

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ARNALDO SEREJO FREIRE FILHO

**A EVOLUÇÃO FISCAL NO ESTADO DO MARANHÃO ENTRE 1995 a 2012:
um estudo das principais receitas e despesas correntes**

São Luís
2019

ARNALDO SEREJO FREIRE FILHO

**A EVOLUÇÃO FISCAL NO ESTADO DO MARANHÃO ENTRE 1995 a 2012:
um estudo das principais receitas e despesas correntes**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof^o. Dr. José Lúcio Alves Silveira

São Luís

2019

Freire, Arnaldo Serejo.

A evolução fiscal no estado do maranhão entre 1995 a 2012: um estudo das principais receitas e despesas correntes./Arnaldo Serejo Freire Filho.- São Luís, 2019.

45 f. il

Orientador: José Lúcio Alves Silveira.

Monografia (Graduação)- Universidade Federal do Maranhão, curso de Ciências Econômicas, 2019.

1. I. Título.

CDU

ARNALDO SEREJO FREIRE FILHO

**A EVOLUÇÃO FISCAL NO ESTADO DO MARANHÃO ENTRE 1995 a 2012:
um estudo das principais receitas e despesas correntes**

Monografia apresentada ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Lúcio Alves Silveira (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão

1º Examinador (a)
Universidade Federal do Maranhão

2º Examinador (a)
Universidade Federal do Maranhão

À minha família, aos amigos e professores
que me acompanham.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter iluminado meu caminho, minhas escolhas, até esse momento e por ter propiciado saúde para conclusão deste trabalho monográfico.

Aos meus pais, Arnaldo Freire e Maria Ribamar Freire, e a meu irmão, Raphael Freire, pelo amor e confiança depositados em mim.

Em especial, a Thalita Neves, pelo companheirismo e amor transmitido ao longo da minha experiência acadêmica.

Ao professor José Lúcio pelos inúmeros ensinamentos, mas, sobretudo, por ter despertado em mim o prazer em se estudar Economia.

A querida professora Lucy, um verdadeiro exemplo de dedicação e profissionalismo.

Enfim, a todos que colaboraram de alguma forma para a conclusão deste trabalho monográfico.

“O orçamento Nacional deve ser equilibrado. As dívidas públicas devem ser reduzidas”.

(Marcos Tullius Cícero, Roma, 55 a.C.-
frase colocada na ante-sala do
Secretário do Tesouro Nacional, Brasília, 1999)

RESUMO

Este estudo compreendeu uma pesquisa bibliográfica que analisa a evolução fiscal das principais contas das receitas e despesas correntes do Estado do Maranhão no período de 1995 a 2012. Ademais, se discute o pacto federativo sob o aspecto das sequelas das relações de financiamento entre a União e os governos subnacionais. Revela-se que essas renegociações provocaram mudanças substanciais na construção de instituições fortes e governos com maior autonomia. Fato disso é a mudança na arrecadação do próprio estado do Maranhão, que em decorrência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram implementados um melhor desempenho fiscal. Considerando o período de estabilização (1995-1999), observou-se que pelo lado das despesas correntes apresentou-se uma taxa de crescimento real de 35,84%. Já a rubrica das despesas com pessoal e encargos sociais apresentou-se um crescimento real de 18%; A rubrica juros e encargos da dívida apresentou-se um crescimento real de 34,04%; e a rubrica Outras despesas correntes obteve um crescimento real de 72,71%. Já as receitas correntes, considerando o mesmo período, apresentou-se uma taxa de crescimento real da ordem de 33,92%, todavia o crescimento real das receitas tributárias foi de 7,08%; e o crescimento real das transferências correntes foi de 49,34%; com atenção especial, outras receitas correntes que foi de 20,68%. No período pós estabilização(2000-2012), a rubrica outras receitas correntes obteve um aumento considerável, o que demonstra que as fontes de arrecadação do estado do Maranhão são da dependência das transferências constitucionais(FPE), voluntárias, e da arrecadação do ICMS. Como era esperado o estudo chegou ao resultado de que as regras estabelecidas nas renegociações e, principalmente, com a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) causaram mudanças na autonomia do estado, além de fornecer as bases iniciais para exercer relações transparentes na gestão da coisa pública e na prestação de serviços públicos. Esse resultado foi adquirido através de dois recortes temporais. O primeiro analisando o período de estabilização (1995 a 1999). E o segundo analisando o período pós-estabilização (2000 a 2012).

Palavras-chave: Federalismo. Renegociação das dívidas. Receitas correntes. Despesas correntes.

ABSTRACT

This study comprised a bibliographic research that analyzes the fiscal evolution of the main current income and expenses accounts of the State of Maranhão from 1995 to 2012. In addition, the federative pact is discussed in terms of the sequelae of the financing relations between the Union and subnational governments. It is revealed that these renegotiations brought about substantial changes in the building of strong institutions and governments with greater autonomy. Fact of this is the change in the collection of the state of Maranhão itself, which as a result of the Fiscal Responsibility Law (LRF), were implemented a better fiscal performance. Considering the stabilization period (1995-1999), it can be seen that on the current expenditure side there was a real growth rate of 35.84%. Personnel expenses and social charges increased 18% in real terms; interest and debt charges grew 34.04% in real terms; and Other current expenses obtained real growth of 72.71%. On the other hand, current revenues, considering the same period, presented a real growth rate of 33.92%, however the real growth of tax revenues was 7.08%; and the actual growth of current transfers was 49.34%; with special attention, other current revenues which was 20.68%. In the post-stabilization period (2000-2012), the caption Other current revenues grew by around considerdery, which shows that the sources of income in the state of Maranhão depend on voluntary constitutional transfers (PEF). and the collection of ICMS. As expected, the study found that the rules established in the renegotiations and, especially, the implementation of the Fiscal Responsibility Law (LRF) caused changes in state autonomy, as well as providing the initial basis for exercising transparent relations in the management of public thing and the provision of public services. This result was acquired through two time frames. The first analyzing the stabilization period (1995 to 1999). And the second analyzing the post-stabilization period (2000 to 2012).

Keywords: Federalism. Renegotiation of debts. Current revenue. Current expenses.

LISTA DE FIGURAS

Figura A – Efeitos de um Déficit Orçamentário Governamental.....	21
Gráfico 1 – Evolução das Receitas Correntes e sua Composição do estado do Maranhão.....	25
Gráfico 2 – Receitas Correntes no Maranhão durante a Fase de Estabilização ..	27
Gráfico 3 – Evolução das Receitas Correntes do estado do Maranhão no período (1995-1999).....	28
Gráfico 4 – Receitas Correntes no Maranhão Após Fase de Estabilização	29
Gráfico 5 – Evolução das Receitas Correntes do Maranhão no período (2000-2012)	29
Tabela 1 – Receitas Correntes do Estado do Maranhão no período (1995-2012)	31
Gráfico 6 – Evolução da rubrica Despesas Correntes em termos reais do Estado do Maranhão (1995-2012).....	34
Gráfico 7 – Evolução da rubrica Pessoal e Encargos sociais em termos reais do Estado do Maranhão (1995-1999).....	34
Gráfico 8 – Evolução da rubrica Outras Despesas Correntes em termos reais do Estado do Maranhão (1995-1999).....	35
Gráfico 9 – Evolução da rubrica Juros e Encargos da Dívida em termos reais do Estado do Maranhão (1995-1999).....	35
Tabela 2 – Despesas Correntes do Estado do Maranhão (1995-2012)	36
Gráfico 10– Evolução da rubrica Pessoal e Encargos Sociais em termos reais do Estado do Maranhão (2000-2012)	37
Gráfico 11– Evolução da rubrica Outras Despesas Correntes em termos reais do Estado do Maranhão (2000-2012)	38
Gráfico 12– Evolução da rubrica Juros e Encargos da Dívida em termos reais do Estado do Maranhão (2000-2012)	38
Gráfico 13– Evolução das despesas correntes do Estado do Maranhão no período (1995-2012)	39

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	– Artigo
CPMF	– Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
FAT	– Fundo de Amparo ao Trabalhador
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FPE	– Fundo de participação dos Estados
FSE	– Fundo Social de Emergência
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPCA	– Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	– Imposto sobre Produtos Industrializados
IR	– Imposto de Renda
LOAS	– Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	– Lei de Responsabilidade Fiscal
OCC	– Outras Despesas de Custeio e Capital
PIB	– Produto Interno Bruto
PIBIC	– Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
RLR	– Receita Líquida Real
RCL	– Receita Corrente Líquida
RMV	– Renda Mensal Vitalícia
SELIC	– Sistema Especial de Liquidação e custódia
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional
URV	– Unidade Real de Valor
UF	– Unidade Federativa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	METODOLOGIA DA PESQUISA	13
3	A IMPORTÂNCIA DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO NO LONGO PRAZO	16
3.1	O mercado de fundos para empréstimos	18
3.2	Déficits e superávits orçamentários do governo	20
4	DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO DO ESTADO E O ACORDO DE REFINANCIAMENTO	22
5	FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO MARANHÃO: um estudo das receitas correntes	24
5.1	A Evolução das receitas correntes na fase de estabilização (1995-1999)	26
5.2	A Evolução das receitas correntes pós-estabilização (2000-2012)	29
6	FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO MARANHÃO: um estudo das despesas correntes	31
6.1	A Evolução das despesas correntes na fase de estabilização (1995-1999)	32
6.2	A Evolução das despesas correntes pós-estabilização (2000-2012) ..	37
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
	REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho monográfico busca analisar a evolução da crise fiscal maranhense no período de 1995 a 2012 sua natureza teórica, as características e a sustentabilidade da política fiscal maranhense.

De acordo com Silveira (2017, p.145):

“A renegociação das dívidas dos estados, ocorrida em 1997, e a lei de responsabilidade fiscal (LRF), de maio de 2000, produziram efeitos sobre as finanças públicas dos governos subnacionais. Nesse sentido, este trabalho tem o objetivo de verificar a mudança no regime fiscal do estado do Maranhão entre 1995 a 2012. Para sua consecução, serão analisadas as rubricas, fluxo de receitas e despesas correntes no período supracitado. As respectivas rubricas serão agrupadas em dois períodos com características distintas. O primeiro compreendido entre 1995 a 1999, quando a LRF não havia sido implementada. O segundo referente ao período de 2000 a 2012, quando as normas de finanças públicas estabelecidas nessa lei estavam em vigor. Ao longo da investigação são observados vários avanços na gestão fiscal do estado do Maranhão: aumento da autonomia fiscal; maior controle da despesa com pessoal; redução das necessidades de empréstimos e financiamentos. Por outro lado, foi identificado um reduzido nível dos investimentos que representa um desafio a ser superado”.

