,37	2,93
RECEITAS CORRENTES	22.887.649	22.414.586	22.660.152	-2,07	1,10
RECEITA TRIBUTÁRIA	11.617.984	11.563.549	11.874.326	-0,47	2,69
IMPOSTOS ¹	10.825.163	10.751.912	11.069.171	-0,68	2,95
IRRF	1.165.462	1.186.774	1.230.433	1,83	3,68
IPVA	482.956	499.221	520.772	3,37	4,32
ITCMD	24.044	22.181	38.028	-7,75	71,44
ICMS	9.152.702	9.043.737	9.279.938	-1,19	2,61
TAXAS	792.820	811.636	805.155	2,37	-0,80
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	1.318.593	1.536.702	1.457.265	16,54	-5,17
RECEITA PATRIMONIAL	1.004.811	905.743	728.789	-9,86	-19,54
RECEITA AGROPECUÁRIA	113	159	123	41,23	-22,93
RECEITA INDUSTRIAL	14.042	14.183	15.945	1,00	12,43
RECEITA DE SERVIÇOS	488.803	505.259	507.375	3,37	0,42
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	8.181.495	7.770.096	7.899.083	-5,03	1,66
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	261.809	118.895	177.246	-54,59	49,08
RECEITAS DE CAPITAL	274.611	429.691	853.325	56,47	98,59
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	169.732	355.433	775.498	109,41	118,18
ALIENAÇÃO DE BENS	1.351	1.306	8.879	-3,37	580,05
AMORTIZAÇÃO DE EMPRESTIMO FINANCEIRO	7.548	6.114	10.371	-19,00	69,64
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	95.980	66.838	58.576	-30,36	-12,36
RECEITA INTRAORÇAMENTÁRIA (II)	962.774	1.145.551	1.347.517	18,98	17,63
RECEITA TOTAL III = (I+II)	24.125.033	23.989.828	24.860.994	-0,56	3,63

Fonte: Siafem 2016-2018.

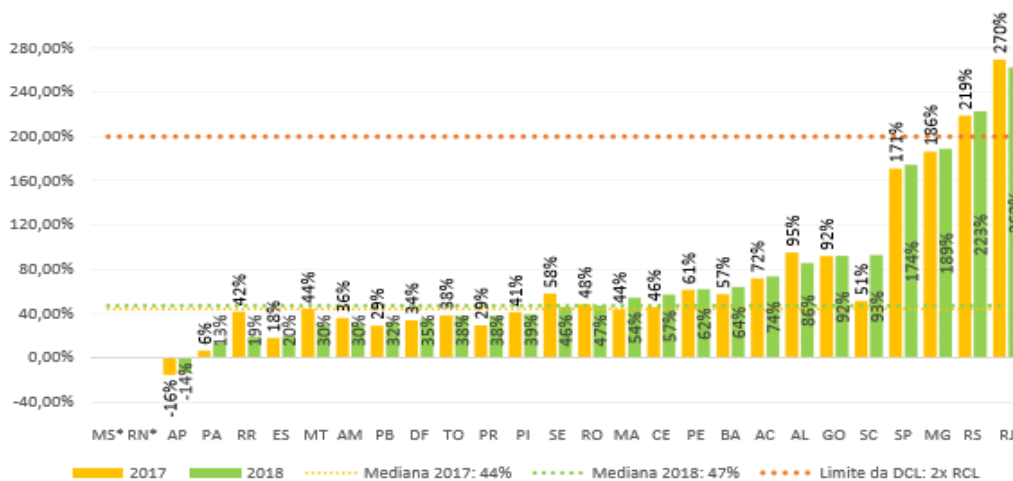
Fonte: STN (2018)

Verifica-se que, em relação ao comportamento da receita por categoria econômica, as receitas correntes têm maior materialidade em relação às receitas de capital, nos anos de 2016 a 2018, com variação negativa de 2,07%, em 2017, variação positiva em 2018 de 1,10%. Já as receitas de capital tiveram variação positiva de 56,47%, em 2017, e 98,59%, em 2018, influenciadas pelo crescimento significativo das operações de crédito.

No tocante ao nível de endividamento, que tem correlação direta com a análise do resultado primário, o Relatório de Gestão Fiscal da STN de 2018 (STN, 2018, p. 6) aponta que a Dívida Consolidada Líquida do Estado é a 2ª menor dívida entre as unidades da federação, representando 13% da Receita Corrente Líquida, quando o limite para os estados, segundo Resolução do Senado, é de duas vezes a RCL.⁵ Na Composição da Dívida Consolidada Bruta em relação à RCL, o Pará está na 2ª posição dentre os estados, enquanto 22 estados apresentam percentuais superiores a 40%.

⁵ A Resolução nº 40/2001 define o limite para os Estados em até duas vezes o valor da Receita Corrente Líquida.

Gráfico 12 - Dívida Consolidada Líquida (2017 - 2018)

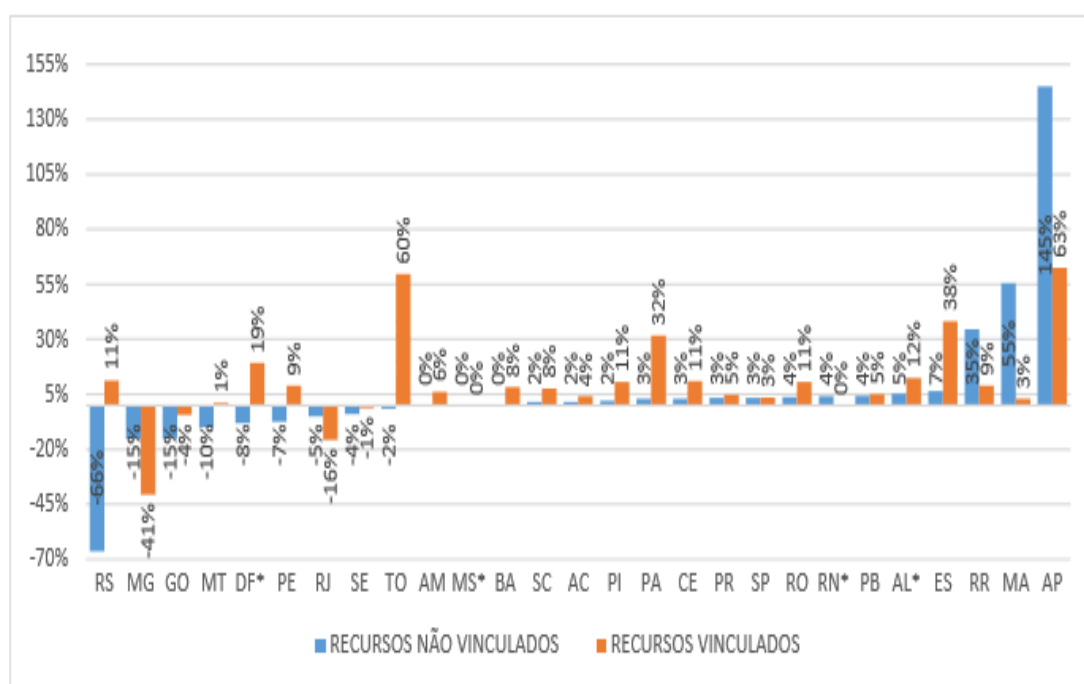


*Estados que não enviaram o RGF do poder executivo até a data de 13/02/2019.

Fonte: STN (2018)

No que se refere ao comprometimento do pagamento de juros e amortização da dívida na receita do Estado, outro ponto central para avaliação do resultado primário, de acordo com o relatório da STN representa menos de 3% da RCL, quando o limite máximo determinado pela Resolução 43 do Senado Federal é de 11,5%. No quesito Dívida Consolidada Bruta, em relação à Receita Corrente Líquida, a STN demonstra no relatório que o Pará ocupa a 2ª posição dentre os estados, com uma Dívida Bruta de aproximadamente 1/4 da receita líquida, enquanto 22 estados apresentam percentuais superiores a 40% (STN, 2018, p. 6).

Gráfico 13 - Disponibilidade de Caixa Líquido



*Estados que não enviaram o RGF do poder executivo até a data de 13/02/2019.

Fonte: STN (2018)

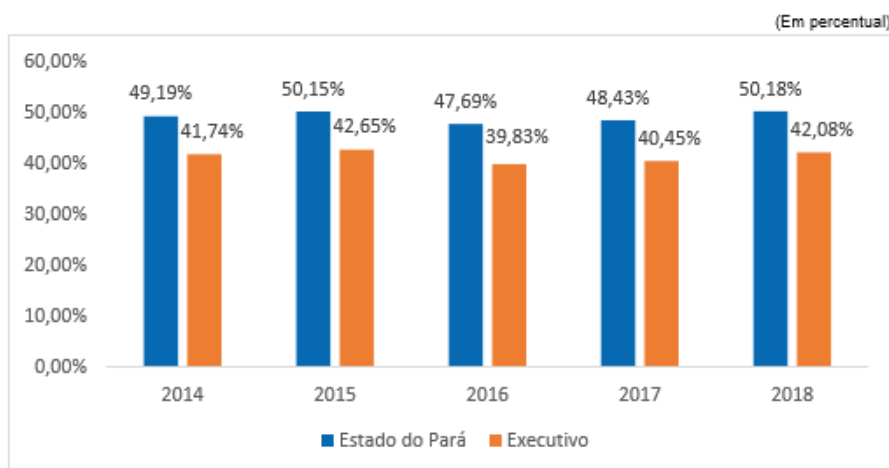
O Gráfico 13 demonstra percentualmente a disponibilidade de caixa líquida dos estados, após a inscrição em restos a pagar não processados. Observa-se que 14 estados, ou seja, 51,8% apresentam percentuais positivos em relação à disponibilidade de caixa, dentre os quais se destaca o Pará, com 32% para recursos vinculados e 3% para recursos não vinculados. Constata-se ainda que 13 Estados, ou seja, 48% apresentam percentuais negativos, denotando a situação crítica de caixa em que os governos estaduais se encontram.

Em relação aos gastos com pessoal, repisando o que já foi explicitado, ressalta-se que a Receita Corrente Líquida (RCL), definida no art. 2º, IV da LRF, é o denominador comum de vários limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre os quais se incluem os gastos com pessoal. Nesse sentido a Receita Corrente Líquida corresponde ao total das receitas correntes arrecadadas no mês em referência comparada aos onze meses anteriores, deduzidas as seguintes receitas: as transferências constitucionais aos municípios, a

contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos sistemas.

O Gráfico 14 demonstra que a despesa com pessoal do governo ficou em percentual abaixo do limite legal de 60%, definido na LRF, sem ultrapassar os limites de alerta e prudencial, adotando-se o regime de competência (art. 18, § 2º da LRF), devendo obrigatoriamente ser verificada quadrimestralmente. No âmbito do Poder Executivo estadual esse limite de comprometimento é de 48,8% da RCL.

