

## MUDANÇAS INSTITUCIONAIS, POLÍTICA MACROECONÔMICA E A SITUAÇÃO FISCAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE PARA O PERÍODO 2007-2017

Bruno Piedade Damasceno (PIBIC/CNPq/FA/Uem), Elisangela Araujo (Orientadora),  
e-mail: elaraujo@uem.br

Universidade Estadual de Maringá / Departamento de Economia da / Maringá (PR)

**Área e Subárea: Ciências Sociais Aplicadas. Economia.**

**Palavras-chave:** Finanças Públicas, Orçamento Público, Política Fiscal.

### Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo analisar a institucionalidade e o desempenho fiscal nos entes federativos brasileiros, notoriamente nos estados e Municípios, entre 2006 e 2017. A partir de um arcabouço teórico sobre o papel do Estado na economia e aspectos da política fiscal, tem-se uma contextualização dos principais acontecimentos que interferiram nos resultados fiscais dos estados e municípios brasileiros. A análise dos indicadores propriamente dita evidenciou uma deterioração das finanças públicas de todos os entes federativos nos últimos anos, cuja explicação reside, principalmente, na redução no ritmo de crescimento da arrecadação ao mesmo tempo em que se observou a expansão no ritmo das despesas, cujo desdobramento se deu sobre a elevação dos gastos com pessoal próximo do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a consequente perda da capacidade de investimento nos estados e municípios e, em nível federal, a expansão da dívida pública interna. Dentre as principais causas explicativas dessa dinâmica está a crise econômica que se abateu sobre a economia brasileira desde fins de 2014, a trajetória de elevação das taxas de juros, além de medidas de política fiscal que tiveram impacto negativo na arrecadação tais como desonerações/renúncias fiscais.

### Introdução

Os anos 1990 marcaram o ingresso da economia brasileira em um novo modelo de desenvolvimento e inserção externa que, diferente do modelo anterior, baseou-se nos princípios liberalizantes do “Consenso de Washington<sup>1</sup>”. A nova agenda teve início com o governo Collor (1990-1992) e foi aprofundada por Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-1998 e 1999-2002) e englobou medidas como a abertura comercial, a liberação financeira; um amplo programa de privatização de empresas estatais; além da reformulação do papel do Estado e das políticas macroeconômicas. Vale notar: a estabilização inflacionária através do Plano Real

<sup>1</sup> O consenso de Washington foi um termo cunhado por John Williamson, no ano de 1989, e se refere a um conjunto de 10 regras básicas formuladas por economistas de vários países desenvolvidos e instituições multilaterais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, como a conduta requerida para o ajustamento macroeconômico e o crescimento nos países em desenvolvimento. Entre elas estão: disciplina fiscal, controle do gasto público, liberdade financeira, liberdade de comércio, privatização, desregulamentação e direito de propriedade.

(1994), a adoção de metas de superávit primário das contas públicas (1998), o regime de câmbio flexível e o Regime de Metas de Inflação (RMI) – ambos em 1999 (GIAMBIAGI, 2016).

A partir dessas medidas, mudanças profundas se processaram. No campo fiscal, também foram aprovadas novas regras para a atuação dos estados e municípios através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), um mecanismo de controle das contas públicas, que estipulava limites de gastos com saúde e educação e tetos de gastos com pessoal, por exemplo. (BRASIL, 2019).

As inovações citadas, se bem conduzidas, poderiam ter contribuído para a gestão eficiente e sustentada das finanças públicas, mas não foi o que aconteceu. A trajetória da economia mundial, as políticas macroeconômicas dos anos 2000 e depois, somadas ao desenho institucional vigente para as finanças públicas, embora passíveis de impedir descontroles e excessos, não logrou solucionar o problema fiscal no país, implicando em endividamento, declínio dos investimentos, gastos próximos/acima dos limites legais, acompanhados por baixo crescimento da economia e dos serviços públicos à disposição da população.

Na raiz do problema está um conjunto de razões, tais como a crise econômica, a política de subsídios, incentivos fiscais e desonerações do governo federal. Além disso, o modelo federativo adotado centrado na União e com regras que promovem desigualdades entre os estados – o modelo de arrecadação e repartição dos tributos, guerra fiscal, fundos de participação, dentre outros (GIAMBIAGI; ALÉM, 2017). Embora tenham surtido em melhores resultados no plano macroeconômico até, pelo menos, a crise de 2008, a partir daí passou a explicitar aspectos insustentáveis em termos da gestão fiscal/financeira dos estados/municípios, aumento do grau de endividamento, com comprometimento de pagamentos e prestação de serviços essenciais, a exemplo dos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro.

Diante do exposto, esta pesquisa tem como objetivo analisar a institucionalidade e o desempenho fiscal nos entes federativos brasileiros entre 2006 e 2017. A partir de um arcabouço teórico sobre o papel do Estado e aspectos da política fiscal recente, tem-se uma contextualização dos principais acontecimentos que interferiram nos resultados fiscais dos estados e municípios. A análise dos indicadores propriamente dita evidenciou a deterioração da situação fiscal, especialmente a partir de 2014, para todos os entes federativos, com o aumento do endividamento público e piora do desempenho fiscal dos Estados e municípios, para o que contribui a grave crise econômica dos últimos anos, mas também, a existência de um arcabouço institucional rígido e insustentável em longo prazo.