O início do ano de 1999 é marcado por uma intensa presença de turbulências econômicas, advindas principalmente do cenário externo, que contaminou a economia brasileira naquele período. Neste cenário, o Brasil precisava emitir sinais claros de que executaria medidas necessárias para não ser a próxima economia a ir à recessão, com isso, houve a necessidade do ajuste fiscal das contas públicas que é um conjunto de políticas que busca equilibrar o orçamento do governo, outras medidas tomada pelo governo englobava outras reformas estruturais e aprimoramentos institucionais.

Para melhor controle e gestão dos gastos públicos, segundo o projeto de pesquisa (PIBIC-2018), a lei de responsabilidade fiscal oficialmente lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e controle dos gastos da União, estados, Municípios e Distrito Federal. Entre as medidas, que constam ao longo de seus setenta e cinco (75) artigos, podem-se destacar as relacionadas às despesas com pessoal, à dívida pública e ao endividamento. No que se refere às despesas com pessoal, os Estados não podem comprometer acima de 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL)¹, cuja definição para os governos subnacionais

¹ No que refere ao atendimento dos limites legais, a RCL representa o conceito mais importante na operacionalização da LRF (Nascimento & Debus, 2002).

consiste na diferença entre Receita Corrente e as despesas de: Transferências Constitucionais aos Municípios + Compensações Financeiras entre Regimes de Previdência + Dedução da Receita para Formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF).

Quanto à dívida e ao endividamento, destacam-se os seguintes limites²:

- O quociente Dívida Consolidada Líquida - $DCL/RCL \leq 2$ (dois) até o ano de 2016. Caso algum Estado extrapole esse limite, este deverá eliminar o excesso no valor de 1/15 (um quinze avos) por ano. Além disso, enquanto perdurar o excesso, o ente federativo estará proibido de realizar operações de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita;

- O comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da RCL.

Em resumo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), representou um marco que consolidou as diretrizes inicialmente implementadas, em meados dos anos 1990, com o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Nesse sentido, se constituiu num importante instrumento pelo qual procura-se obter uma gestão fiscal comprometida com o equilíbrio das contas públicas no longo prazo (Giambiagi & Além, 2000)³.

O objetivo final deste trabalho é averiguar a mudança no regime fiscal do Estado do Maranhão, fazendo um estudo sobre as receitas e despesas correntes, assim como, analisar a necessidade do ajuste fiscal.

Os objetivos Intermediários foram determinados da seguinte forma:

a) Verificar a mudança no regime fiscal do Estado do Maranhão no período de 1995 a 2012;

b) Analisar a evolução fiscal das receitas e despesas correntes no período de 1995 a 2012.

² Em consonância com a LRF e tendo como parâmetro a RCL, esses limites foram definidos pelo Senado Federal em 2001, através das Resoluções nºs 40 e 43.

³ A LRF contribuiu também para uma melhora na administração pública, como destacam Luque & Silva (2004, p. 420): “Ela implica um maior detalhamento e transparência do processo de planejamento público, criando um ambiente propício ao estabelecimento de metas fiscais quantitativas, acompanhamento e controle da ação pública através dos indicadores e relatórios”.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Buscou-se com o estudo investigar a mudança do regime fiscal do Estado do Maranhão, analisando as rubricas de fluxos de receitas e despesas correntes no período de 1995 a 2012, obtidos junto a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A pesquisa bibliográfica buscou verificar a evolução das rubricas receitas e despesas correntes do Estado do Maranhão antes e após a lei de responsabilidade fiscal.

Na primeira fase da pesquisa, foi feita uma revisão de literatura, buscou-se conteúdos sobre as finanças públicas do Estado do Maranhão em livros, trabalhos acadêmicos com bases teóricas acerca da gestão pública, da transparência e acesso à informação.

O processo de coleta de dados nominais junto a Secretaria do Tesouro Nacional mereceu atenção ao examinar as principais contas das receitas e despesas correntes do estado do Maranhão no período de 1995 a 2012. A análise das informações foi iniciada em agosto de 2018 e finalizou-se em dezembro do mesmo ano.

Na segunda fase da pesquisa, percebemos que a internet representa um papel essencial no oferecimento de serviços à população. Por meio dela vários serviços são oferecidos aos cidadãos possibilitando melhorias em suas prestações de serviços, garantindo um caráter democrático. Assim, através de uma planilha elaborada no Excel, transformamos os dados obtidos nominais em reais, utilizando indicadores deflacionários (IPCA acumulado 2012).

Em relação aos dados fiscais, foram utilizadas as informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a qual tem incumbência de consolidar as contas públicas dos entes da Federação (União, Estados e Municípios), conforme o art. 51 da lei de responsabilidade fiscal. Dentre as principais rubricas que serão analisadas pelo lado das receitas e despesas correntes, conceitua-se a **despesa corrente, despesa de capital, outras despesas correntes, receita corrente, receita tributária, transferências correntes, outras receitas correntes e receita de capital, despesa com pessoal.**

A lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Então verificou-se que a rubrica **despesa corrente** é qualquer despesa em termos de economia que envolve o desembolso de certa quantia de dinheiro para saldar uma compra ou então para pagar um fornecedor, entre outras circunstâncias. No entanto, a despesa corrente é o tipo de pagamento efetuado pelo estado com o objetivo de contratar pessoal, serviços e também para a compra de insumos e bens que são essenciais para a realização de maneira satisfatória das funções administrativas que lhe competem. Isto é, a despesa corrente está vinculada a manutenção dos órgãos da administração pública como despesa com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone e etc.

Já a rubrica **despesa de capital**, classificam-se como investimentos, inversões financeiras e transferência de capital, são relacionadas com aquisição de máquinas e equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis e concessão de empréstimos para investimento.

A rubrica **outras despesas correntes**, é do grupo de natureza da despesa em que se computam os gastos com a manutenção das atividades dos órgãos, cujos exemplos mais típicos são: material de consumo, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de terceiros, locação de mão de obra, arrendamento mercantil, auxílio alimentação etc.

A rubrica **receita corrente**, são receitas que apenas aumentam o patrimônio não duradouro do Estado, isto é, que se esgotam dentro do período anual. Compreendem as receitas tributárias, patrimoniais, industriais e outras de natureza semelhante, bem como as provenientes de transferências correntes.

Já a rubrica **receita tributária** é toda fonte de renda que deriva da arrecadação estatal de tributos, dos quais são espécies os Impostos, as Taxas, as Contribuições de Melhoria, todas prefixadas em lei em caráter permanente ou não.

Em relação a rubrica **transferências correntes**, são dotações destinadas a terceiros sem a correspondente prestação de serviços incluindo as subvenções sociais, os juros da dívida, a contribuição de previdência social, etc.

A rubrica **outras receitas correntes**, são provenientes de multas, cobranças da dívida ativa, restituições e indenizações.

A rubrica **receita de capital**, são receitas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívida; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos de outras pessoas de direito público ou privado destinados

a atender despesas classificáveis em despesa de capital e ainda, o superávit do orçamento corrente.

Já a rubrica **despesa com pessoal**, é o somatório de gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, segundo art. 18 da LRF. Ademais, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem a substituição de servidores e empregados públicos também são contabilizados nessa rubrica.

Quanto a evolução fiscal do estado do Maranhão entre 1995 a 2012, admite-se que a renegociação das dívidas dos estados e a LRF propiciaram uma mudança no regime fiscal em nível estadual.

O acompanhamento das referidas mudanças no regime fiscal do estado do Maranhão exigirá um estudo dos fluxos de receitas e despesas correntes, bem como o estoque da dívida consolidada líquida. E como forma de evidenciar a mudança no regime fiscal, as variáveis serão agrupadas em dois períodos com características diferentes. O primeiro compreendido entre 1995-1999, quando a LRF não havia sido implementada. O segundo referente ao período 2000-2012, quando as normas de finanças públicas estabelecidas na lei estavam em vigor.

Por fim, foi feito uma averiguação da evolução das principais receitas e despesas correntes no período de 1995 a 2012, e também um estudo da necessidade do ajuste fiscal, utilizando na análise a legislação vigente.

3 A IMPORTÂNCIA DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO NO LONGO PRAZO

De acordo com Silveira (2017,p.147), ao instituir normas sobre limites das despesas com pessoal, operações de crédito e endividamento, a LRF estava buscando institucionalizar a responsabilidade na gestão fiscal nos entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Além disso, após o último processo de renegociação, os estados necessitavam sanear suas contas públicas, porque doravante deveriam pagar as prestações (amortização + juros) mensais devidas à União durante 30 anos referentes ao refinanciamento de suas dívidas. Portanto, para cumprir essas novas obrigações, seria necessário que os gestores públicos estaduais buscassem o equilíbrio fiscal intertemporal.

E diante desse novo desafio para os estados brasileiros, cabe indagar sobre o seguinte ponto: Além de contribuir para sanear as finanças públicas, qual a importância do equilíbrio orçamentário no longo prazo para a economia? Para responder a essa importante questão, será analisado o mercado de fundos para empréstimos ou mercado de crédito, que está inserido no modelo clássico.

Segundo Mora (2002, pág 4), a institucionalização das fontes de financiamento dos governos subnacionais significaria menor discricionariedade por parte do governo federal e maior independência dos governos subnacionais. Desse modo, a Constituição de 1988 revelou uma intenção de aumentar a autonomia federativa das unidades federativas (UFs) por intermédio de uma descentralização fiscal maior.

De fato, o que é objeto de decisão na descentralização fiscal proposta pela Constituição de 1988 é um conceito limitado de aumento da participação da receita tributária própria dos estados e municípios e de receita disponível (fundos de participação e partilha do ICMS).

Como o efeito da regulamentação sobre os estados é o oposto ao formalmente estabelecido, o endividamento dos estados cresceu significativamente após 1990 fortemente influenciado pelas peculiaridades da legislação que deveria teoricamente controlá-lo. A legislação de controle ao endividamento assegurava um elevado poder discricionário na concessão de crédito, com a alocação desses recursos ao arbítrio da União.

O desequilíbrio fiscal foi agravado pela crise do padrão de financiamento na década de 1990. O colapso do padrão de financiamento levou os gestores das

finanças estaduais a concentrarem seus esforços na administração do desequilíbrio fiscal. A política macroeconômica definia então, o espaço de atuação das administrações estaduais e a partir desse referencial, as decisões de tomadas no poder central referentes a rolagem da dívida pública, a rolagem da dívida externa, a política de crédito interno das agências federais e a autorização para a captação de recursos por meio de emissão de títulos balizavam a gestão financeira dos estados.