Gráfico 14 - Evolução da Despesa com Pessoal (2014 - 2018)



Fonte: Siafem 2014-2018.

Fonte: STN (2018)

Constata-se que o limite atingido pelo Poder Executivo estadual evidenciou acréscimo de 1,63 p.p. em relação ao ano anterior, mas no conjunto da série histórica foi inferior ao registrado em 2015, o maior do período. Normalmente esse é um dos itens das despesas públicas que consomem os maiores volumes de receita e assombram grande parte dos governos estaduais, por ser uma obrigação contínua e com grande repercussão social; é também uma das mais difíceis de controlar, particularmente nos momentos de crise quando aumenta o desemprego e a demanda por serviços públicos. Verifica-se que o Pará manteve um relativo equilíbrio no período em análise.

Outro significativo impacto na evolução dos gastos com pessoal é a previdência social dos servidores públicos, devido à paridade de remuneração entre os salários dos servidores ativos e os inativos. É um sistema constituído como Regime Próprio de Previdência

Social, que tem como finalidade garantir a proteção ao servidor e sua família, por meio de sistema público de política previdenciária solidária, inclusiva e sustentável. O Regime assegura proteção social exclusivamente aos servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, cujas normas básicas estão previstas no art. 40 da CF/1988 e na Lei nº 9.717/1998, sendo vedada a existência de mais de um regime de previdência para servidor público titular de cargo efetivo por ente federativo.

De acordo com o relatório da STN (STN, 2018), a evolução do custo dos regimes de previdência estadual é mensurada pelo volume de aporte realizado pelo Tesouro Estadual por ano para cobrir o déficit previdenciário de todos os poderes. Ou seja, o montante de recursos gastos além dos vinculados à Previdência.

Segundo os números do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, há uma variação positiva dos aportes para a maioria dos Estados. No Pará, a evolução desses custos teve uma variação positiva de 7,28 % p.p comparando-se 2016 e 2015, e negativa em - 0,36% ao se comparar 2017 e 2016, devido ao estado não ter concedido reajuste salarial aos servidores em 2017, diminuindo assim esse impacto.

De qualquer forma os estudos sobre a previdência social no Brasil e de acordo com as análises da STN sobre o comportamento dos gastos previdenciários dos entes nacionais e subnacionais evidenciam a insustentabilidade dos regimes de previdência estaduais, tendo em vista o consumo cada vez maior de recursos financeiros que poderiam estar sendo direcionados para atender e ampliar os serviços básicos exigidos pela sociedade (STN, 2018, p. 25).

Tabela 5 - Custo do Regime Previdenciário (2015-2017)

Custo do Regime de Previdência para o Tesouro Estadual				
UF	2015**	2016**	2017	Variação 2016 - 2017 (%)
AC	237	288	409	42%
AL	1.238	1.140	1.285	13%
AM	989	999	1.154	16%
AP	13	34	14	-60%
BA	2.341	2.537	3.224	27%
CE	1.369	1.449	1.576	9%
DF	1.329	1.212	564	-53%
ES	1.603	1.802	1.994	11%
GO	1.995	2.220	2.613	18%
MA	687	763	1.137	49%
MG	11.927	13.402	15.322	14%
MS	1.151	1.136	1.658	46%
MT	694	1.105	1.396	26%
PA	2.078	2.228	1.424	-36%
PB	1.029	1.135	1.303	15%
PE	1.823	2.132	2.563	20%
PI	557	573	457	-20%
PR	2.375	2.299	4.450	94%
RJ	8.679	10.821	13.063	21%
RN	1.257	1.398	1.502	7%
RO*	9	8	8	0%
RR*	3	27	5	-80%
RS	8.703	9.749	10.699	10%
SC	3.247	3.070	3.665	19%
SE	871	897	946	6%
SP	17.877	19.797	21.340	8%
TO*	0	0	214	600792%
Total	74.079	82.221	93.986	14%

Fonte: STN (2018)

Em relação ao resultado primário, que é calculado pela diferença entre o resultado primário realizado e a despesa primária liquidada no ano, dividida pelo PIB do Estado, no período de 2015 a 2017 o estado apresentou resultado primário positivo nos anos de 2015 (430) e 2016 (754); entretanto, em 2017, caiu -69,4% na comparação com 2016.

Tabela 6 - Situação Fiscal do Pará (2015- 2017)

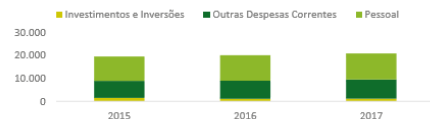
Situação Fiscal (R\$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	Varição 2016 - 2017
RECEITA CORRENTE (XVIII)	20.179	21.430	21.605	0,8%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	10.199	10.710	10.980	2,5%
ICMS	8.095	8.424	8.577	1,8%
Transferências Correntes	6.987	7.660	7.490	-2,2%
Cota Parte do FPE	3.683	4.288	4.082	-4,8%
Demais Receitas Correntes	2.485	2.206	2.370	7,4%
Receitas Financeiras Correntes (XIX)	507	853	766	-10,2%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XX) = (XVIII - XIX)	19.671	20.576	20.839	1,3%
RECEITAS DE CAPITAL (XXI)	239	257	414	61,1%
Receitas Financeiras de Capital (XXII)	187	167	350	109,1%
Transferências de Capital	52	90	64	-28,3%
Outras Receitas de Capital	0	0	0	-
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIII) = (XXI - XXII)	52	90	64	-28,3%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I) = (XX + XXIII)	19.724	20.666	20.903	1,1%
DESPESAS CORRENTES (XXIV)	18.012	18.970	19.659	3,6%
Pessoal e Encargos Sociais	10.652	11.121	11.343	2,0%
Juros e Encargos da Dívida (XXV)	228	170	172	1,5%
Outras Despesas Correntes	7.133	7.679	8.144	6,1%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XXVI) = (XXIV - XXV)	17.785	18.800	19.487	3,7%
DESPESA DE CAPITAL (XXVII)	1.944	1.507	1.557	3,3%
Investimentos	1.352	942	1.056	12,1%
Demais Inversões	181	170	130	-23,4%
Despesas Financeiras de Capital (XXVIII)	412	395	371	-6,2%
Amortização da Dívida	402	387	359	-7,4%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIX) = (XXVII - XXVIII)	1.533	1.112	1.186	6,6%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II) = (XXVI + XXIX)	19.317	19.912	20.673	3,8%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	406	754	230	-69,4%

Receita Bruta (R\$ Milhões)



Despesas Não Financeiras (R\$ Milhões)



Resultado Primário (R\$ Milhões)



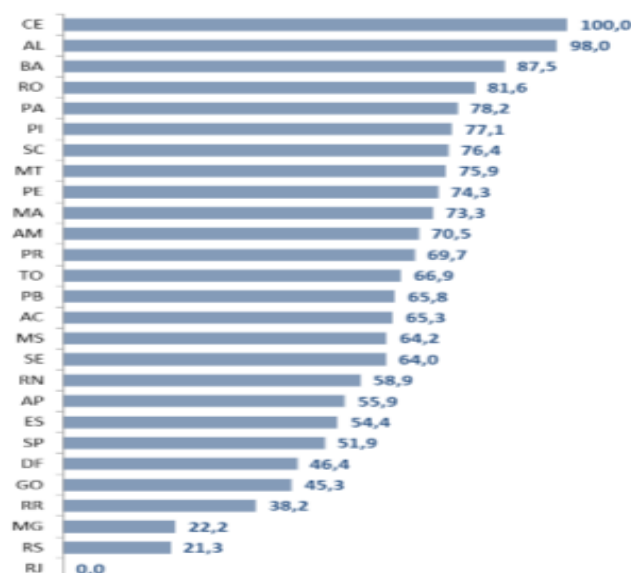
Fonte: STN (2018)

Apesar do resultado primário negativo em 2017, o estado se manteve com um bom grau de solidez fiscal, classificado na categoria B pela STN, o que permite que o ente esteja elegível a receber garantia da União para novos empréstimos. Para melhor demonstrar a análise do grau de solidez fiscal foi utilizado o relatório do *Ranking de Competitividade dos Estados – 2015-2018*, elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP, 2018), em parceria com a Tendências e Consultoria Integrada e a *Economist Intelligence Unit*, que analisa a capacidade competitiva de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal em 68 indicadores, agrupados em 10 pilares, dentre os quais destacamos o indicador de Solidez Fiscal.

De acordo com esse estudo, são utilizados diversos indicadores inter-relacionados de sustentabilidade fiscal, tais como: solvência fiscal, medida pela razão entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida; resultado primário mensurado pela diferença entre o resultado primário realizado e a despesa primária liquidada no ano, dividida pelo PIB do Estado; resultado nominal (diferença entre receitas e despesas primárias no período, acrescidas das despesas com juros nominais incidentes sobre a dívida pública interna e externa, dividida pelo PIB do Estado); sucesso da execução orçamentária, mensurado pelo cálculo entre a razão entre a despesa liquidada e a despesa total; capacidade de investimento, calculada pela razão entre o investimento liquidado e a receita corrente líquida e autonomia fiscal, que é calculada pela razão entre as receitas correntes próprias sobre a receita corrente total.

A solidez fiscal de qualquer governo é condição fundamental para o crescimento sustentado de longo prazo de um determinado País, Estado ou serviços públicos geram prejuízos econômicos e sociais aos seus cidadãos. Um governo que não consegue “fechar suas contas” perde credibilidade e confiança por parte dos contribuintes, empresas e investidores nacionais e internacionais. Um governo sem credibilidade fiscal e financeira promove retração dos investimentos e dos negócios privados, ocasionando queda na produção de produtos e serviços, além de aumento da inflação e do desemprego (CLP, 2018, p. 51).

Gráfico 15 - Solidez Fiscal dos Estados e DF (2017- 2018)



Fonte: CLP (2018)

De acordo com a metodologia utilizada pelos estudos do ranking de competitividade dos Estados, o valor zero pode indicar tanto uma nota baixa para o indicador, quanto à inexistência de dados, conforme se verifica no gráfico acima.