### **Materiais e métodos**

A metodologia utilizada nesta pesquisa consiste em duas etapas. A primeira traz uma investigação teórico-histórico-conceitual sobre as justificativas e as formas da interferência do Estado na economia e, na sequência, uma análise da institucionalidade fiscal atualmente vigente nos entes federativos brasileiros no que diz respeito aos principais aspectos norteadores da condução da política fiscal. Na segunda etapa tem-se uma investigação empírica, a partir de diversos indicadores do desempenho fiscal avaliando-se a evolução das receitas e despesas, gastos com pessoal, investimentos, dentre outros relevantes para o propósito da pesquisa.

## Resultados e discussão

O Estado desempenha funções essenciais ao desenvolvimento – a função alocativa, responsável pelo fornecimento de bens públicos e distribuição dos recursos escassos da economia; a função estabilizadora, que se refere ao uso das políticas econômicas para suavizar as oscilações de desemprego e inflação e a função distributiva, que busca promover a distribuição da renda mais justa entre os membros da sociedade (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). Para fazer frente às funções se utiliza da política fiscal que engloba os instrumentos para arrecadação de tributos (impostos, taxas e contribuições) e gastos públicos (saúde, educação, transferências de renda e assistência, etc.), pelo que o bom andamento das finanças públicas é um aspecto fundamental.

A presente pesquisa analisou a evolução das finanças públicas do Brasil, seus estados e municípios, utilizando informações obtidas junto a *sites* especializados tais como o Banco Central do Brasil (BCB) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os principais dados apresentados foram relativos ao comportamento do orçamento público (receitas e despesas correntes, gastos com pessoal e investimentos), no intuito de relatar a trajetória de médio prazo das finanças públicas, em especial, evidenciar as limitações em relação à cumprimento dos dispositivos legais, além de mostrar como evoluiu a capacidade de investimento como um aspecto importante para a retomada do crescimento em médio e longo prazo.

No que se refere à União, evidenciou-se a evolução extremamente negativa da trajetória da dívida pública, que após uma fase de relativa estabilidade de 2007 até 2014, ingressou em firme expansão desde então, crescendo 20 p.p. em apenas 4 anos. Acrescente-se que os déficits públicos também foram recorrentes, dado o peso exercido pelo pagamento dos juros da dívida.

Nos estados da federação, como característica marcante na maioria deles, evidenciou-se a expansão mais vigorosa das despesas, relativamente às receitas – as quais diminuíram ou passaram a crescer lentamente, principalmente após 2014. Foi notável a expansão relativa dos gastos com pessoal, que consome grande parte das receitas e se situam próximo os limites estabelecidos pela LRF e, em especial, explicam o corte dramático dos investimentos, que apresentaram níveis muito baixos. A situação é ainda pior nos estados já mais endividados, como Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.<sup>2</sup>

Por fim, nos municípios, os dados agregados evidenciaram uma situação semelhante: enquanto os gastos se expandiram os investimentos caíram nos últimos anos, demonstrando a complexidade do problema também neste nível federativo. Contudo, para esses entes, embora a arrecadação própria tenha se mantido relativamente constante, observou-se a queda nos repasses do Fundo de Participação dos Municípios em 2017, piorando o resultado orçamentário.

Dentre as principais razões explicativas dessa dinâmica estão: i) a política macroeconômica austera – especialmente a monetária; ii) o crescimento lento da economia mundial, que afetou negativamente a demanda e, portanto, arrecadação doméstica; iii) as políticas de renúncias fiscais, no contexto de 2008 e, especialmente, após 2014 que se implicaram em redução de recursos também para

<sup>2</sup> Com base nos dados obtidos de Brasil (2019).

estados e municípios; e iv) o arcabouço institucional – note-se o federalismo fiscal e até mesmo a LRF, que promovem desequilíbrio entre os entes federativos e imprimem rigidez no ajuste e recuperação daqueles em maiores dificuldades.

### Conclusões

A crise econômica doméstica desde 2014, a expansão lenta da economia mundial, bem como o desenho institucional da política fiscal/finanças públicas brasileiras tiveram desdobramentos sobre a arrecadação pública atuando na redução no ritmo da arrecadação dos entes federativos nos últimos anos.

Sem entrar nos fundamentos mais detalhados que determinam essa situação, nota-se com relação à situação fiscal dos estados e municípios brasileiros, a ocorrência de dificuldades com relação ao equilíbrio das finanças como um fato que atinge generalizadamente os entes subnacionais, contribui para a dificuldade de gestão orçamentária, engessando ainda mais a capacidade investir e retomar o crescimento e a melhoria das condições de vida da população.

### Agradecimentos

Agradecemos ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica – PIBIC/CNPq-FUNDAÇÃO ARAUCÁRIA-UEM pelo apoio financeiro ao longo da realização desta pesquisa.

### Referências

BRASIL. Ministério da Economia. **Cartilha sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. Disponível em** <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/orcamento-federal/lei-de-responsabilidade-fiscal/cartilha>. Acesso em 20/05/2019.

GIAMBIAGI, F. (2016). Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. (orgs). *Economia brasileira contemporânea (1945-2015)*. Rio de Janeiro: Campus.

GIAMBIAGI, F. ALÉM, C (2016). **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva.

MUSGRAVE, Richard A; MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. Traduzido por Carlos Alberto Primo Braga. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Sistema de Informações Contábeis do Setor Público Brasileiro - SICONFI. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi>. Acesso em 20/04/19.