Os impactos da ruptura padrão de financiamento do setor público repercutiram direta e indiretamente sobre o setor público estadual. Os estados assistiram então a cortes no fluxo de recursos externos e queda na receita fiscal devido as implicações recessivas do ajuste sobre a economia e pela redução das transferências federais como consequência da maior restrição orçamentária federal

De acordo com Gonsalo (2017, p.2) a LRF, proposta em 1999 e colocada em prática durante 2000 foi o marco principal de um conjunto de iniciativas que visavam estabelecer padrões para manejo das finanças públicas no País, trazendo no seu conteúdo várias exigências que englobam as receitas, as despesas e também outras questões que diz respeito a publicação de informações e outros procedimentos. Mais especificamente no âmbito estadual, volta-se o esforço para alguns resultados em termos de arrecadação própria.

Segundo Mora (2002, p.7), a falta de alternativas de financiamento para o restante da dívida subnacional compatíveis com a sua capacidade de pagamento, não só impediu uma reestruturação financeira abrangente, como também agravou o desequilíbrio. A esfera financeira irrompeu a década de 90 em aberto. Os estados, então, conduziam-se em uma corda bamba. O endividamento, uma forma de driblar a restrição orçamentaria em tempos de centralização tributário- financeira, reforçou a dependência junto ao governo central, com implicações sobre a autonomia e sobre o processo de descentralização. O acompanhamento do endividamento estadual na década de 90 foi feito a partir da utilização alternada de estatísticas produzidas pelo Banco Central e pela Secretaria do Tesouro Nacional.

3.1 O mercado de fundos para empréstimos

De acordo com Krugman; Wells (2012), o mercado de fundos para empréstimos ou mercado de crédito representa o local no qual os agentes econômicos disponibilizam suas poupanças para aqueles que necessitam de recursos adicionais. Do lado da demanda do mercado de crédito tem as empresas. Quando necessitam ampliar seu estoque de capital, realizar investimentos (I), geralmente buscam recursos no mercado de crédito. Por outro lado, a oferta é feita pelas famílias através de suas poupanças (S), cuja definição consiste na renda (Y) após a despesa em consumo (C) e o pagamento dos impostos e recebimentos de transferências (T): $S = Y - C - T$.

Outro importante agente desse mercado é o governo, que participa sempre que tem um déficit ou superávit orçamentário. Ocorre um déficit orçamentário quando seus gastos em bens e serviços são maiores que sua receita tributária líquida. Nesse caso, o déficit é financiado por empréstimos junto ao mercado de crédito. Portanto, a demanda do governo por fundos é igual o seu déficit orçamentário. Por outro lado, na situação de superávit orçamentário, quando a receita tributária líquida é maior que as compras de bens e serviços, este paga parte de sua dívida contraída em anos anteriores nos quais ocorreram déficit. Assim, torna-se um fornecedor de fundos para empréstimos.

Em resumo, ao inserir no modelo a variável taxa de juros observa-se as principais características do mercado de fundos para empréstimos que são: 1) A oferta de fundos é constituída pela poupança das famílias mais o superávit orçamentário do governo, quando houver, e depende positivamente da taxa de juros; 2) A demanda por fundos resulta das despesas em investimento das firmas mais o déficit governamental, caso haja, relaciona-se negativamente com a taxa de juros; 3) O equilíbrio é definido na interseção da curva de oferta e demanda por fundos para empréstimos, cujo ponto determina a taxa de juros e a poupança.

Neste modelo, embora a busca pelo equilíbrio orçamentário seja importante para reduzir a taxa de juros e elevar o investimento privado, sua consecução não representa uma condição suficiente para estimular o crescimento econômico. Assim, seus efeitos positivos na economia somente serão potencializados se for obtido sem comprometer os investimentos públicos, que também são necessários para elevar a atividade econômica e a produtividade.

Para Mankiw (2008,p.252), em economia a poupança nacional de um país é a soma da poupança privada (das empresas e das famílias) mais a poupança do governo. A poupança do governo corresponde ao superávit nominal do orçamento governamental. A poupança nacional é a quantia disponível para financiar investimento interno e externos líquidos.

De acordo com Mankiw (2008, p.246), quando o governo incorre em déficit orçamentário, a poupança pública é negativa e isso reduz a poupança nacional. Em outras palavras, quando o governo toma empréstimos para financiar seu déficit, ele reduz o montante de fundos emprestáveis disponíveis para financiar famílias e empresas.

A lição básica a respeito dos déficits orçamentais é uma decorrência de seus impactos sobre a oferta e a demanda de fundos emprestáveis: quando o governo reduz a poupança nacional mediante um déficit orçamentário, a taxa de juros aumenta e o investimento se reduz. Como o investimento é importante para o crescimento econômico de longo prazo, o déficit orçamentário do governo reduz a taxa de crescimento da economia.

Segundo Mankiw (2008,p.253), ao cumprir sua função social, o governo precisa aplicar de maneira eficiente os recursos disponíveis, para que possa suprir as necessidades do mercado e da sociedade.

3.2 Déficits e superávits orçamentários do governo

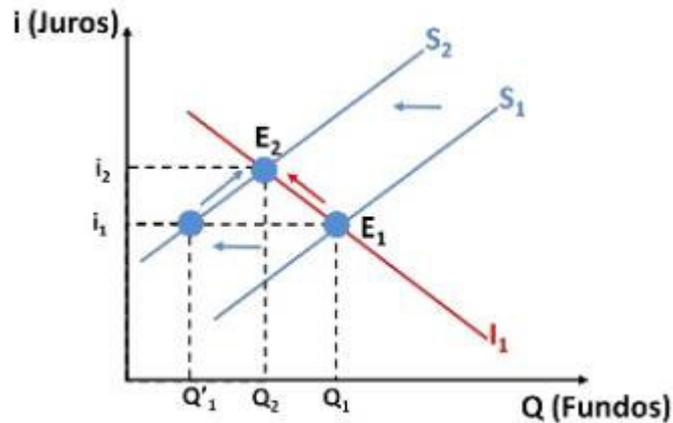
Para Mankiw (2008,p.258), verificou-se a explicação de como a situação do orçamento governamental se comporta. Quando o governo gasta mais do que arrecada em impostos há um déficit orçamentário, pois o governo tende a financiar o seu déficit tomando empréstimos no mercado de títulos, e o acúmulo desses empréstimos do governo é chamado dívida pública. Já o superávit orçamentário, se dá quando a receita tributária do governo é maior que suas despesas, onde pode ser usado para pagar parte da dívida pública contraída. Se a despesa do governo for exatamente igual a sua arrecadação tributária, dizemos que o governo está com o orçamento equilibrado.

Portanto, no estado do Maranhão considerando o ano de 1999 e na análise a rubrica receita total no valor de R\$ 4,9 bilhões e a rubrica despesa total no valor de R\$ 4,8 bilhões, nota-se um superávit orçamentário ocasionado por uma maior arrecadação das receitas tributárias. Já considerando o ano de 2012 e as mesmas rubricas na análise verifica-se que a receita total com valor R\$ 11 bilhões e a despesa total com valor R\$ 11,2 bilhões, ocorreu um déficit orçamentário nas finanças públicas do Estado do Maranhão, ocasionado por um aumento das despesas com pessoal e encargos sociais.

Logo com este déficit orçamentário verificado no estado do Maranhão no período pós-estabilização (2000-2012), incorre em uma poupança pública negativa, onde o governo tende a tomar empréstimos para financiar o seu déficit reduzindo assim a oferta de fundos para empréstimos disponível para financiar as famílias e as empresas. Esta alteração na poupança pública, também gera alterações na oferta de fundos para empréstimos. Como o déficit orçamentário gerado não influencia o montante que as famílias e empresas desejam tomar emprestado para financiar o investimento a qualquer taxa de juros dada, ele não altera a demanda por fundos para empréstimos.

Na figura A abaixo iremos explicar com mais ênfase os efeitos de um déficit no orçamento governamental, caso que ocorreu no Estado do Maranhão no período de 2000 a 2012.

Figura A – Efeitos de um Déficit Orçamentário governamental



Fonte: Mankiw (2008)

Segundo Mankiw (2008, p.259) quando o governo gasta mais que arrecada em receita tributária, o déficit orçamentário resultante reduz a poupança nacional. A oferta de fundos para empréstimos diminui e a taxa de juros de equilíbrio aumenta. Assim, quando o governo toma empréstimos para financiar seu déficit orçamentário, desloca as famílias e empresas que, em outras condições, desejariam levantar empréstimos para financiar investimentos. Na figura A, observa-se quando a oferta desloca-se de S_1 para S_2 , a taxa de juros de equilíbrio aumenta de E_1 para E_2 , e a quantidade de equilíbrio de fundos para empréstimos poupados e investidos cai de Q_1 para Q_2 . Então quando o governo reduz a poupança nacional por meio de um déficit orçamentário, a taxa de juros aumenta e o investimento diminui. Como o investimento é importante para o crescimento de longo prazo, os déficits orçamentários do governo reduzem a taxa de crescimento da economia.

Já quando o governo arrecada mais em impostos do que gasta, segundo Mankiw (2008, p.260), ele poupa a diferença, reduzindo parte da dívida pública, onde o superávit orçamentário contribui para a poupança nacional. Assim, verifica-se que um superávit orçamentário aumenta a oferta de fundos para empréstimos, reduz a taxa de juros e estimula o investimento. Maior investimento por sua vez, significa maior acumulação de capital e crescimento econômico mais rápido.

O sistema financeiro tem a função de coordenar essas atividades de concessão e tomada de empréstimos. Quando os mercados financeiros equilibram a oferta e demanda de fundos para empréstimos, ajudam a alocar os recursos escassos da economia da forma mais eficiente.

4 DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO DO ESTADO E O ACORDO DE REFINANCIAMENTO

Segundo Mora (2002, pág 18), constatou-se que a dívida dos governos subnacionais contraída até o princípio da década de 1990 cresceu substancialmente em decorrência da capitalização dos juros ao principal. O indicador que associam o serviço da dívida neste período com a capacidade de pagamento foi a relação (juros da dívida mobiliária/receita corrente líquida), onde define-se que a trajetória explosiva trouxe situações nas quais o devedor não consegue sequer pagar os juros que passam a ser capitalizados ao principal.

No estado do Maranhão pode-se dizer que juros da dívida mobiliária/receita líquida real 1994/1996 foi no valor de 0, verificou-se com este indicador de meta fiscal que houve a presença de desequilíbrios particularmente cuja dívida negociada tinha peso menor. Assim, pode-se dizer que a política monetária restritiva agravou o desequilíbrio financeiro estadual, que esteve associado a inadequação do padrão de financiamento.

Considerando a capacidade do governo estadual em alcançar superávits primários positivos, esse padrão de financiamento pode ser tachado de inadequado e contribuiu para a exacerbação do desequilíbrio financeiro.