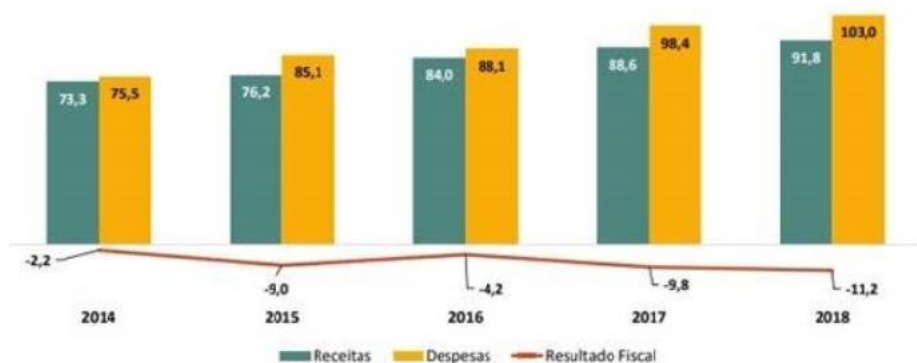
O Ranking mencionado aponta que o Pará no período de 2015 a 2018 obteve as seguintes posições gerais em termos de solidez fiscal em relação aos demais estados: em 2015 na 21ª posição geral em relação aos demais Estados e 4ª posição de solidez fiscal, com 95%, enquanto a média geral do Brasil foi de 78,5%, portanto, acima da média nacional naquele ano; em 2016 na 21ª posição geral e na 2ª posição, com 94,4%, enquanto a média geral foi de 51,5%; em 2017 continuou na 21ª posição geral e caiu para a 5ª posição, com 78,2%, enquanto a média geral do país ficou em 62,3%; em 2018 caiu para a 23ª posição geral e voltou a 4ª posição, com 87,9%, acima, portanto, da média nacional, que foi de 71,2%, indicando que, em termos competitivos, de acordo com a metodologia de avaliação utilizada por esse estudo, o Estado do Pará, apesar da crise manteve uma avaliação positiva ao longo do período de 2015 a 2017.

5.2 Estado de Minas Gerais

5.2.1 Panorama Fiscal

O panorama fiscal de Minas Gerais é bem crítico, segundo o relatório de análise das contas públicas feito pela Secretaria do Tesouro Nacional no período entre 2014 a 2018. Em decorrência da crise econômica, houve um baixo desempenho da arrecadação, resultando em um acúmulo de déficits orçamentários recorrentes, acumulando o valor de R\$ 36,2 bilhões entre 2014 e 2018. Enquanto as receitas cresceram 25,23%, as despesas cresceram 36,42% no mesmo período, acumulando um resultado fiscal negativo de -11,2%, conforme demonstra o Gráfico 16.

Gráfico 16 - Resultado Fiscal de Minas Gerais (2015-2018)



Fonte: STN (2018)

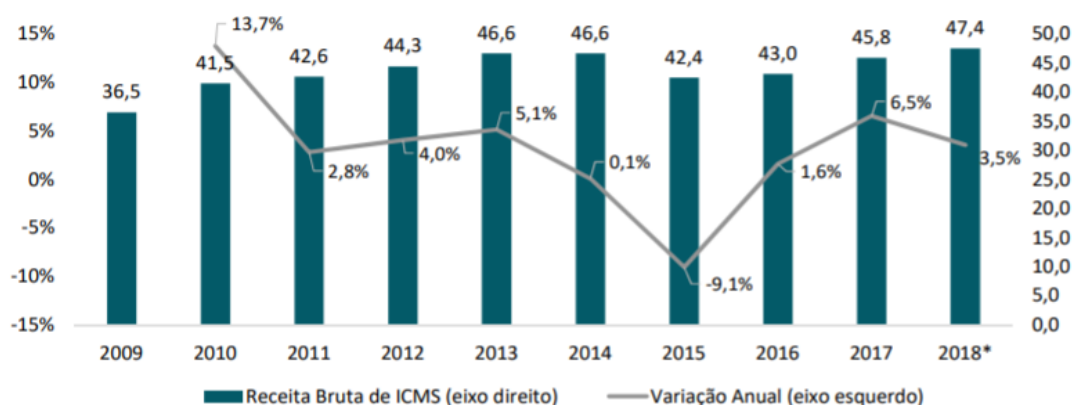
De acordo com os resultados orçamentários, constata-se que a expansão dos gastos, provocou o crescimento das despesas orçamentárias em quase R\$ 10 bilhões. O estudo apresenta que em 2016, “com o refinanciamento das dívidas com a União, que resultou na queda de R\$ 2,6 bilhões com o pagamento de juros e amortização, juntamente com a recuperação das receitas, o resultado orçamentário apresentou melhora”. Entretanto não foi suficiente para que o Estado obtivesse equilíbrio orçamentário e financeiro.

A STN observa ainda, em que pese o estado ter obtido uma liminar no Supremo Tribunal Federal (STF), para não pagar o serviço da dívida renegociada com a União, a situação fiscal e financeira do estado continuou bastante delicada, culminando com o atraso do 13º salário do funcionalismo. Os principais fatos que contribuíram para o crescimento das despesas foram decorrentes de aumentos salariais concedidos aos servidores estaduais das

áreas de segurança, saúde, educação, aumento nas despesas com inativos e contratação de servidores sem concurso público.⁶

Em relação à receita do estado, a principal fonte de arrecadação é o Imposto Sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS), “e responde por aproximadamente 56% da receita total do ente e 78% da receita de tributos. Portanto, não é possível entender o comportamento da crise financeira de Minas Gerais sem analisar a dinâmica deste imposto. A arrecadação de ICMS teve um período de queda real expressiva de 9,1% entre 2014 e 2015, com recuperação em 2016 e 2017, segundo dados do Programa de Ajuste Fiscal. De acordo com dados do 6º bimestre de 2018, o crescimento do ICMS continuou no ano passado, embora com desaceleração” (BRASIL, 2019, p.15).

Gráfico 17- Evolução da Receita Própria (2009 - 2018)



Fonte: STN (2019)

Conforme se observa no Gráfico 17, elaborado pelo Diagnóstico da STN, houve crescimento real anualizado médio de 3,1% entre 2010 e 2018, frente a uma estagnação do PIB nacional neste período, fruto do esforço do estado em medidas de recuperação fiscal, como programa de incentivo à regularização de créditos e aumentos de alíquotas. Nesse viés

⁶ Lei nº 19.576/2011 Reajuste de 100% para os policiais civis e militares, bombeiros militares, agentes penitenciários e agentes socioeducativos, escalonado entre 2011 e 2015;

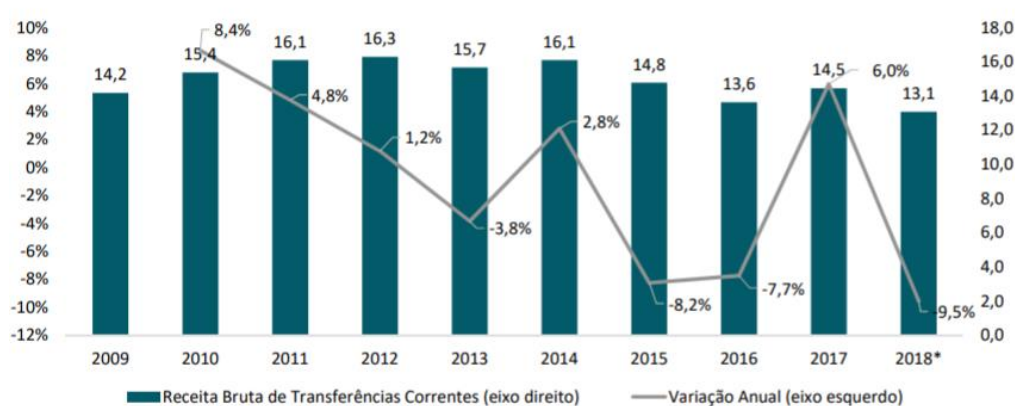
Lei nº 21.167/2014 Promoveu reajuste das tabelas salariais de diversas carreiras do Sistema Estadual de Saúde por meio da incorporação da Gratificação Complementar em duas etapas;

Lei nº 21.710/2015 Extinção da remuneração por subsídio, fixada em parcela única para os servidores da educação e incorporação de várias vantagens pecuniárias;

Lei nº 21.710/2015 O critério da proporcionalidade do valor do piso salarial nacional deixou de ser aplicado. Profissionais que trabalhavam 24 horas passaram a receber o valor do piso referente à carga horária de até 40 horas.

verifica-se, que o comportamento das transferências correntes que, somadas às receitas próprias, dão a dimensão da receita bruta do estado, teve um crescimento menor em decorrência da crise econômica, a exemplo dos demais estados, apesar da relativa recuperação em 2017, no período de 2015 a 2018, acumulou quedas sucessivas de -8,2%; -7,7% e -9,5% respectivamente.

Gráfico 18 - Evolução das Transferências Correntes (2009-2018) R\$ bilhões de 2018



Fonte: PAF/Secretaria do Tesouro Nacional

*RREO do 6º bimestre

Fonte: STN (2019)

O quadro geral da situação fiscal do estado é demonstrado no relatório de execução orçamentária do período 2015 a 2017 do Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais e Subnacionais (STN, 2018a), no qual se verifica que o resultado primário foi negativo em 2018 em -66,6%.

Tabela 7 - Demonstrativo da Situação Fiscal de Minas Gerais (2015-2017)

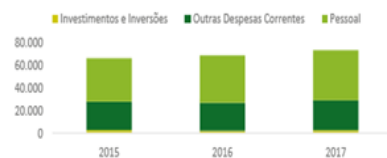
Situação Fiscal (R\$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	Varição 2016 - 2017
RECEITA CORRENTE (XVIII)	65.543	68.762	71.636	4,2%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	41.869	46.272	50.666	9,5%
ICMS	31.561	34.944	38.493	10,2%
Transferências Correntes	12.291	13.557	13.385	-1,3%
Cota Parte do FPE	2.722	3.121	2.967	-4,9%
Demais Receitas Correntes	10.571	8.301	7.177	-13,5%
Receitas Financeiras Correntes (XX)	811	632	407	-35,5%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XXI) = (XVIII - XX)	64.731	68.130	71.228	4,5%
RECEITAS DE CAPITAL (XXI)	641	1.898	601	-68,4%
Receitas Financeiras de Capital (XXII)	395	1.442	345	-76,1%
Transferências de Capital	245	394	255	-35,2%
Outras Receitas de Capital	1	62	0	-100,0%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIII) = (XXI - XXII)	246	456	255	-44,0%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I) = (XXI + XXIII)	64.977	68.586	71.484	4,2%
DESPESAS CORRENTES (XXIV)	63.449	66.635	70.681	6,1%
Pessoal e Encargos Sociais	38.357	41.890	44.152	5,4%
Juros e Encargos da Dívida (XXV)	2.684	1.719	2.107	22,6%
Outras Despesas Correntes	22.408	23.026	24.422	6,1%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XXVI) = (XXIV - XXV)	60.765	64.917	68.574	5,6%
DESPESA DE CAPITAL (XXVII)	5.534	3.733	3.570	-4,4%
Investimentos	2.139	1.705	1.910	12,1%
Demais Inversões	344	210	415	97,2%
Despesas Financeiras de Capital (XXVIII)	3.051	1.818	1.246	-31,5%
Amortização da Dívida	3.011	1.805	1.234	-31,6%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIX) = (XXVII - XXVIII)	2.483	1.915	2.325	21,4%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II) = (XXVI + XXIX)	63.248	66.831	70.898	6,1%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	1.729	1.755	585	-66,6%

Receita Bruta (R\$ Milhões)



Despesas Não Financeiras (R\$ Milhões)



Resultado Primário (R\$ Milhões)



Fonte: STN (2018a)

Em relação ao nível de endividamento, de acordo com o diagnóstico da STN e com o Relatório de Gestão Fiscal 2017, Minas Gerais é um dos três entes mais endividados da Federação, ficando atrás apenas do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, tendo uma dívida consolidada bruta de R\$ 114 bilhões, em dezembro de 2018. O estado foi beneficiado com o Plano de Auxílio da Lei Complementar nº 156/16 e renegociou suas dívidas com a União, obtendo um alongamento dessas dívidas por 20 anos, com parcelas de descontos por 24 meses, obrigando-se a cumprir o teto de gastos descrito no art. 4º dessa lei por dois anos, conforme dispõe a Lei Complementar 156/2016:

Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, a ser observada pelos Estados e pelo Distrito Federal,

cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.