O que ratificou a dívida dos estados neste período foi a intervenção do banco central. O estado do Maranhão no período de 1996, apresentou-se uma dívida estadual no valor de R\$ 3 bilhões, receita corrente líquida no valor de R\$ 1,7 bilhões e um indicador de meta fiscal no valor de 1,82.

Assim, entre 1996 e 1997, a falta de alternativas de financiamento de longo prazo na economia terminou por levar a União a articular um acordo de refinanciamento. Para tanto, o programa de apoio a reestruturação fiscal e financeira foi lançado e parametrizado pela Lei 9.496/97, de 11 de setembro de 1997, que estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados

e do Distrito Federal, que patrocinou o que pode ser considerado como a terceira rodada de refinanciamento da dívida.

Segundo Mora (2002, p.22), o empréstimo foi condicionado a realização de um abrangente ajuste fiscal e patrimonial e ao cumprimento de metas ou compromissos estabelecidos e presentes em todos contratos quanto a: despesas com funcionalismo, arrecadação de receitas próprias, privatização ou concessão de serviços públicos, despesas de investimento em relação a RLR, resultado primário e dívida em relação a receita líquida real. O ajuste fiscal, isoladamente, não permite a superação do problema na esfera financeira, contudo, a esfera fiscal condiciona a capacidade de superação da crise financeira, pois esta, em certa medida, define a capacidade de pagamento, pelos governos subnacionais, dos encargos da dívida. A maior parte dos acordos de refinanciamento foi assinado em 1998, onde o Maranhão apresenta condições de refinanciamento da dívida estadual com assinatura do contrato no dia 22/01/1998 com prazo de 30 anos e limite de comprometimento de 13% com juros e encargos gerados pelo índice IGP-DI+6, que é o índice geral de preços – disponibilidade interna, é medido pela FGV(Fundação Getúlio Vargas) que registra a inflação de preços desde matérias- primas agrícolas e industriais até bens e serviços finais. Os acordos foram obtidos a partir de resoluções do Senado que autorizaram o refinanciamento. O não pagamento das parcelas do refinanciamento, geraria que os recursos do Fundo de Participação Estadual (FPE) seriam retidos.

Segundo Mora (2002, p.27), a dívida renegociada em 1997 foi preponderantemente mobiliária e junto as instituições financeiras estaduais. Os contratos assinados entre a União e o governo estadual do Maranhão foi considerado sigiloso tendo como dívida renegociada no valor de R\$ 325 milhões e dívida refinanciada no valor de R\$ 315 milhões, depois da implantação da legislação vigente com a lei 9.496/97, a dívida com a união ficou em 252 milhões devido ao subsídio concedido de 20% da dívida.

A lei de responsabilidade fiscal oficialmente lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e controle dos gastos da União, estados, Municípios e Distrito Federal, representou apenas um primeiro passo na definição de um marco institucional mais rígido que evite desmandos na administração pública e não teve efeitos imediatos de caixa. Entretanto, por outro lado, ela foi considerada um avanço

importante para um controle duradouro das contas fiscais, constituindo, nesse sentido, uma mudança estrutural favorável para o equilíbrio fiscal.

5 Finanças Públicas do estado do Maranhão: um estudo das receitas correntes

Após o Plano Real, os resultados operacionais favoráveis às autoridades monetárias quando estas se beneficiaram da corrosão pela inflação da despesa, em termos reais, mediante adiamento destas, deixou de existir, já que os preços não alteravam o valor real dos recursos de um mês a outro. Isso transformou o setor público pelo seu vício costumeiro. O aspecto principal da negociação agora passara a outra base, que necessitava da adequação das partes – em outras palavras: “O déficit - e, muitos argumentaram até então, a inflação – surgiria assim como a consequência natural de uma equação socioeconômica que combinava abundância de direitos com a escassez de financiamento para atender a todos eles” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000, p. 142).

Por outro lado, como afirma Mora (2002, p. 3) que:

“A distribuição da receita disponível proposta pela Constituição de 1988, caracterizou-se pelo aumento do peso dos municípios em detrimento da União. A participação dos estados pouco mudou após 1988. Ao se analisar a composição das receitas estaduais, constata-se uma melhora na sua qualidade com a redução das transferências negociadas, substituídas pelas transferências constitucionais e pela arrecadação própria.”

Verificou-se como exemplo das transferências correntes, o Fundo de Participação dos estados (FPE), e como exemplo da arrecadação estadual, o Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS).

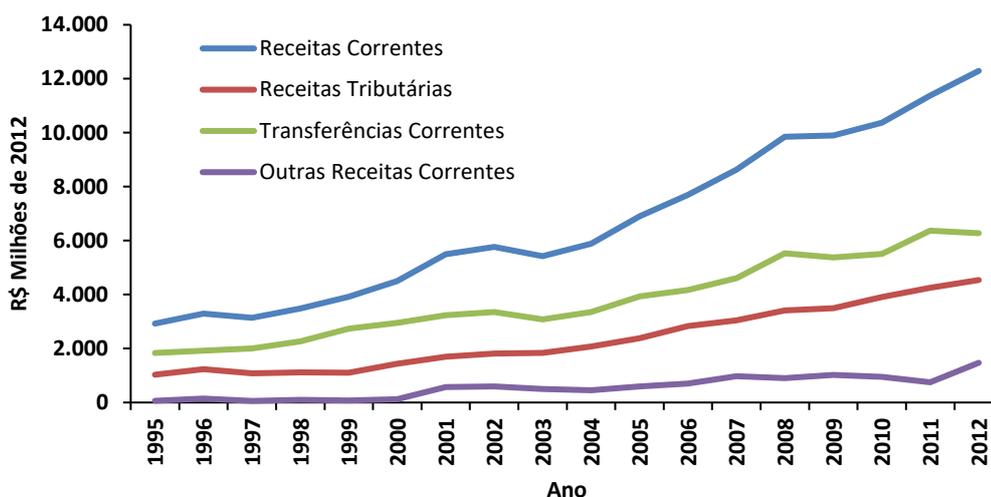
De acordo com Giambiagi (2016, p. 149), a origem das dificuldades dos estados foi associada por muitos governos eleitos em 1994, à perda de receita do ICMS. A alegação, entretanto é apenas parcialmente procedente, já que a perda de ICMS foi compensada em parte pelo aumento das transferências constitucionais dos fundos de participação dos estados, em função do aumento da receita federal e de alguns mecanismos de compensação.

Dito isso, observando-se a dinâmica da evolução das receitas correntes do estado do Maranhão, verificou-se a evidência de como as transferências correntes e as receitas tributárias contribuíram para incrementar o total das receitas correntes do Estado, pois os estados são unidades independentes para decidir onde alocar os seus

recursos, não são autônomos para se endividarem, já que sua capacidade de financiamento está em parte condicionada a normas que dependem do Senado Federal e das autoridades centrais.

Pelo Gráfico 1, verificou-se que no período de 1995 a 2012, a taxa de crescimento real das receitas correntes foi da ordem de 320,34% - isto é, passou de R\$ 2.924 bilhões no ano de 1995 para R\$ 12.291 bilhões no ano de 2012; a) Já as receitas tributárias responderam numa ordem de crescimento real de 340,25% - isto é, passou de R\$ 1.031 bilhão no ano de 1995 para R\$ 4.539 bilhões em 2012 b) Já as transferências correntes responderam numa ordem de crescimento real de 242,10% - isto é, somou R\$ 1.836 bilhões em 1995, quando passou a somar R\$ 6.281 bilhões no ano de 2012.

Gráfico 1 – Evolução das Receitas Correntes e sua Composição do Estado do Maranhão.



Nota1: Valores deflacionados pelo índice de preços consumidor amplo - (IPCA-2012)

Nota2: Receitas correntes= receitas tributárias + transferências correntes + outras receitas correntes.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2018) e IBGE (2018)

Também verificou-se que a rubrica outras receitas correntes, merece atenção particular, quando se observa sua evolução no período supracitado, nota-se que o governo continua na luta pelo crescimento da arrecadação própria, por meio da modernização das ações fiscalizadoras de tributos.

Com a análise do gráfico 1, constata-se através de dois recortes temporais que de 1995 a 1999 houve um crescimento real das receitas correntes de 33,92% e o

resultado fiscal do Estado se favoreceu primordialmente das transferências e da arrecadação própria. Contudo, de 2000 a 2012 houve um crescimento real das receitas correntes de 172,89%, principalmente por conta do decreto da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde o Estado passou a controlar gastos e depender primordialmente do FPE e ICMS. Conclui-se, portanto, que o estado aumentou consideravelmente sua receita através dos mecanismos diretos, mas também passou a controlar as antecipações de receitas orçamentárias (AROs), utilizadas como forma de os tesouros estaduais se financiarem junto ao sistema bancário e cuja prática foi seriamente limitada por parte das autoridades monetárias.

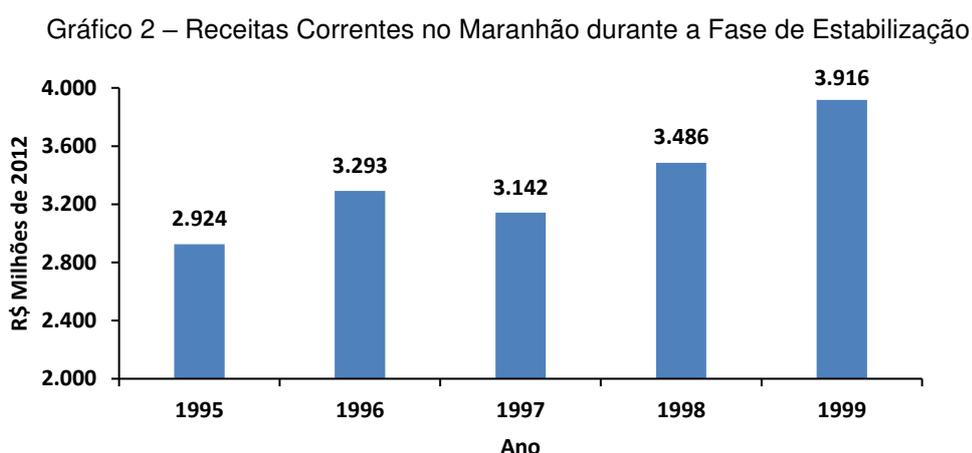
5.1 A Evolução das receitas correntes na fase de estabilização (1995-1999)

Segundo Macedo(2012, p.22), até o Plano Real de 1994, as receitas de senhoriagem até 1989 e o efeito Bacha nas despesas com uma receita indexada no início da década de 90 desempenharam um papel fundamental, evitando que a necessidade de financiamento do setor público fosse ainda maior em um ambiente inflacionário e com enormes demandas sociais. Contudo, com o exímio plano econômico implantado neste período, as finanças públicas perderam um grande aliado: o imposto inflacionário. Com isso, era necessário encontrar outro meio de atenuar a tendência crescente da dívida sobre o PIB. O efeito Bacha citado, sugere que a elevação dos preços pode proporcionar a redução do déficit público por meio da queda real nos gastos públicos, ou seja torna-se mais forte a medida que a inflação vai aumentando.

Com a introdução do Plano Real, a unidade de referência de valor (URV) e a âncora cambial desempenharam, junto com outros fatores, um papel extremamente importante para a acomodação dos preços relativos e para balizar as expectativas, resultando em uma queda da inflação no período. Com isso, o efeito Bacha perdeu sua relevância e o Fundo Social de Emergência (FSE), ainda em vigor, não foi suficiente para evitar a queda do superávit primário do setor público em 1994. Além disso, as contas públicas dos estados e municípios passavam por um desequilíbrio. O FSE relatado, trata-se do dinheiro retido pela União que deixa de ser repassado aos Estados e Municípios, e de que deve ser aplicado em determinados gastos como manda a Constituição.

Constitucionalmente as receitas estaduais são geradas através da arrecadação (ICMS), transferências constitucionais (Fundo de Participação) e voluntárias. Contudo, em 1996 duas modificações legais contribuíram para o desempenho fiscal dos estados: (1) A Lei Complementar 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre o imposto dos estados e do distrito federal sobre operações relativas a circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação e dá outras providências, a fim de transformar o ICMS em imposto sobre consumo, desonerou as exportações e os bens de capital do tributo. Para evitar perdas significativas na receita estadual, o governo federal propôs um sistema de compensação. Diante disso, a receita dessa transferência foi considerada na análise do ICMS; (2) Outro ponto importante refere-se ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído em 1998 com a intenção de estabelecer um gasto mínimo por aluno. Esse fundo prevê o depósito de 15% dos recursos relativos às transferências constitucionais e 15% de arrecadação do ICMS para posterior rateio entre Estados e Municípios.

Durante esse recorte temporal, a fase de estabilização (1995-1999), particularmente o Estado do Maranhão, pelo lado das receitas correntes apresentou um crescimento real de 33,92%, isto é, passou de R\$ 2.924 bilhões no ano de 1995 para R\$ 3.916 bilhões no ano de 1999. Os dados estão expostos no Gráfico 2.



Nota: Valores deflacionados pelo índice de preços consumidor amplo - (IPCA-2012)

Fonte: STN (2018) e IBGE (2018).

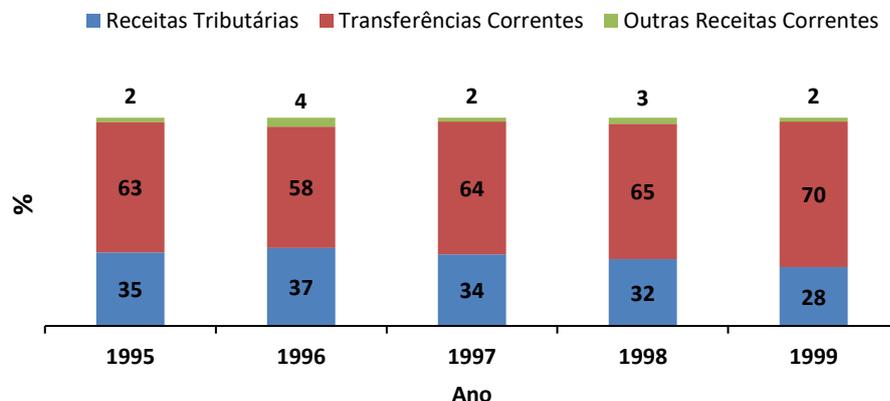
No período de 1995 a 1999, observa-se uma elevação nas receitas correntes estaduais, proporcionado por uma maior tributação.

De acordo com Rezende (1983):

“A teoria da tributação repousa em dois princípios fundamentais: Neutralidade e Equidade. O princípio da Neutralidade refere-se a não-inferência sobre as decisões de alocação dos recursos tomadas com base no mecanismo de mercado. A neutralidade do ponto de vista da alocação de recursos deveria ser complementada pela equidade na repartição da carga tributária. Isto é, além de ser neutro, o imposto ideal deveria ser justo, no sentido de garantir uma distribuição equitativa do ônus tributário pelos indivíduos.”

Um outro aspecto marcante do período é percebido no Gráfico 3 abaixo: em termos percentuais, “a fase de estabilização”, é marcada pelo crescimento das transferências correntes em relação ao total das receitas tributárias. As transferências correntes representam 63% do total em 1995, e passam a representar 70% do total em 1999; as receitas tributárias apresenta uma queda considerável, em termos percentuais do total, no período. Mais uma vez a hipótese levantada para a explicação são as mudanças institucionais e alterações legais no período.

Gráfico 3 – Evolução das Receitas Correntes no Maranhão no período (1995-1999)



Nota: Valores deflacionados pelo índice de preços consumidor amplo - (IPCA-2012)

Fonte: STN (2018) e IBGE (2018).

A rubrica outras receitas correntes, que são provenientes de multas, cobranças da dívida ativa, restituições e indenizações é pouco expressiva, sempre oscilando de 2% a 4% no período de estabilização. Isso é explicado pela característica do acordo de refinanciamento relacionado com acentuada redução do quociente entre

a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida, cujo valor reduziu e também devido a queda das operações de crédito.

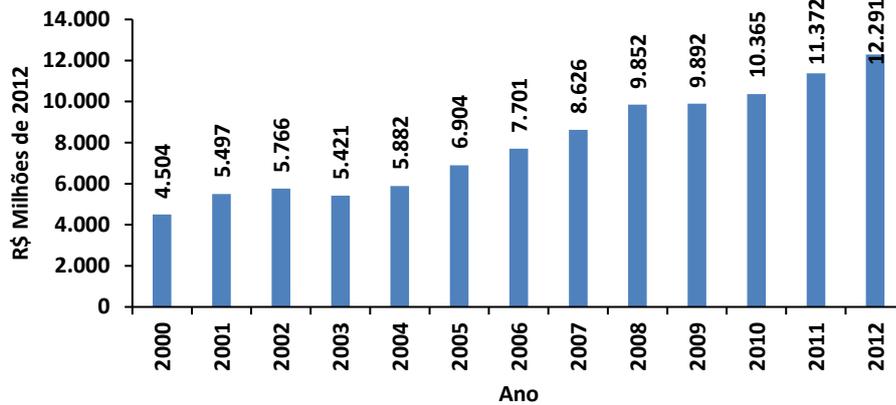
5.2 A Evolução das receitas correntes pós- estabilização (2000-2012)

Segundo Macedo (2012, p.27), o período de 1999 a 2002, foi marcado por um profundo ajuste fiscal imposto pelo FMI e apoiado pelas autoridades políticas que ainda promoveram reformas estruturais significantes para uma condução fiscal responsável, revertendo a fraca restrição orçamentária do período anterior. No entanto este ajuste ocorreu via aumento de impostos e diminuição dos investimentos e ainda impediu a continuidade da trajetória ascendente da dívida pública. O refinanciamento regularizou a trajetória do endividamento neste período, contudo, a sustentabilidade disso depende de resultados primários de acordo com os estipulados nos contratos, estes por sua vez têm forte relação com o desempenho do PIB, que por sua vez depende do desempenho da economia no geral. Ao passo que muitos estados não conseguiram cumprir os acordos do refinanciamento ou cumpriam com recursos extraordinários advindos da alienação de bens e operações de crédito contratadas antes da assinatura dos contratos, foi promulgada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a fim de assegurar o cumprimento das cláusulas contratuais.

De acordo com o Gráfico 4, nota-se que as receitas correntes do estado do Maranhão continuaram a crescer nesta segunda fase. A taxa de crescimento real das receitas correntes de 2000 a 2012 foi da ordem de 172,89%. Resta saber como a composição dessas receitas passou a dar uma explicação diferente, nesta fase, a esse crescimento em relação ao da fase anterior; além dos aspectos da LRF.

Neste período de 2000 a 2012, o equilíbrio das finanças públicas assumiu papel central no Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira, no aspecto temporal do ajuste à reestruturação, no que diz respeito aos seguintes esforços no âmbito de evitar crises e sustentar as condições de resultados primários positivos: 1) Ajuste fiscal; 2) Privatização de empresas estatais; 3) Liquidação dos bancos. Tudo exposto, nota-se que houveram sucessivos fatores de contenção fiscal temporários durante a década de 1990 que, chegada a próxima década, deveriam desaparecer ou serem substituídos por novas fontes que evitassem piora fiscal.

Gráfico 4 – Receitas Correntes no Maranhão Após Fase de Estabilização



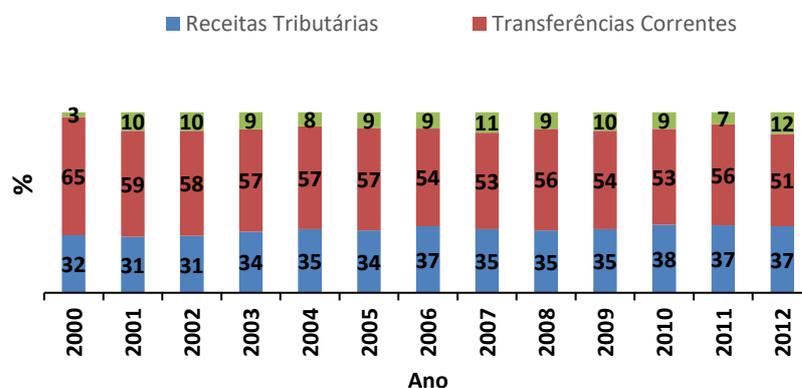
Nota: Valores deflacionados pelo índice de preços consumidor amplo - (IPCA-2012)

Fonte: STN (2018) e IBGE (2018).

Como pode ser visto no Gráfico 5, a perspectiva de mudança da composição do esforço fiscal pelo lado da receita na década de 2000 em relação a fase anterior, é corroborada pela importância dos outros componentes das receitas correntes.

Enquanto as receitas tributárias apresentam participação crescente na composição das receitas correntes, passando 32% para 37% as transferências correntes apresentam participação decrescente, mudando de 65%, em 2000, para 51% em 2012. Isso não quer dizer que as transferências deixaram de ser a principal fonte de receita do Estado do Maranhão, pois ilustra uma característica da LRF de incentivar os Estados a adquirirem receitas da participação na produção econômica.

Gráfico 5 – Evolução das Receitas Correntes no Maranhão no período (2000-2012)



Nota: Valores deflacionados pelo índice de preços consumidor amplo - (IPCA-2012).

Fonte: STN (2018) e IBGE (2018).