§ 1º O não cumprimento da medida de que trata o caput implicará a revogação do prazo adicional de que trata o art. 1º e da redução de que trata o art. 3º.

§ 2º Revogado o prazo adicional, ficam afastados seus efeitos financeiros, devendo o Estado ou o Distrito Federal restituir à União os valores diferidos por força do prazo adicional nas prestações subsequentes à proporção de um doze avos por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência (BRASIL, 2016).

Conforme disposto no art. 4º da citada Lei, o descumprimento do teto de gastos, implica a devolução do desconto recebido e na perda do benefício do alongamento da dívida. A Dívida Consolidada Líquida (DCL), obtida pela relação DCL/RCL está próxima do limite de 200%, conforme a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Segundo os estudos citados da STN, o estado não apresenta nenhuma disponibilidade de caixa líquido; ao contrário, apresenta um resultado de -41% em relação a dívidas acumuladas, com a inscrição de restos a pagar processados de R\$ 446 milhões em 2015, R\$ 32 milhões em 2016, R\$ 689 milhões em 2017 e R\$ 3.459 milhões em 2018.

O descontrole nos gastos com pessoal ativo e inativo foi considerado pelo minucioso estudo dos técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional como a raiz do desequilíbrio fiscal do estado, apresentando um crescimento acumulado de 9,9% no período de 2014 a 2018.

A análise da trajetória da despesa com pessoal sugere que o seu crescimento é a causa preponderante do desequilíbrio fiscal do Estado. De acordo com o PAF, a despesa com pessoal liquidada passou de R\$ 46,6 bilhões em 2014 para R\$ 51,2 bilhões em 2018, crescimento acumulado de 9,9%. No período de 2014 a 2018 a despesa bruta liquidada total passou de R\$ 95,1 bilhões para R\$ 87,2 bilhões, queda de R\$ 7,9 bilhões, correspondente a uma variação negativa de 8,3%. No mesmo período, somente a despesa com pessoal teve crescimento, enquanto que todos os outros componentes da despesa caíram. Em especial, tem-se a queda de R\$ 10,8 bilhões de investimentos e inversões (STN, 2019).

Tabela 8 - Variação da Despesa de Minas Gerais (2014 - 2018)

Variação da despesa 2014 - 2018	Valor	Percentual
Pessoal	4,6	9,9%
Outras Despesas Correntes	-1,1	-3,7%
Serviço da Dívida	-0,6	-8,9%
Investimentos e Inversões	-10,8	-87,9%
Total	-7,9	-8,3%

Δ% real da despesa	Δ 14 - 15	Δ 15 - 16	Δ 16 - 17	Δ 17 - 18	Δ 14 - 18
Pessoal Total	-0,1%	-8,6%	-0,6%	-4,8%	-13,6%
Ativo	-3,1%	-9,8%	-5,9%	-7,1%	-23,6%
Inativo e Pensionistas	4,9%	-6,9%	7,1%	-1,7%	2,8%

Fonte: STN (2019)

De acordo com a Tabela 7, as despesas com inativos foram as que mais contribuíram para o aumento do gasto com pessoal, com uma variação de 30%. Seguindo a metodologia adotada no PAF, o Estado de Minas Gerais apresenta comprometimento de suas receitas correntes líquidas com despesas com pessoal superior ao limite do PAF, de 60%, além disso, os salários dos servidores ativos, inativos e pensionistas tem sofrido parcelamento e acumularam-se atrasos no pagamento do 13º salário, fazendo parte do volume de despesas inscritas em restos a pagar, processados que passaram de R\$ 2,1 bilhões em 2014 para R\$ 7,4 bilhões em 2018 (STN, 2019, p. 33).

O custo do regime previdenciário mineiro para o tesouro estadual apresentou uma trajetória crescente no período 2015 a 2017, com uma variação de 28,46%, evoluindo de R\$ 11.927 bilhões para R\$ 15.322 bilhões em 2017, evidenciando a pressão que esses gastos exerceram sobre a despesa com pessoal.

A posição do estado em termos de solidez fiscal no ranking elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP, 2018) demonstra que no período de 2015 a 2018, MG obteve as seguintes posições gerais em relação aos demais estados: em 2015 na 23ª posição geral em relação aos demais estados, com 64,3% de solidez fiscal, enquanto que a média geral do Brasil foi de 78,5%, portanto, muito abaixo da média nacional naquele ano; em 2016 não obteve posição geral identificado com 0,0, enquanto que a média geral foi de 51,5%; em 2017 caiu novamente para a 25ª posição geral com 22,2 %, enquanto a média geral do país ficou em 62,3%; em 2018 permaneceu na 25ª posição geral com 31,7%, abaixo, portanto, da média nacional que foi de 71,2%, indicando que, em termos competitivos, de acordo com a metodologia de avaliação utilizada por esse estudo, o estado possui uma avaliação negativa no período 2015 a 2017.

5.3 Estado do Mato Grosso

5.3.1 Panorama Fiscal

A situação fiscal do Mato Grosso foi classificada “C” pelo Programa de Ajuste Fiscal, em 2017 e 2018, caracterizando que o estado não é elegível para obter empréstimos com aval da União e que se encontra com sérios riscos fiscais. Destaca-se que o estado é um dos três entes que declarou estado de calamidade financeira em 2018.

A análise do comportamento da arrecadação própria feita no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados evidencia que essa receita é a principal fonte de arrecadação do estado e apresentou uma trajetória crescente de 49,26% no período 2013-2017, denotando o esforço de arrecadação feita pelo Estado nesse período e uma relativa independência em relação às receitas transferidas, mesmo no grave cenário de crise econômica instalada no país, conforme se verifica no Gráfico 19.

Gráfico 19 - Evolução da Arrecadação Própria do MT (2013-2017)



Fonte: STN (2018)

Em relação à capacidade de endividamento, mensurada pela relação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida, o programa aponta que no período de 2014 a 2017, o estado desacelerou as contratações e as liberações de operações de crédito, saindo de um patamar de 42% em 2014 para 30% de comprometimento da Receita Corrente Líquida em relação à dívida consolidada.

Tabela 9 - Montante de Endividamento (2014-2017)

Montante de Endividamento (R\$ Milhões)

CREDOR	2014	2015	2016	2017
União	2.473	2.691	2.735	2.695
Bancos federais	2.778	2.724	2.745	2.510
Dívida externa	1.242	1.680	1.267	1.127
Outras	-	-	-	221
Dívida Financeira	6.493	7.095	6.746	6.553
RELAÇÃO DCL/RCL	2014	2015	2016	2017
	0,42	0,45	0,41	0,30

Serviço da Dívida (R\$ Milhões)

CREDOR	2014	2015	2016	2017
União	283	307	135	143
Bancos federais	356	533	614	659
Dívida externa	94	230	234	225
Outras	-	-	-	7
Soma	733	1.070	983	1.033

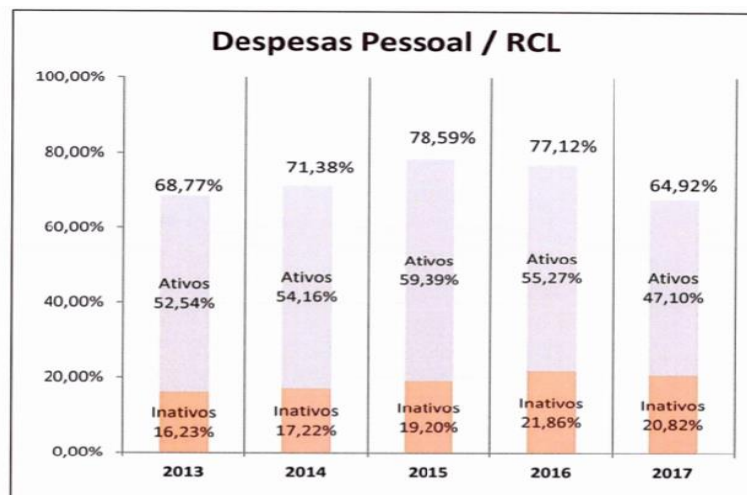
Fonte: STN (2018)

No que se refere aos juros e amortizações do serviço da dívida, houve um crescimento de 40,9%, dentre os quais estão as dívidas com os bancos federais – cresceu em 85% no período de 2014 a 2017, enquanto a dívida externa apresentou um crescimento de 139%, a dívida com a União decresceu em -49,47%.

No que concerne à disponibilidade de caixa líquida, após a inscrição em restos a pagar não processados, Mato Grosso tem uma posição negativa em -10% em 2017, figurando entre os 13 Estados da federação com posição negativa.

O estado também figura entre os 14 estados, com o comprometimento da Receita Corrente Líquida acima de 60%, extrapolando o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Observa-se que houve um decréscimo na relação despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida no período de 2013 a 2017, mas as despesas continuam comprimidas pelo alto comprometimento fiscal, com 64,92% da RCL. Um dos principais componentes para o aumento dessas despesas, a exemplo de outros entes, decorreu de aumentos salariais aos ativos e inativos e do custo do regime previdenciário ao tesouro estadual, que no período de 2015 a 2017 cresceu 101,5%.

Gráfico 20 - Evolução da Despesa com Pessoal - MT (2013 -2017)



Fonte: STN (2018)

O resultado primário do estado apresenta uma evolução superavitária no resultado primário, de acordo com o acompanhamento do programa de ajuste fiscal 2018, saindo de um resultado negativo de R\$ -336 milhões em 2013, para R\$ 589 milhões em 2017.

O estado do Mato Grosso aderiu ao Plano de Auxílio da Lei Complementar nº 156/16, e refinanciou as suas dívidas com a União. Com isso, essas dívidas foram alongadas por 20 anos e suas parcelas sofreram descontos por 24 meses. Em contrapartida, o estado se comprometeu a cumprir o teto de gastos descrito no art. 4º dessa lei por dois anos. Em havendo descumprimento desse teto, o estado terá que devolver o desconto obtido e perderá o benefício de alongamento da dívida.