Fato este explicado ainda pelo crescimento das outras receitas correntes – oscilando, principalmente, de 10% a 12%, onde se encontram outras fontes de recursos, por exemplo. No mais, portanto, resta observar a melhora significativa do sistema de arrecadação do Maranhão, o crescimento expressivo das receitas totais e o quadro geral dos resultados que se chegou neste estudo, encontrados na Tabela 1.

Tabela 1 – Receitas Correntes do Estado do Maranhão no período 1995-2012

(Em R\$ milhões de dezembro/2012)

Discriminação	Fase de estabilização																	
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1 RECEITA TOTAL=(2+3-4+5)	3.092	3.766	3.790	4.027	4.916	5.662	5.706	6.001	5.579	5.325	6.228	6.980	7.715	8.797	9.154	9.667	10.436	11.026
2 RECEITAS CORRENTES=(2.1+2.2+2.3)	2.924	3.293	3.142	3.486	3.916	4.504	5.497	5.766	5.421	5.882	6.904	7.701	8.626	9.852	9.892	10.365	11.372	12.291
2.1 Receitas Tributárias	1.031	1.234	1.080	1.119	1.104	1.436	1.701	1.816	1.837	2.077	2.381	2.835	3.040	3.413	3.494	3.910	4.250	4.539
2.2 Transferências Correntes	1.836	1.916	2.004	2.265	2.742	2.949	3.230	3.357	3.080	3.347	3.927	4.167	4.607	5.530	5.378	5.504	6.369	6.281
2.3 Outras Receitas Correntes	58	143	58	101	70	120	566	593	504	458	595	698	980	908	1.020	950	753	1.471
3 RECEITA DE CAPITAL	168	473	648	541	1.000	1.158	209	235	158	45	30	52	29	123	503	278	207	220
4 Deduções da Receita Corrente	0	0	0	0	0	0	0	0	0	602	706	773	940	1.178	1.240	1.308	1.473	1.485
5 Receitas Correntes Intra-Orçamentárias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	331	329	0

Nota: Valores deflacionados pelo índice de preços consumidor amplo - (IPCA-2012).

Fonte: STN (2018) e IBGE (2018).

6 Finanças Públicas do estado do Maranhão: um estudo das despesas correntes

De acordo com Giambiagi (2016, p.155), houve ao longo da segunda metade dos anos 1990 uma sucessão de fatores temporários de contenção fiscal, que em 1998 atingiram aproximadamente 2,2% do PIB e que deveriam desaparecer até o início da década de 2000 e serem substituídos por novas fontes de receita ou contenção de gasto para evitar a piora fiscal. Há três argumentos importantes sobre as fontes temporárias de contenção fiscal. O primeiro é a avaliação sobre a solvência do setor público depende do superávit primário permanente passível de ser obtido pelo setor público, de modo que fatores temporários seriam estéreis para melhorar a percepção da situação fiscal de longo prazo. O segundo era que as receitas de

concessões não deveriam ser registradas “acima da linha” e sim serem utilizadas para abater a dívida “abaixo da linha”, por gerarem o risco de um aumento da despesa, que depois, quando as receitas se esgotassem, deixaria de estar lastreado em receitas. E o terceiro, é que a distinção das receitas da venda de estatais como Telebrás, entre uma parte tratada como privatização, isto é, sem afetar as necessidades de financiamento do setor público (NFSP) e outra como concessão foi, na prática, um mecanismo contábil destinado a diminuir o valor das NFSP.

Segundo Giambiagi (2016, p.157), as principais fontes de piora fiscal dos estados, depois de 1994, foram basicamente o aumento inicial do gasto com funcionalismo, associado a concessão de generosos reajustes salariais, em alguns poucos casos por parte das administrações que estavam acabando no final de 1994 e na maioria dos casos por parte das novas administrações que assumiram em 1995. Também o peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento dos estados, resultado da combinação de regras de âmbito nacional favoráveis a passagem para a inatividade em idade precoce, como a aposentadoria as professoras que respondem por uma parte importante da folha dos estados aos 25 anos de serviço e regras específicas que premiam certas categorias, com base na legislação estadual.

6.1 A Evolução das despesas correntes na fase de estabilização (1995-1999)

Segundo Macedo (2012, p.23), por mais que os estados e municípios tenham perdido parte percentual do PIB devido queda de arrecadação do Imposto Sobre Circulação De Mercadorias e Serviços (ICMS) de 1994 a 1998, houve uma compensação parcial com o aumento das transferências federais a estes entes. Sendo assim, verifica-se atribuir à piora fiscal dos estados duas principais causas: o aumento de gasto com o funcionalismo devido à reajustes salariais relevantes e o aumento do gasto com inativos, sobretudo, professores, que foram beneficiados com regras que incentivavam a passagem para a inatividade em idade precoce.

De acordo com Giambiagi (2016, p.152), a dificuldade de estabelecer um ajuste fiscal em bases permanentes levou as autoridades, ainda na fase embrionária de preparação do Plano Real, no final de 1993, a adotar iniciativas em alguns casos, mediante decisão autônoma e em outros através da tentativa exitosa de aprovação de leis ou de emendas constitucionais, destinadas a gerar uma contração da despesa ou um aumento da receita em bases temporárias. O fato permitiu melhorar o resultado

fiscal em relação ao que se iria verificar caso tais iniciativas não tivessem sido implementadas, embora não tenham sido suficientes para gerar superávits primários na magnitude suficiente para evitar um aumento da relação dívida pública/PIB.

Ao se analisar a composição das despesas estaduais, constata-se um aumento das despesas públicas ocasionado por uma política fiscal expansionista com reajustes dos benefícios previdenciários, incrementos das despesas de Outras despesas de custeio e capital (OCC) e uma restrição orçamentaria fraca.

Segundo Giambiagi (2016, p.160):

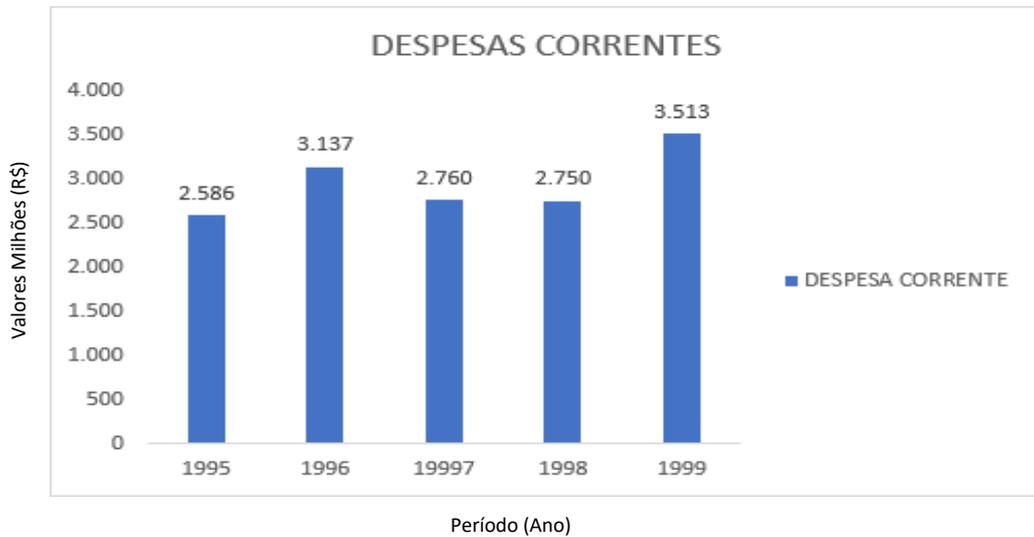
A rubrica de OCC é aquela onde se expressa mais intensamente o conflito funcional entre a área econômica, interessada em exercer um rígido controle sobre a despesa e os demais ministérios em aumentar a disponibilidade para a realização de gastos. Trata-se de uma rubrica que não está sujeita a mesma rigidez constitucional de outros itens do gasto público, como por exemplo, a despesa com pessoal afetada pelas dificuldades de o governo demitir, devido a figura da estabilidade do emprego que beneficia a maior parte do funcionalismo. O OCC corresponde ressaltadas certas contas de menor importância ao valor das despesas do governo central, excetuados quatro grandes itens: a) pessoal; b) benefícios previdenciários; c) transferências constitucionais e d) juros da dívida pública. É nessa rubrica, portanto que convergem todas as demandas por mais verbas, dos ministérios, dos governadores e dos prefeitos, contra os ministros da área econômica.

Em outras palavras, o aumento do gasto decorreu de uma decisão autônoma do governo.

Nesse contexto, desequilíbrios financeiros dos entes subnacionais podem acarretar problemas para a esfera federal. Desse modo, se as operações de crédito permitem que os Governos Estaduais realizem investimentos que, de outra forma, jamais seriam concretizados, uma má gestão do orçamento estadual pode causar instabilidade no meio federal.

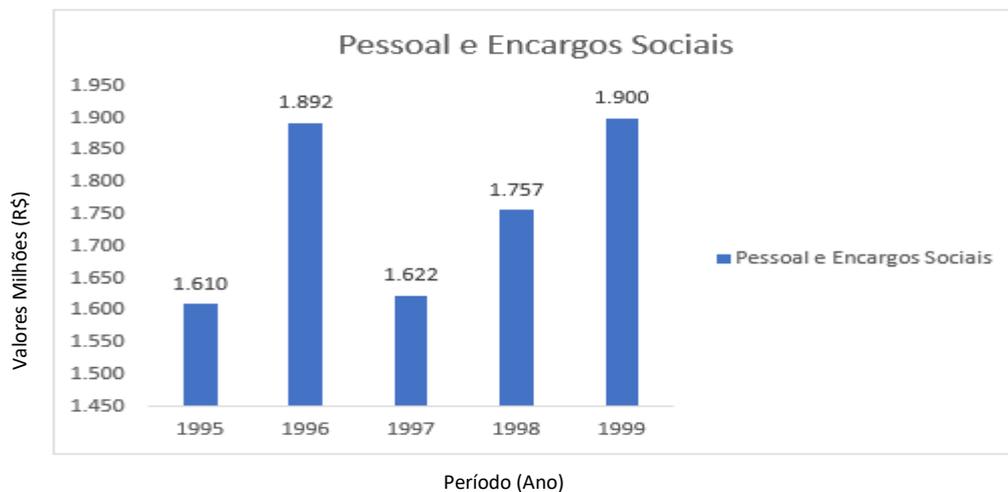
Durante a fase de estabilização (1995-1999), as despesas correntes aumentaram na mesma proporção das receitas correntes no Estado do Maranhão. Pelo lado das despesas correntes neste período, verificou-se uma taxa de crescimento real de 35,84%. Já o crescimento real das despesas com pessoal e encargos sociais foi da ordem de 18%. No Gráfico 6 e Gráfico 7 estão expostos os dados demonstrando o comportamento das duas rubricas.

Gráfico 6 – Evolução da rubrica Despesas Correntes em termos reais do Estado do Maranhão (1995-1999)



Fonte: STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

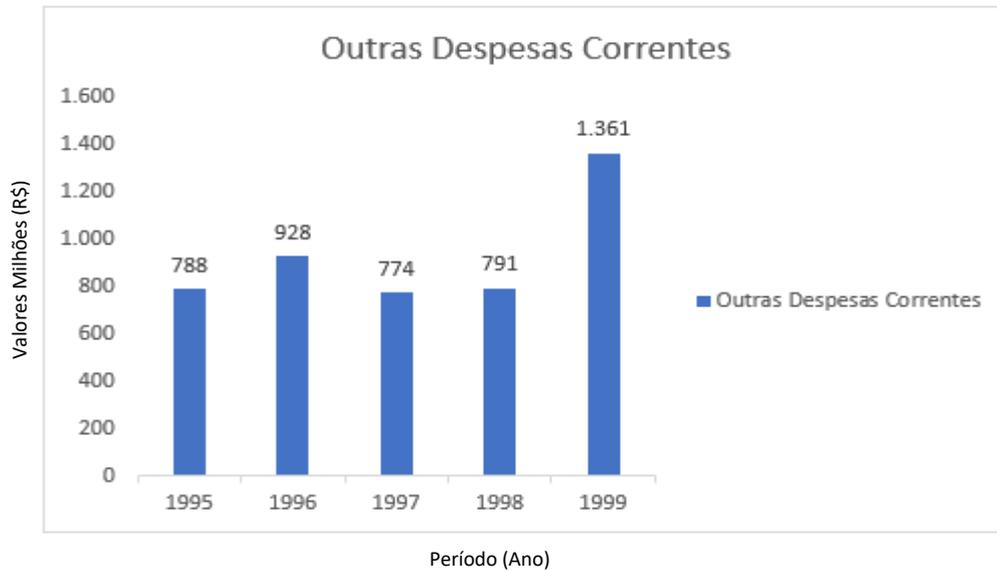
Gráfico 7 – Evolução da rubrica Pessoal e Encargos Sociais em termos reais do Estado do Maranhão (1995-1999)



Fonte: STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

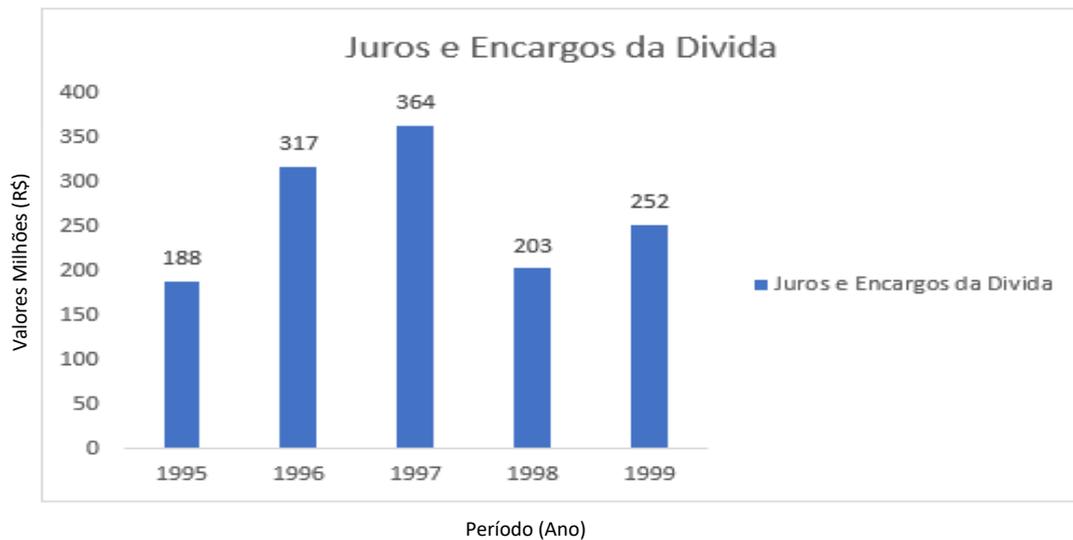
Portanto, verificou-se através dos gráficos acima um crescimento das rubricas despesas correntes e pessoal e encargos sociais. No Gráfico 8 e Gráfico 9 abaixo, percebe-se que a rubrica juros e encargos da dívida houve um crescimento real de 34,04%; e a rubrica outras despesas correntes houve um crescimento de 72,71% em valores reais, ocasionado por um período onde havia ausência da LRF.

Gráfico 8 – Evolução da rubrica Outras Despesas Correntes em termos reais do Estado do Maranhão (1995-1999)



Fonte: STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

Gráfico 9 – Evolução da rubrica Juros e Encargos da Dívida em termos reais do Estado do Maranhão (1995-1999)



Fonte: STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

Além desses fatores exógenos, o viés do governo era claramente expansionista, os estados e municípios utilizavam bancos estaduais para se financiar, privatizavam ativos e antecipavam receitas junto a instituições financeiras.

Tabela 2 – Despesas correntes do Estado do Maranhão no período de 1995-2012

		(Em R\$ milhões de dezembro/2012)								
Discriminação		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	DESPEZA TOTAL = (2 + 3)	3.008	3.750	3.114	3.429	4.812	4.652	5.889	6.118	5.967
2	DESPEZA CORRENTE	2.586	3.137	2.760	2.750	3.513	3.486	4.625	4.783	5.017
2.1	Pessoal e Encargos Sociais	1.610	1.892	1.622	1.757	1.900	1.402	1.701	2.451	2.585
2.2	Juros e Encargos da dívida	188	317	364	203	252	220	235	230	229
2.3	Outras Despesas Correntes	788	928	774	791	1.361	2.863	2.689	2.102	2.202
3	DESPEZA DE CAPITAL	423	613	354	679	1.299	1.166	1.264	1.335	950
3.1	Investimentos	229	341	241	524	1.059	548	926	927	520
3.2	Amortização da dívida	96	129	100	153	238	616	324	397	423

Tabela 1
DESPEAS CORRENTES DO ESTADO DO MARANHÃO 1995 - 2012

		(Em R\$ milhões de dezembro/2012)								
Discriminação		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1	DESPEZA TOTAL = (2 + 3)	4.989	5.372	6.760	6.868	8.573	9.413	9.983	10.326	11.233
2	DESPEZA CORRENTE	4.451	4.713	5.590	5.945	7.098	7.649	8.315	8.876	9.615
2.1	Pessoal e Encargos Sociais	2.823	2.756	3.091	3.366	3.712	4.137	3.831	3.629	4.936
2.2	Juros e Encargos da dívida	297	314	379	831	508	542	626	697	703
2.3	Outras Despesas Correntes	1.331	1.643	2.120	1.749	2.878	2.970	3.858	4.549	3.976
3	DESPEZA DE CAPITAL	538	659	1.170	923	1.474	1.764	1.667	1.450	1.618
3.1	Investimentos	164	270	785	541	1.063	1.319	1.020	1.039	1.140
3.2	Amortização da dívida	368	386	376	369	381	383	335	391	478

Nota: Valores deflacionados pelo índice de preços consumidor amplo - (IPCA-2012)

Fonte: STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

Como pode ser visto na Tabela 2 acima, a perspectiva de mudança da composição do esforço fiscal pelo lado da despesa na década de 2000 em relação a fase anterior, é corroborada pela importância dos outros componentes das despesas correntes. Portanto, resta observar a piora significativa do sistema de despesa corrente do Estado do Maranhão, provocado pelo aumento dos gastos no período supracitado. Na fase de estabilização (1995-1999), a taxa de crescimento real das despesas correntes foi de 35,84%, já no período pós- estabilização (2000-2012), foi de 175,81% provocado pelo aumento principalmente com o refinanciamento da dívida, aumento das despesas com o funcionalismo público e reforma patrimonial. Entre 1995 e 1999, as despesas de pessoal não foram necessariamente reduzidas de modo significativo, mas sim cresceram a uma velocidade inferior a receita corrente líquida. Já em 2000, observa-se uma reversão da trajetória do gasto com pessoal. Observa-se assim, o retorno a antigos mecanismos de adequação da receita á despesa.

6.2 A evolução das despesas correntes pós-estabilização (2000-2012)

De acordo com Mora (2002), para refinar a dívida estadual no período pós-estabilização, coube à União: a) captar recursos necessários ao refinanciamento e, como contrapartida, recebeu um crédito de baixa qualidade já que os devedores encontravam-se próximos à insolvência e o pagamento das parcelas estava condicionado também a variáveis políticas; b) Arcar com os custos de retroação da dívida; c) financiar o subsídio implícito no diferencial entre a taxa de juros que remuneraram os títulos colocados no mercado pela União e a dos contratos de refinanciamento; d) Oferecer condições de financiamento de longo prazo. Concluiu-se que a crise financeira, exacerbou-se de tal modo que o mero ajuste fiscal de curto prazo não seria capaz de revertê-la. Assim, mais uma vez os desequilíbrios financeiros foram transferidos para a União e partilhados pela Federação.

Além disso, de 2008 a 2010, foi concedido elevados reajustes ao funcionalismo o que elevou a conta de pessoal e encargos sociais, conforme mostra o Gráfico 10.