O relatório do CLP (2018) aponta o Mato Grosso no período de 2015 a 2018 com as seguintes posições gerais em termos de solidez fiscal em relação aos demais estados: em 2015 na 8ª posição geral em relação aos demais Estados, com 92,3% de competitividade, enquanto a média geral do Brasil foi de 78,5%, portanto, acima da média nacional naquele ano; em 2016 melhorou para a 6ª posição geral, com 75,9%, enquanto a média geral foi de 51,5%; em 2017 caiu para a 8ª posição geral, com 75,9%, mas continuou acima da média nacional que foi de 62,3%; em 2018 caiu para a 14ª posição geral, com 76,7% de competitividade acima, portanto, da média nacional que foi de 71,2%, indicando que em termos competitivos de acordo com a metodologia de avaliação utilizada por esse estudo, o estado, em que pese estar acima da média geral, tem uma avaliação negativa no período 2015 a 2017.

5.4 Estado do Rio Grande do Norte

5.4.1 Panorama Fiscal

O quadro fiscal do Rio Grande do Norte segundo a STN é de deterioração fiscal. O estado figura entre os três que decretaram situação de calamidade financeira e foi classificado com o *rating* “C” em 2017, com alto grau de risco fiscal e, portanto, sem capacidade de pagamento e de obter aval da União para operações de crédito.

Tabela 10 - Evolução do Endividamento do RN (2014- 2017)

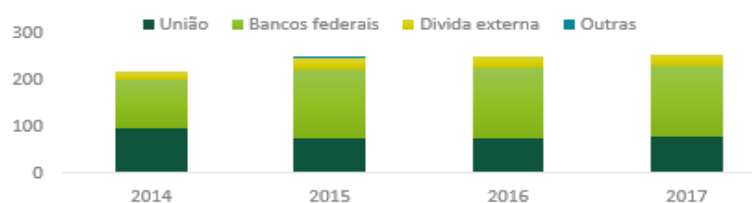
Montante de Endividamento (R\$ Milhões)

CREDOR	2014	2015	2016	2017
União	375	361	448	448
Bancos federais	918	881	932	860
Dívida externa	181	276	311	397
Outras	0	68	-	370
Dívida Financeira	1.475	1.586	1.691	2.074
RELAÇÃO DCL/RCL	0,16	0,09	0,03	0,13

Serviço da Dívida (R\$ Milhões)

CREDOR	2014	2015	2016	2017
União	97	74	74	76
Bancos federais	104	148	151	154
Dívida externa	16	23	26	25
Outras	-	4	-	-
Soma	216	249	250	255

Serviço da Dívida - Perfil (R\$ Milhões)



Fonte: STN (2018)

A evolução do montante do endividamento do Estado apresentou uma trajetória de crescimento de 40,61% no período de 2014 a 2017, em que o principal impacto decorreu do aumento da dívida externa, que cresceu 119,9% no período. As dívidas com a União se mantiveram estáveis entre 2016 e 2017, entretanto no acumulado do período cresceram 19,4%.

Ao contrário dos estados já analisados, a principal fonte de receitas do Estado são as transferências correntes, em que o Fundo de Participação do Estado (FPE) tem um peso de 60% do total dessa receita e apresentou queda de -2% que, associada à queda das demais correntes, impactou em uma redução de -34,1% no período 2016 a 2017, fruto da crise

econômica que afetou o país e, conseqüentemente, a economia do estado, conforme se verifica no *Relatório de Execução Orçamentária* (STN, 2018).

Tabela 11 – Situação Fiscal do RN (2015 -2017)

Situação Fiscal (R\$ Milhões)

DISCRIMINAÇÃO	2015	2016	2017	Varição 2016 - 2017
RECEITA CORRENTE (XVIII)	9.695	10.341	10.892	5,3%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	4.885	5.242	5.596	6,7%
ICMS	3.843	4.196	4.425	5,4%
Transferências Correntes	3.927	4.297	4.610	7,3%
Cota Parte do FPE	2.489	2.833	2.775	-2,0%
Demais Receitas Correntes	693	573	535	-6,6%
Receitas Financeiras Correntes (XIX)	189	230	151	-34,1%
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XX) = (XVIII - XIX)	9.505	10.111	10.741	6,2%
RECEITAS DE CAPITAL (XXI)	56	322	140	-56,5%
Receitas Financeiras de Capital (XXII)	37	250	104	-58,3%
Transferências de Capital	19	9	3	-60,6%
Outras Receitas de Capital	0	63	32	-48,9%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIII) = (XXI - XXII)	19	72	36	-50,3%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (I) = (XX + XXIII)	9.524	10.183	10.777	5,8%
DESPESAS CORRENTES (XXIV)	9.104	9.382	10.217	8,9%
Pessoal e Encargos Sociais	6.230	6.339	6.786	7,0%
Juros e Encargos da Dívida (XXV)	95	104	114	10,1%
Outras Despesas Correntes	2.779	2.939	3.317	12,9%
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XXVI) = (XXIV - XXV)	9.009	9.278	10.103	8,9%
DESPESA DE CAPITAL (XXVII)	856	843	959	13,8%
Investimentos	326	457	497	8,7%
Demais Inversões	13	18	33	79,5%
Despesas Financeiras de Capital (XXVIII)	517	367	429	16,9%
Amortização da Dívida	154	153	142	-7,4%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXIX) = (XXVII - XXVIII)	339	475	530	11,4%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (II) = (XXVI + XXIX)	9.348	9.753	10.633	9,0%
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = (I - II)	176	430	144	-66,5%

Fonte: STN (2018)

Observa-se ainda nesse mesmo relatório que o estado apresentou resultado primário negativo de -66,5%, em 2017, denotando o grau de deterioração fiscal do Rio Grande do Norte. Em relação aos juros e encargos da dívida, a variação foi de 10,1%, enquanto a amortização da dívida foi -7,4% em relação a 2016. Em relação à disponibilidade de caixa líquida o Estado apresentou informações apenas dos recursos vinculados que têm um comprometimento de 4%.

Os gastos com Pessoal se constituem em um dos grandes desafios de equilíbrio das contas públicas do Rio Grande do Norte, que figura entre os 14 Estados com comprometimento superior a 60% e acumula dívidas de parcelamento de salários do funcionalismo estadual e atraso no pagamento do 13º salário de 2017, fruto dos aumentos salariais concedidos e do custo do regime previdenciário estadual que acumulou no período de 2015 a 2017 um crescimento de 19,49%.

A análise do Ranking de Competitividade dos Estados sinaliza que em 2015, o Estado não pontuou e ficou em 27º, segundo a metodologia adotada; em 2016 ficou na oitava posição com 66,8% de competitividade enquanto a média geral foi 51, 5%; em 2017 atingiu a 18ª posição com 58,9%%, enquanto a média geral foi de 62,3%; em 2018 caiu para a 23ª posição, com 52,0%, abaixo, portanto da média geral que foi de 71,2%, em consequência da deterioração fiscal do Estado.

6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O estudo de caso foi desenvolvido mediante a aplicação de questionários junto aos gestores públicos dos governos estaduais do Pará, de Minas Gerais, do Rio Grande do Norte, do Mato Grosso e Rio de Janeiro, excetuando o gestor do Rio de Janeiro, que não respondeu a pesquisa, somente quatro gestores, dos cinco da amostra pretendida, responderam representando 80% do universo pesquisado e 14,8% em relação às vinte e sete unidades Federadas, incluindo o Distrito Federal.

O questionário norteador da pesquisa objetivou a coleta de dados qualitativos de gestores públicos, que exercem ou exerceram cargos estratégicos nos governos estaduais citados, buscando captar em oito questões abertas a percepção desses gestores em relação às razões da crise fiscal e financeira dos governos estaduais no período de 2015 a 2018, procurando obter dados essenciais para compreender o contexto e a importância das decisões tomadas no âmbito desses governos no cenário da crise atual e quais as perspectivas de enfrentamento para questões futuras.

Dessa forma, as respostas às questões foram colhidas e tabuladas, o que gerou um extrato da parte substancial das respostas dadas para identificar o padrão de respostas dos gestores a cada questão colocada visando obter uma avaliação quantitativa e qualitativa das diversas visões sobre o tema proposto, com o objetivo de possibilitar o estabelecimento de correlações e permitir uma avaliação objetiva para a discussão dos resultados, buscando responder ao objetivo geral, ao problema proposto e a confirmação ou não da hipótese de base da pesquisa.

6.1 Análise dos Resultados

A análise dos resultados pretende avaliar e discutir os frutos da pesquisa, promovendo uma compreensão da visão dos gestores a partir dos dados coletados. A análise das percepções da crise econômica nos governos estaduais e as possíveis soluções.

6.2 Perfil dos Gestores

O perfil profissional dos gestores que responderam à pesquisa demonstra que 10%, (1) do universo pesquisado, é ex- servidor público de carreira e exerceu diversos cargos como Secretário de Estado, professor universitário aposentado, chegando ao cargo de governador por três mandatos; 20%, (2) são ex-Secretários de Planejamento, Gestão e Finanças, também professores universitários e 10%, (1) do universo pesquisado, é servidor

público do Ministério Público de Contas. Uma característica interessante do perfil dos respondentes é que 100% são servidores públicos de carreira, sendo que destes, 75% são professores universitários.

6.2.1 Análise dos resultados das respostas à Questão 1 sobre como, na visão dos gestores, os governos estaduais chegaram à situação de desequilíbrio fiscal e financeiro

De acordo com o padrão de respostas obtidas, na visão dos gestores preponderou o alto nível de endividamento dos estados e o déficit de recursos dos governos estaduais, em que se identificou que 100% dos respondentes apontaram essa situação como um dos grandes fatores para o desequilíbrio fiscal e financeiro dos governos, seguido das restrições fiscais provocadas pela crise econômica (100%) e aumento das despesas com pessoal (100%) ao longo do período, decorrentes de políticas de remuneração que provocaram a explosão desses gastos, com consequências sobre os gastos com inativos, aumentando sobremaneira o déficit previdenciário.

Na sequência, foram apontados: a falta de planejamento dos governos estaduais em relação à capacidade de receita; o aumento do gasto previdenciário; a guerra fiscal entre os estados; o aumento da demanda da população por serviços públicos como consequência da crise econômica; a necessidade de reforma fiscal no país e, por fim, a necessidade de revisão do pacto federativo, além da crise ética e moral na qual o país foi mergulhado.

Para evidenciar a situação em que os governos estaduais se encontram, recorreremos à fala minuciosa de dois dos gestores entrevistados sobre a gravidade do quadro econômico e fiscal:

Vários motivos contribuíram para o desequilíbrio das contas estaduais, porém, se deixarmos de lado as especificidades que agravaram a situação de determinados estados, é possível identificar algumas causas comuns que em maior ou menor grau, dependendo do caso e não na mesma ordem de importâncias a seguir enunciada contribuiu para esse desequilíbrio.

A) Num país continental e profundamente desigual, social e regionalmente, o progressivo esgarçamento da Federação Brasileira, acabou por contribuir para o crescente deficit entre as obrigações e os recursos necessários para cumpri-las por parte dos entes subnacionais, acarretando especial perda para os estados, inclusive, pela não inclusão das contribuições sociais no rol dos recursos partilhados via fundos de participação, fato ao qual se agregou a criação de canais diretos de comunicação e transferência de recursos entre a União e Municípios. Tudo sem

maior planejamento e muito menos gestão integrada e integradora, aumentando a ineficiências das administrações e o desperdício de recursos de um orçamento cujo “per capita” normalmente é muito baixo, especialmente na Região Nordeste e no Norte.

B) A obsolescência do sistema tributário nacional e falta de uma política de desenvolvimento regional, que contribuiu para o aguçamento da guerra fiscal, além da crescente inadequação do ICMS às aceleradas transformações da economia global e do comércio.

C) A profunda crise econômica, social, política, ética etc, na qual foi mergulhado o País que aumentou a demanda por serviços públicos ao tempo em que encolhia a capacidade de resposta por parte de um estado que se consumia em relações políticas nada republicanas que apenas satisfazem a “síndrome de ismos” na qual se destacam: clientelismo, paternalismo, personalismo, patrimonialismo etc.

D) O crescimento explosivo dos gastos com pessoal, em função do acúmulo de privilégios por parte de determinados grupos de agentes públicos, além do inchaço das administrações, e crescimento do número de inativos.

E) O descontrole do endividamento, com a recorrente utilização de operações de crédito para financiar a manutenção da “máquina” pública.

Nessa toada, explicita-se por meio dos argumentos apresentados um sentido comum e recorrente na avaliação dos respondentes, demonstrando certa simetria na identificação das razões para o atual quadro fiscal, especialmente em relação aos aumentos significativos das despesas primárias, em que se inserem os gastos com pessoal e os gastos previdenciários, corroborando o referencial teórico apresentado e os complexos problemas com os quais os governos têm que lidar no dia a dia da gestão, frente à escassez de recursos e ao aumento das demandas da população por serviços públicos.

O desequilíbrio foi decorrente de uma expansão significativa do gasto primário, sobretudo no que trata das despesas com pessoal, em proporções superiores ao crescimento das receitas.

Oportuno destacar que a estrutura de gastos dos estados brasileiros, salvo poucas exceções, se traduz de forma espetaculosa no explosivo crescimento das despesas previdenciárias e no esgotamento da capacidade dos tesouros estaduais financiarem os déficits previdenciários.

Pode-se, portanto, afirmar que os Regimes Próprios de Previdência dos Estados encontram-se literalmente em situação de profundo desequilíbrio, drenando praticamente todas as receitas estaduais e as capacidades destes de realizarem investimentos públicos em atendimento as necessidades básicas da população.

6.2.2 Análise dos Resultados das Respostas à Questão 2, sobre o que Leva os Governos Estaduais a Gastarem mais do que Arrecadam

Segundo a avaliação dos respondentes, os governos estaduais são levados a gastarem mais do arrecadam devido às seguintes situações: 100 % responderam que o maior

impacto nas contas estaduais foi decorrente do descontrole no gasto com pessoal em razão da falta de planejamento dos gastos; seguido de maior demanda da população por serviços públicos em decorrência da crise econômica que aumenta a procura por serviços públicos, especialmente educação e saúde; na sequência, são apontados o baixo orçamento per capita e as decisões políticas eleitoreiras equivocadas que afetaram os gastos públicos, conforme se depreende das respostas contidas no questionário, sintetizadas no Anexo 2.

Correlacionando à questão anterior, observa-se de forma mais nítida que segundo os respondentes da pesquisa, a situação de desequilíbrio a que chegaram os governos estaduais têm na raiz das suas causas, dentre outros fatores, a falta de planejamento dos gastos públicos para as receitas disponíveis, em relação principalmente ao descontrole da gestão dos gastos com pessoal devido às decisões políticas que resultaram em aumento de gastos, desequilibrando as receitas e causando incapacidade dos governos no atendimento das demandas da população por serviços públicos. Isso é o que evidenciam as respostas dos gestores pesquisados: “o crescimento da consciência de direitos por parte da população, ao levar a um aumento quantitativo e qualitativo na demanda por serviços públicos, se confronta com um orçamento por habitante normalmente muito baixo, cuja condição de insuficiência é potencializada pela falta de planejamento e gestão do gasto” (MONTEIRO, 2019).

Nesse viés, recorreremos mais uma vez à resposta de um dos gestores pesquisados em que se demonstra de forma clara a convergência desses fatores, como a ausência da implementação de políticas que primem pela qualidade dos gastos públicos, associadas ao aumento pela demanda de serviços públicos, como fatores que justificam as dificuldades vivenciadas pelos governos estaduais.

A pressão para que não reduzam a oferta de bens e serviços públicos, mesmo que num cenário de redução de receita; a falta de priorização de projetos e a não existência de política de qualidade do gasto público. A redução do gasto requer medidas impopulares e que não são enfrentadas pelos governantes na maioria dos casos.

Em cenários de crise econômica, a oferta de serviços públicos é diretamente afetada pelas restrições fiscais e financeiras, devido às medidas de cortes de despesas que os governos fazem em virtude da queda de receitas, ao mesmo tempo em que há uma tendência de aumento da procura de serviços públicos devido ao alto índice de desemprego da população, em decorrência da redução da atividade econômica. No Brasil, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a taxa de desemprego em 2018, foi de 12,3%.

6.2.3 Análise dos Resultados das Respostas à Questão 3, sobre que Medidas Seriam Aconselháveis e que Reformas Consideram Fundamentais Serem Implantadas

Em relação às medidas e reformas que os gestores públicos estaduais da amostra pesquisada consideram fundamentais, foram apontadas as seguintes: 100% defendem a implantação das reformas tributárias e previdenciárias; seguidas da reforma do Estado; revisão do pacto federativo; reforma política; implantação do teto de gastos e pela necessidade de implementação de medidas de combate à corrupção, conforme as respostas obtidas no questionário de pesquisa, constante no Anexo 2.

A esse respeito, um dos gestores de forma muito objetiva declarou:

Certamente reforma fiscal e reforma previdenciária são fundamentais, mas suas consequências serão tanto mais positivas, se integrarem uma revisão do Pacto Federativo e uma reforma do próprio Estado Brasileiro que leve em conta as desigualdades sociais e regionais do País.

Torna-se relevante para esse tópico a reprodução fidedigna das avaliações dos gestores para contextualizar a importância das reformas no contexto dos governos estaduais, senão vejamos:

Considero que existem três medidas estruturantes e fundamentais a serem implementadas:

- 1 – Reforma política, centrada, entre outros pontos, no fim da reeleição, alinhamento dos calendários eleitorais dos municípios, estados e federação, e o aumento do mandato para 5 ou 6 anos, de forma a permitir a implementação de medidas de médio e longo prazo.
- 2 – Reforma previdenciária, alinhando a capacidade do estado à expectativa de vida do brasileiro e à mudança da pirâmide etária do Brasil.
- 3 – Reforma tributária, garantindo maior competitividade para a economia brasileira.

Na sequência, apresenta-se mais uma avaliação de um gestor estadual demonstrando os caminhos que o país e os governos precisam trilhar para buscar uma situação de equilíbrio fiscal e financeiro, tais como:

Reforma da Previdência com alcance para Estados e Municípios; Teto do Gasto que limite a expansão da despesa com pessoal a percentuais inferiores ao crescimento das receitas; amplos programas de privatização e desestatização; Melhoria na gestão da dívida ativa; Rever incentivos; foco exclusivo apenas em saúde, educação e segurança. Nas outras áreas atuar apenas com formulador de políticas e regulador de mercados e serviços.

6.2.4 Análise do Resultado das Respostas à Questão 4, sobre o Papel e a Importância do Governo Federal nesse Contexto

Sobre o papel e a importância do governo federal no contexto de crise dos governos estaduais, os gestores públicos estaduais destacaram ser de fundamental importância o protagonismo do governo federal para a recuperação econômica do país e consequentemente dos Estados, sendo apontado como essencial para a recuperação das finanças estaduais, promovendo a redução das desigualdades sociais e regionais e propiciando a implementação de medidas de reforma do Estado; apontaram ainda a revisão das dívidas dos Estados e as reformas estruturantes como a previdência e a tributária como vitais para o equilíbrio das finanças estaduais, conforme se demonstra a seguir na fala precisa dos gestores:

Ao falar do papel e da importância do governo federal nesse contexto é necessário discutir o pacto federativo. Desde a Constituição Federal de 1988, há um desequilíbrio entre a capacidade de arrecadação e o número de competências no que tange aos entes federativos. Ao governo federal, coube um número maior de competências regulatórias bem como uma maior fonte de receita, enquanto aos estados e aos municípios, um maior número de competências e uma maior dependência dos repasses do governo federal. Assim, atualmente, o governo federal possui papel fundamental no contexto de crise dos estados, sendo o único em condições de apoiar e auxiliar no processo de recuperação, seja por meio de linhas de crédito, desconto de dívidas, ou ressarcimento de receitas afetadas por decisões unilaterais, como é o caso da Lei Kandir.

A reforma da previdência e a reforma tributária, além das medidas de recuperação fiscal são recorrentes na visão dos gestores, colacionamos a seguir mais um relato da avaliação ilustrativo desse contexto.

O apoio às reformas estruturantes do Governo federal, como é o caso da Previdenciária e a Tributária, a abertura comercial, o aperfeiçoamento do mercado financeiro e de capitais, os programas de concessão e de privatização na área de infraestrutura, medidas para liberar o mercado de petróleo e gás, reduzindo o custo da energia, o combate à corrupção e aos desperdícios no setor público, e a eliminação de desonerações tributárias e de subsídios ineficientes. Estas reformas ajudaram a estabilizar as contas públicas e reduzir as incertezas macroeconômicas, abrindo caminho para novos investimentos.

Finalizando esse tópico e corroborando a avaliação dos gestores, o IPEA (2018) em uma série de estudos sobre os desafios da nação apresentou propostas que abrangem dentre outros temas a importância da promoção das reformas tributária e previdenciária,

além das econômicas e sociais para originar “uma nova geração de políticas capaz de remover os gargalos do crescimento.” O instituto ressalta ainda a relevância do papel do Estado no desenvolvimento, principalmente como “articulador do desenvolvimento nacional por meio de um Estado eficiente e fiscalmente responsável no uso dos recursos orçamentários” (IPEA, 2018).

6.2.5 Análise do Resultado das Respostas à Questão 5, sobre como os Gestores Avaliam a Decretação de Estado de Calamidade Financeira por Parte dos Estados e como isso Auxilia

Em relação à decretação de estado de calamidade financeira, os resultados da pesquisa demonstram que os gestores públicos pesquisados avaliam que essa medida de decretação não resolve os problemas e permite a irresponsabilidade fiscal, tendo em vista que atende a determinados grupos de interesse e pode trazer mais problemas que soluções, além de refletir uma falta de atitude nacional, um modelo de Estado equivocado e por fim, que representa o compadrio entre Estado x empresas.