Gráfico 10 – Evolução da rubrica Pessoal e Encargos Sociais em termos reais do Estado do Maranhão (2000-2012)

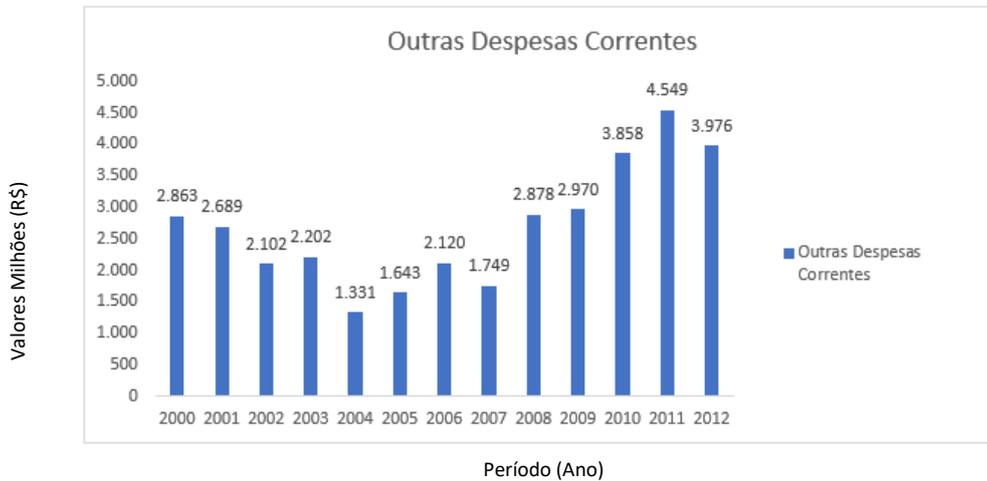


Fonte: STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

Diante do exposto, nota-se que as despesas do estado do Maranhão continuaram a crescer nesta segunda fase, onde a taxa de crescimento real das

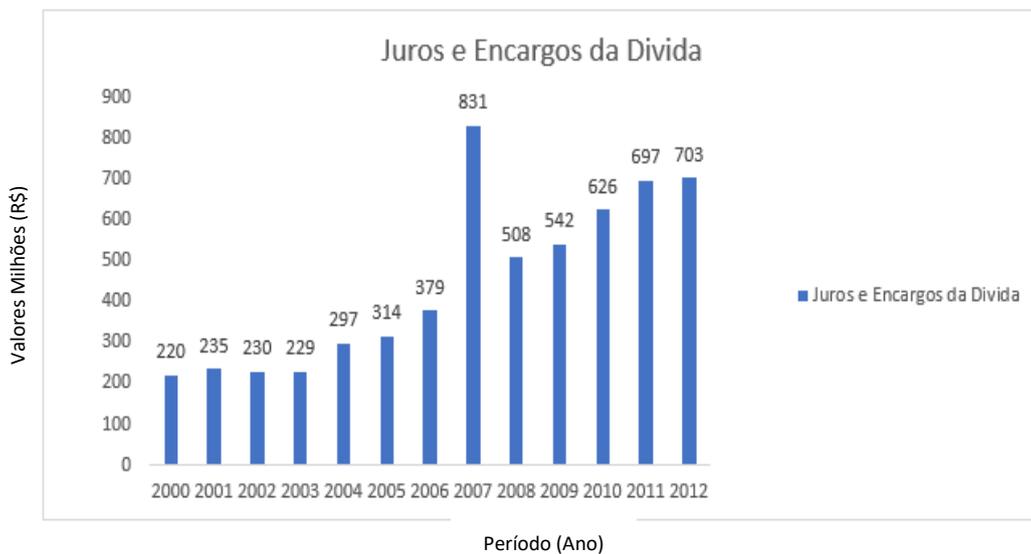
despesas correntes de 2000 a 2012 com pessoal e encargos sociais foi da ordem de 252%. Já as outras despesas correntes, conforme o Gráfico 11 no mesmo período foi de 39% e a despesa com juros e encargos da dívida, conforme o Gráfico 12 foi da ordem de 219,54%.

Gráfico 11 – Evolução da rubrica Outras Despesas Correntes em termos reais do Estado do Maranhão (2000-2012)



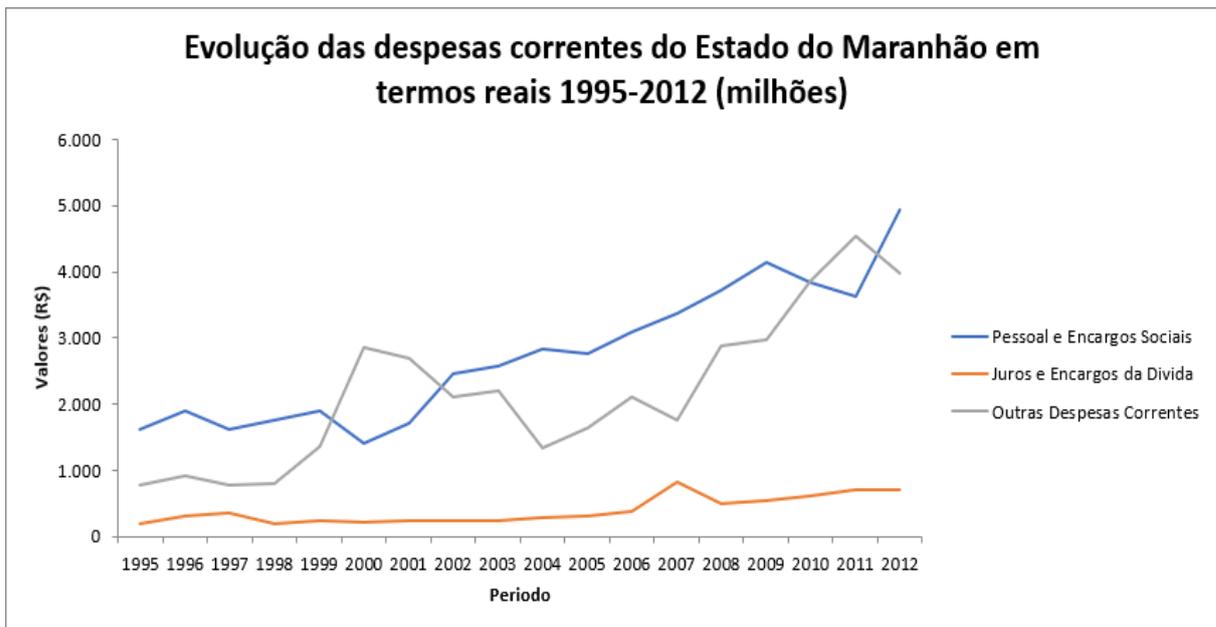
Fonte: STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

Gráfico 12 – Evolução da rubrica Juros e Encargos da Dívida em termos reais do Estado do Maranhão (2000-2012)



Fonte: STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

Gráfico 13 – Evolução das Despesas Correntes do estado do Maranhão no período (1995-2012).



Nota: Valores deflacionados pelo índice de preços consumidor amplo - (IPCA-2012)

Fonte: STN (Secretaria do Tesouro Nacional)

Observando o Gráfico 13 acima, verificou-se a dinâmica da evolução das despesas correntes do estado do Maranhão no período de 1995 a 2012, onde a taxa de crescimento real do total das despesas correntes foi da ordem de 271,80% - isto é, passou de R\$ 2,6 bilhões no ano de 1995 para R\$ 9,6 bilhões no ano de 2012. Já as despesas com pessoal e encargos sociais responderam numa ordem de crescimento real de 206,58% - isto é, passou de R\$ 1,6 bilhões no ano de 1995 para R\$ 4,9 bilhões em 2012. A rubrica outras despesas correntes responderam numa ordem de crescimento real de 404,56% - isto é, somou R\$ 788 milhões em 1995, quando passou a somar R\$ 3,9 bilhões no ano de 2012. A rubrica Juros e encargos da dívida responderam numa ordem de crescimento real de 273,93%, isto é, somou R\$ 188 milhões em 1995, quando passou a somar R\$ 703 milhões no ano de 2012.

Percebe-se no período pós-estabilização (2000-2012), um aumento significativo dos gastos públicos no Maranhão e um crescimento expressivo das despesas totais conforme (tabela 2), mesmo com forte influência das normas de finanças públicas previstos pela LRF.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de combater a inflação que assolava o País por mais uma década o Brasil passou por um conjunto de reformas e aperfeiçoamentos de natureza institucional e fiscal ao longo da década de 1990, tendo como fundamento central o plano de estabilização econômica que ficou conhecido como Plano Real. Um dos pontos elevados deste estudo foi atingido com a entrada da LRF, que foi criada no início dos anos 2000. Além do governo central, as unidades subnacionais também passaram a ter que se adequar a um conjunto de preceitos orçamentários, abrangendo tanto a esfera das despesas como a esfera das receitas, além de aspectos relacionados como o nível de transparência pública. O presente estudo ofereceu uma visão ampliada das finanças públicas do estado do Maranhão, chamando atenção para a relação existente entre a magnitude da rigidez orçamentária, limitada pela capacidade de resposta dos entes governamentais e a mudança do regime fiscal no período de 1995 a 2012.

Houve também a venda das empresas estatais estaduais motivada pela deterioração das contas públicas, pela necessidade de pagar o equivalente a 20% da dívida em 1996. Parte desses recursos reforçou o caixa do governo estadual e contribuiu para o pagamento das parcelas referente ao período de 1997 a 2000. Desse modo, pode-se dizer que o estado do Maranhão conseguiu manter o equilíbrio fiscal em virtude da captação de recursos referente a reestruturação patrimonial.

De 2000 a 2012, medidas muito importantes foram adotadas como a adoção de metas para o resultado primário, após o acordo com o FMI, e a lei de responsabilidade fiscal que estabeleceu limites para o endividamento e tetos de gastos como o de despesas pessoais. Além disso, houve uma reforma parcial da previdência como regras mais rígidas para aposentadoria do funcionalismo e adoção do fator previdenciário. Houve também, uma certa estagnação nos ajustes fiscais, todos os ajustes e reformas anunciadas visaram dar uma restrição orçamentária mais rígida, maior responsabilidade fiscal limitando o endividamento e a expansão da despesa com algumas legendas como pessoal e encargos. Todavia, não foi suficiente para impedir o crescimento das despesas correntes, de custeio. Essa evidência somada a uma maior vinculação dos gastos e sabendo que as receitas tributárias são cíclicas torna insustentável a realização de metas fiscais em patamares relativamente elevados sem a utilização de manobras contábeis ou receitas extraordinárias.

Em resumo as finanças públicas do estado do Maranhão obtiveram os seguintes avanços entre 1995 a 2012, a) aumento da autonomia fiscal para o financiamento de suas despesas orçamentárias ; b) maior controle dos gastos com pessoal; c) redução das necessidades de financiamento e das operações de crédito.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2000.

_____. **Finanças públicas**: teoria e Prática no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2016.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2016.

Gonsalo, João. **A lei de responsabilidade fiscal e a dinâmica da arrecadação própria em regiões periféricas: o caso dos municípios maranhenses**. Santa Cruz do Sul, RS; VIII seminário internacional sobre desenvolvimento regional, 2017.

KRUGMAN, P.; WELLS, R. **Economics**, 3rd edition. Worth Publishers, 2012.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

_____. Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm. Acesso em: 14 maio 2019.

MANKIWI, N. G. **Macroeconomia**. São Paulo: Editora Ltc, 2008.

MACEDO, Carlos. **Finanças Públicas no Brasil: análise histórica**. Rio de Janeiro, 2012.

MORA, Monica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de pesquisa econômica aplicada. Governo Federal. Ministerio do planejamento, orçamento e gestão, 2002.

_____. **Princípios de Macroeconomia**. São Paulo: Editora Ltc, 2014.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabricio; ARAÚJO, Erika. **O dilema fiscal: remendar ou reformar**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SILVEIRA, José Lúcio Alves. **Os avanços e a oportunidade perdida: o ajuste fiscal do estado do maranhão entre 1995 e 2012**. Maranhão:UFMA, 2017.

_____. **PIBIC-UFMA** (Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica). São Luís, 2018.