Dessa forma a avaliação dos gestores sobre essa medida, é vista como um paliativo que não resolve os problemas dos governos estaduais e reflete mais uma estratégia política para chamar atenção, sendo um reflexo do esgotamento fiscal do Estado e da falta de planejamento governamental, conforme se depreende da posição dos gestores abaixo:

Numa economia globalizada, a decretação de calamidade Financeira, se for adotada por grande número de estados, pode trazer mais problemas que soluções, refletindo a falta de uma “atitude nacional” que pretenda enfrentar e resolver o problema, abalando mais ainda a própria imagem dos estados e do país.

A meu ver, embora a realidade seja dura, o remédio foi apenas estratégia política, além do fato de esconder uma indisfarçável falta de planejamento administrativo por parte do atual governo, ciente há muito do atual estado de coisas. A pujança do Estado contradiz com tal medida tanto que não foi aceita pela Secretaria do Tesouro Nacional, pois de acordo com o entendimento do Tesouro Nacional, a decretação de calamidade, só vale em casos como de desastres naturais, não para crises financeiras.

Retrato do esgotamento fiscal. De forma rápida, resultante de um modelo de Estado equivocado que focou exclusivamente no atendimento as pressões corporativas; no crescimento estatal; no intervencionismo na atividade econômica do país; no compadrio Estado x Empresas.

Na minha percepção, a decretação de estado de calamidade financeira deveria auxiliar na construção de uma discussão madura entre os grupos de interesse que

permeiam a execução de políticas públicas, que enfrentasse diretamente a necessidade de priorização e redução de despesas num cenário de restrição. Porém, infelizmente, o que se tem observado em estados que decretaram o estado de calamidade financeira é uma espécie de chancela que permite aos governos continuar a gastar sem responsabilidade fiscal, com a anuência destes mesmos grupos de interesse.

Nessas avaliações, conclui-se que 100 % dos gestores consideram que essas medidas não resolvem os problemas fiscais e financeiros dos governos e reflete mais uma tentativa de retardar a adoção de estratégias que revertam o quadro de esgotamento fiscal dos Estados. Registra-se que a posição dos gestores denota mais um comportamento de observadores externos dessa realidade, do que propriamente de agentes diretos da implementação de políticas públicas, talvez por se tratar de uma ação mais política dos governantes.

6.2.6 Análise do Resultado das Respostas à Questão 6, sobre quais os Mecanismos ou Instrumentos Devem ser Adotados para Superar a Crise

A análise dessa questão teve o mesmo padrão de resposta à questão 3, na medida em que os resultados da avaliação dos gestores são similares e se repetem ao apontar as reformas estruturantes que o país deve adotar como a previdência, a reforma fiscal, a revisão do pacto federativo, a reforma tributária, a melhoria da qualidade do gasto, a contenção dos gastos com pessoal, como instrumentos que devem ser adotados pelos governos para superar a crise.

Observa-se nas respostas a essa questão, mais uma vez, certa generalidade nas soluções propostas, onde os grandes responsáveis pela superação da crise em que os governos se encontram são as medidas de reforma como previdência, reforma fiscal, revisão do pacto federativo, sem invocar diretamente a responsabilidade dos governos e de seus gestores nesse processo, em que é necessária uma conjugação de fatores em que as reformas estruturantes têm um papel importante e fundamental, mas, sobretudo é essencial imprimir uma nova cultura de responsabilidade e de melhoria da qualidade da gestão e do gasto público nos governos estaduais como princípios da boa governança pública.

6.2.7 Análise do Resultado das Respostas à Questão 7, sobre o que o Governo Deve Fazer para Garantir Recursos para Pagar o Funcionalismo e Assegurar Recursos para Investimentos

Refletindo a tendência das questões anteriores, 100% dos gestores pesquisados apontaram a necessidade de contenção do gasto com pessoal como uma medida necessária para assegurar recursos para investimentos; identificando ainda a reforma previdenciária como medida fundamental de controle do aumento das dívidas dos governos, além da necessidade de investimentos em tecnologia e medidas de desburocratização, associadas a necessidade de ofertar recursos que agreguem valor e priorizem políticas públicas estruturantes. Nesse sentido foi sugerido que não existe uma fórmula única, e sim uma conjunção de políticas de gestão e planejamento que priorizem investimentos em serviços públicos que agreguem valor para a sociedade, tendo a responsabilidade fiscal como um princípio.

A transcrição das avaliações dos gestores é fundamental para entender o contexto e demonstrar a preocupação com a responsabilidade fiscal, como medida de garantia de recursos, apesar da situação dos governos em termos de resultados fiscais.

O governo deveria avaliar e focar a oferta de serviços nas políticas públicas que geram maior valor para a sociedade. Responsabilidade fiscal. Paralelamente, se reformas estruturantes não forem feitas inevitavelmente o Brasil terá que por em pauta a revisão de direitos. O Estado brasileiro não cabe no seu PIB.

Conter a expansão da despesa com pessoal e reformar os Regimes de Previdência.

Aumentar a idade mínima para aposentadoria; Aumentar as alíquotas de contribuição; Reduzir o teto a partir do qual os inativos passam a contribuir; Implementar regimes de previdência complementar para novos servidores; Implantar a reforma tributária; Desburocratizar o aparato estatal.

[...] respeito aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal; Concessão dos serviços públicos, extinção de empresas estatais improdutivas e inoperantes e o uso da tecnologia para substituir serviços burocráticos e caros ao cidadão.

A esse respeito, a Secretaria do Tesouro Nacional, no acompanhamento do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados de 2018, destaca que o crescimento real médio das despesas brutas com pessoal dos governos estaduais foi de 31,58% no período de 2011 a 2017, ressaltando que a crescente expansão das despesas com servidores ativos e inativos, ocorreu em detrimento dos investimentos.

Essa constatação da STN contradiz a preocupação demonstrada pelos gestores nas respostas transcritas acima, tendo em vista que o controle das despesas com pessoal e a política de remuneração estão sob a governabilidade direta dos governos estaduais e independem de reformas nacionais para que medidas mais austeras de contenção de gastos sejam adotadas, visando à adequação das despesas aos limites de receitas existentes e a manutenção da saúde financeira desses entes.

6.2.8 Análise do Resultado das Respostas à Questão da Questão 8, sobre qual o Papel dos Gestores e da Burocracia nesse Cenário de Crise

Os resultados verificados sobre o papel dos gestores e da burocracia no cenário de crise dos governos estaduais, demonstrados nas respostas dos gestores, confirmam a avaliação sobre a importância desses profissionais na promoção de reformas estruturantes que visem ao equilíbrio entre receitas e despesas; 100% dos gestores apontaram esse papel como preponderante e consideram fundamental na priorização de políticas públicas, onde a profissionalização da gestão tem um papel importante na melhoria dos processos decisórios, especialmente no cenário de crise fiscal e financeira, onde é fundamental o aumento da capacidade de diálogo dos gestores e da burocracia para um melhor enfrentamento dos problemas.

Nas palavras precisas dos gestores respondentes da pesquisa, evidencia-se a importância desse papel:

Prover informações fidedignas que permitam aos governantes priorizar políticas públicas num cenário de restrição. Além disso, gestores e burocracia têm papel fundamental na implementação de reformas que equilibrem as receitas e despesas estatais bem como na organização de informações que subsidiem o processo decisório governamental.

Os gestores precisam ser antes de tudo, profissionais. A gestão pública não pode ser mais abrigo para administradores ineficientes e irresponsáveis. Em um ambiente com pouco recurso, a criatividade e o uso de tecnologias são fatores decisivos. Uma agenda propositiva com os demais Poderes constituídos costuma ser apontada como chave de sucesso nas administrações públicas consideradas mais eficientes. Mais o ponto mais importante que destaco é a probidade. O zelo pela coisa pública deve ser o princípio que conduz todas as demais atividades acima delineadas. O ambiente de confiança é o passo mais duradouro para a realização de quaisquer mudanças gerenciais que se fazem necessárias.

É inegável o papel dos gestores e da burocracia no processo de formulação e de implementação das políticas públicas, as quais são definidas a partir da percepção de problemas públicos que exigem a presença do Estado para resolvê-los. A esse respeito De Toni (2016) assinala que a partir do seu *design*, estratégia de implementação e modelo de governança, a burocracia assume um papel fundamental para o sucesso da execução, pois é ela quem detém “o controle de informações, tem capacidade técnica, rede de contatos e influência em toda a estrutura organizacional.”

A partir desse importante papel da burocracia, reconhecida pelos estudiosos da matéria e pelos respondentes da pesquisa como essencial a boa gestão profissional, especialmente em um ambiente permanente de escassez de recursos que permeia a administração pública, faz-se necessário qualificar de forma mais apropriada à participação da burocracia nos resultados auferidos pela gestão pública nas diversas áreas, dotando de instrumentos concretos a obtenção de melhores resultados e avaliando sistematicamente o seu desempenho, incentivando inovações nas políticas de gestão de pessoas no setor público como forma de ampliar o aumento de *performance*, cuja cultura na administração pública ainda é bastante incipiente.

7. CONCLUSÃO

Concluindo esta pesquisa, a partir da análise da literatura, das informações disponíveis e dos dados da pesquisa junto aos gestores estaduais, o que se observa na economia brasileira e especialmente nos governos estaduais, em que pese o esforço fiscal realizado e as inovações introduzidas (com destaque para a renegociação da dívida dos estados, o controle da hiperinflação a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal) dentre outras citadas ao longo do estudo, demonstraram-se relativos avanços na gestão dos entes nacionais e subnacionais. Porém, tais medidas não foram capazes de estancar a elevação dos gastos públicos e a consequente deterioração do déficit público. Ao contrário, até mesmo durante a ocorrência da crise econômica mundial de 2008 e 2009, os analistas econômicos avaliam que o Brasil teve capacidade de enfrentar bem, mas ocorreu uma significativa elevação dos gastos obrigatórios. Em especial, os aumentos salariais do funcionalismo público provocaram o descontrole das contas estaduais.

Os estudos realizados pela STN evidenciam o quadro de deterioração fiscal dos governos estaduais, em que se constata que a ausência de um acompanhamento mais efetivo e de sanções mais severas e concretas, em relação ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte dos órgãos de controle estadual, da União e de mecanismos de controles sociais mais robustos que possibilitem a sociedade de fato uma maior participação no desempenho da gestão, revelam que a Lei fiscal, em que pese a importância e o papel de relativo controle que auxiliou para coibir um maior desequilíbrio nas finanças estaduais, necessita de uma revisão e padece de um sistema de gestão e controle que previnam riscos e corrijam desvios que possam afetar o equilíbrio fiscal, o que reflete ainda, a necessidade do fortalecimento dos sistemas de planejamento e gestão dos governos estaduais.

Em relação ao controle social, registra-se a necessidade de dotar a sociedade de mecanismos de maior acessibilidade e transparência de dados, tendo em vista a complexidade das informações disponibilizadas nos relatórios publicados para compreensão do senso comum. Assim, as informações precisam ser detalhadas e de fácil entendimento, devem contemplar todos os recursos envolvidos e ações executadas, de forma a permitir que os cidadãos possam acompanhar, avaliar e dispor de instrumentos reais de responsabilização dos governos, de forma que a transparência fiscal se reverta de fato em *accountability* governamental.

Nesse sentido, o descontrole nos gastos com pessoal foi apontado por 100% do universo pesquisado, como o grande responsável pela crise fiscal e pela insolvência financeira dos governos estaduais, provocando redução da capacidade de investimentos e impedindo o

atendimento de demandas básicas da população em saúde, educação e assistência social, dentre outros.

A responsabilidade fiscal apesar de ser uma preocupação e de estar na agenda dos governos pelas limitações que causa, é uma realidade de apenas 48% dos governos estaduais, e se medidas de controle mais severas não forem adotadas, o risco de insolvência fiscal pela maioria dos governos é iminente, pois diante da crise econômica que se instalou no país, o crescimento econômico tem se mostrado lento.

Na pesquisa de campo junto aos gestores estaduais, chama à atenção a forma distante e impessoal, como parte deles responsabiliza os descontroles de gestão e de gastos com pessoal, a falta de planejamento, a necessidade de reformas: previdenciária, tributária, do Estado, como os grandes motivadores, causadores da crise econômica e financeira que assola os governos estaduais, como se essas responsabilidades não lhes pertencessem e não fossem inerentes às funções desempenhadas pelos gestores públicos.

Dessa forma e sem entrar no mérito de responsabilização, verificou-se que as medidas e reformas estruturantes apontadas pelos gestores, corroboram as evidências do referencial teórico, pela necessidade de o país enfrentar reformas perenes que contribuam para a retomada do desenvolvimento econômico e melhoria dos instrumentos de gestão e planejamento visando uma maior capacidade de adequação das despesas às disponibilidades de receitas, como a reforma da previdência em curso, defendida por todos os segmentos políticos, econômicos e empresariais, além dos especialistas sobre o tema, sendo considerada uma reforma estruturante para o enfrentamento do déficit de recursos públicos e controle dos gastos previdenciários que se apresentam como um dos maiores custos aos cofres públicos em todos os níveis de governo e, para os quais, não existem soluções de curto prazo.

Uma característica importante na visão dos respondentes diz a respeito à reforma do Estado, que continua na agenda, como um elemento importante na retomada do equilíbrio fiscal e na melhoria dos processos decisórios dos governos, associada às demais reformas estruturantes, como a reforma fiscal, tributária e previdenciária.

E, por fim, comprovando a hipótese de base, a rigidez das despesas primárias, com enfoque nos gastos com pessoal demonstrou que o fator preponderante para a crise dos governos estaduais está na razão do descontrole de gastos com pessoal e na consequente ausência de planejamento e controle da gestão pública.

Como limitações deste estudo, destaca-se a dimensão da amostra, que necessitaria ser ampliada, tendo em vista o número de respostas obtidas, em que pese os

resultados encontrados refletirem a tendência demonstrada no referencial teórico. Para além dessas limitações, considera-se que a pesquisa atendeu aos objetivos e ao problema proposto.

8. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência recente. Brasília: ENAP, 1997.

_____. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

AFONSO, José et al. Indicadores de Gestão Fiscal e de Qualidade do Gasto nos Municípios Brasileiros: Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Prefeituras. Vol. 1, n. 1. p. 45-47, 2017.

ANDRADE, Nilton de Aquino. Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. São Paulo: Atlas, 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 6 jul. 2018.

BRASIL. Lei 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. Brasília, 17 de março de 1964. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 3 jul. 2018.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 3 jul. 2018.

BRASIL. Lei complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp156.htm>. Acesso em: 3 jul. 2018.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais. 2015.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais. 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais. 2017.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Boletim de Finanças Públicas dos Entes Nacionais. 2018a.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório de Gestão Fiscal em Foco Estados e Distrito Federal. 2018b.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal Minas Gerais. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Orçamento Federal: identificador de resultado primário. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/identificador-de-resultado-primario>>. Acesso em: 6 abr. 2019.

BRASIL. IPEA. Desafios da Nação, Brasília, v.1, p. 159 -178, 2018.

_____. IPEA. Carta de Conjuntura nº 19, Brasília, p.63.2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18733%3Acarta-de-conjuntura-2013-junho-no-19&catid=146%3Adimac&directory=1&Itemid=1. Acesso em 2 de agosto de 2019.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É preciso inovar no governo, mas por quê?: uma abordagem teórica sobre os impactos de sua adoção. In CAVALCANTE, Pedro et al. (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP, IPEA, 2017.

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. Economist Intelligence Unit e Tendências: consultoria integrada ranking de competitividade dos estados. Disponível em: <<http://www.rankingdecompetitividade.org.br>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CUNHA, Bruno Queiroz. Uma análise da construção da agenda de inovação no setor público a partir de experiências internacionais precursoras. In CAVALCANTE, Pedro et al. (Orgs.). Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: ENAP, IPEA, 2017.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. A situação fiscal dos Estados Brasileiros. 2016. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/default.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

DE TONI, Jackson. O planejamento estratégico governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública. Inter Saberes, 2016.

_____. Reflexões sobre as possibilidades do planejamento no setor público. Ensaios FEE. Porto Alegre, 23, n. 2, 949-976, 2002.

GASTALDI, J. Petreli. Elementos de Economia Política. São Paulo: Saraiva, 2014.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDES, José Marcos. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Textos para Discussão, Brasília, v. 39, fev. 2008. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

MIGUEL, P. C. Estudo de caso na administração: estruturação e recomendações para a sua condução. Produção, v. 17, p. 216-229, 2007.

MONTEIRO, Alice V. S. A crise fiscal na perspectiva dos gestores: análise do equilíbrio fiscal dos governos estaduais. Dissertação de Mestrado. IDP. Brasília, 2019.

MUSGRAVE, Richard A. Teoria das Finanças Públicas. São Paulo: Atlas, 1974.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing Government. Reading, Mass.: AddisonWesley, 1992.

PACELLI, Giovanni. Administração Financeira e Orçamentária. Salvador: Juspodivm, 2018.

PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. Revista do Serviço Público, v. 47, n.1, jan-abr, 1996.

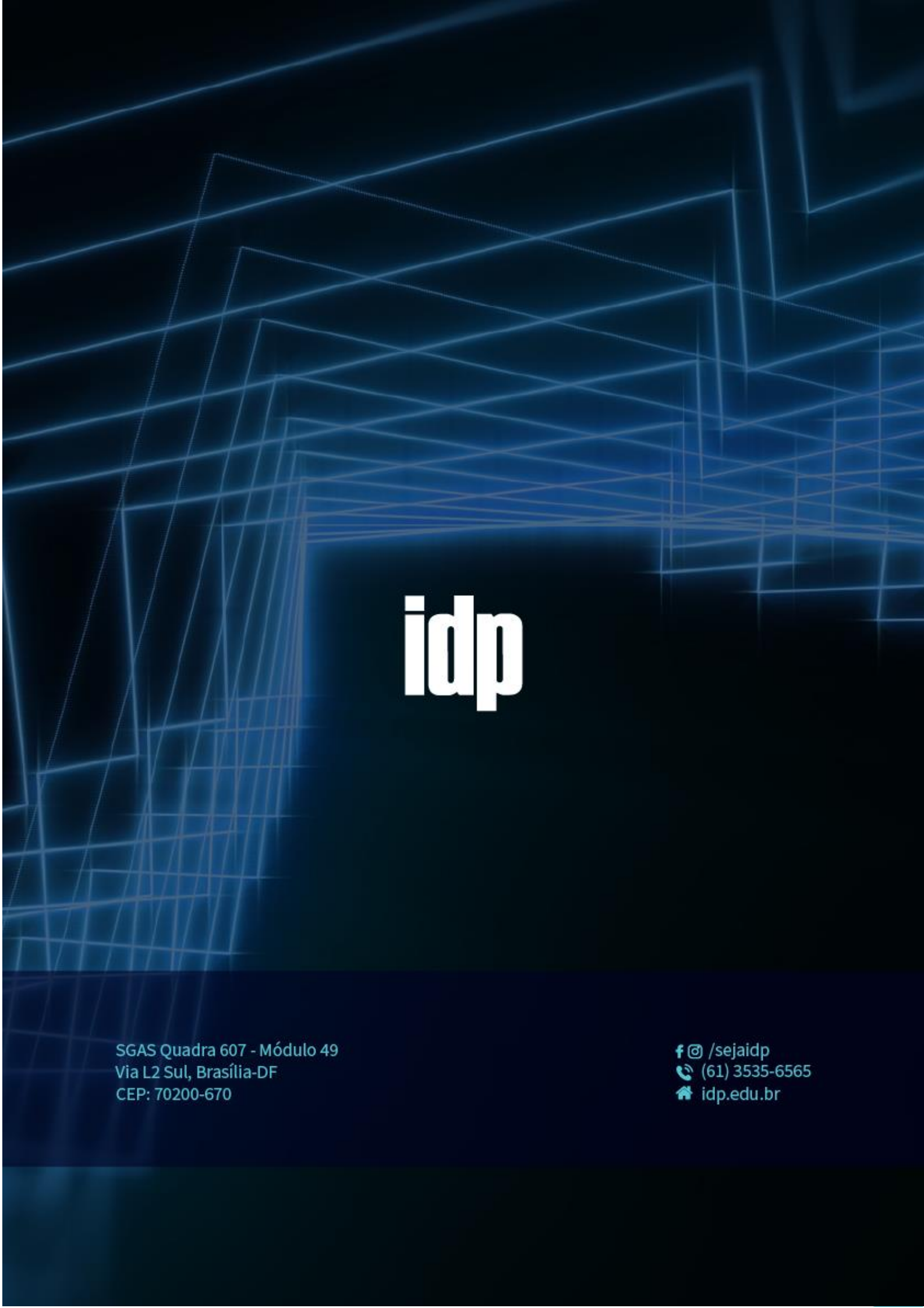
RANGEL, Marcos Gomes; CAMARGO, João Batista. A dívida pública dos estados brasileiros: desafios para o controle. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

REZENDE, Flávio da Cunha. A Reforma do Estado em Perspectiva Comparada. Seminário Balanço da Reforma no Brasil: a nova gestão pública. Brasília: MPOG, 2002.

SHEPERD, Geoffrey; VALÊNCIA, Sofia. Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, p. 103-128, 1996.

SOUZA JUNIOR, José Ronaldo de Castro; CAVALCANTI, Marco Antônio F. H.; LEVY, Paulo Mansur. Regime fiscal para o crescimento sustentado. Desafios da Nação, Brasília, v.1, p. 159-178, 2018.

YIN, R. K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Porto Alegre: Bookman, 2005.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br