

OS AVANÇOS E A OPORTUNIDADE PERDIDA: O AJUSTE FISCAL DO ESTADO DO MARANHÃO ENTRE 1995 E 2012

Advances and lost opportunity: the Maranhão state fiscal adjustment between 1995 and 2012

José Lúcio Alves Silveira

Pós-Doutorado em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor
Associado II da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). jlucioas@uol.com.br

Resumo: 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 artigo tem o objetivo de verificar a mudança no regime fiscal do estado do Maranhão entre 1995 e 2012. Para sua consecução, serão analisadas as variáveis fluxo (receita e despesa primárias, gastos financeiros e operações de crédito) bem como o estoque da dívida pública. As respectivas variáveis serão agrupadas em dois (2) períodos com características distintas. O primeiro compreendido entre 1995 e 1999, quando a LRF não havia sido implementada. O segundo referente ao período 2000/2012, quando as normas de finanças públicas estabelecidas nessa lei estavam em vigor. Ao longo da investigação são constatados vários avanços na gestão fiscal desse estado: aumento da autonomia fiscal; maior controle da despesa com pessoal; redução das necessidades de financiamento e empréstimos; queda da dívida pública. Por outro, foi identificado um reduzido nível dos investimentos, no qual se constituiu em uma oportunidade perdida, e que doravante representa um importante desafio a ser superado por essa unidade da Federação.

Palavras-chave: Receita orçamentária; Despesa primária; Dívida pública.

Abstract: The renegotiation of state debts in 1997 and the Fiscal Responsibility Law (LRF) of May 2000 have had effects on the public finances of subnational governments. In this sense, this article aims to verify the change in the fiscal regime of the state of Maranhão between 1995 and 2012. To achieve this, the flow variables (primary income and expenses, financial expenses and credit operations) as well as the stock of public debt. The respective variables will be grouped in two (2) periods with different characteristics. The first between 1995 and 1999, when the LRF had not been implemented. The second refers to the period 2000/2012, when the public finance rules established in this law were in force. During the investigation several advances in the fiscal management of this state are verified: increase of the fiscal autonomy; Greater control of personnel expenses; Reduction of borrowing and borrowing requirements; Fall in public debt. On the other hand, a low level of investment was identified, which was a missed opportunity, and which now represents an important challenge to be overcome by this unit of the Federation.

Keywords: Budget revenue; Primary expenditure; Public debt.

1 Introdução

Em dezembro de 1993, através da Lei nº 8.727, foi realizada uma renegociação das dívidas dos estados¹ e municípios obtidas junto a órgãos e entidades controlados direta ou indiretamente pela União. Na ocasião, os governos subnacionais pleiteavam que a dívida mobiliária estadual, as operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e as dívidas com as instituições financeiras privadas também fossem contempladas, porém não obteriam êxito.

Essa renegociação parcial das dívidas estaduais se mostraria, em pouco tempo, ineficaz para resolver a situação financeira dos estados. As elevadas taxas de juros reais, as quais eram sustentadas desde 1992 para a captação de recursos externos e que continuariam após a implantação do Plano Real, elevavam sobremaneira o componente financeiro das dívidas estaduais não contempladas no acordo de renegociação, como a dívida mobiliária e a pertencente às instituições privadas. E como agravante dessa situação, o êxito do Plano Real também contribuiu para o crescimento das despesas não financeiras dos governos subnacionais, da seguinte forma: a redução drástica da inflação brasileira eliminou o mecanismo através do qual o setor público obtinha uma redução real em seus gastos, quando procrastinava o pagamento de seus compromissos em um ambiente de alta inflação, também chamado de efeito Patinkin (REZENDE, 2012).

Assim, diante dessa fragilidade das finanças públicas, o Conselho Monetário Nacional (CMN) criou, por intermédio da Resolução nº 162/95, de 5 de dezembro de 1995, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados visando à implementação de medidas necessárias para as entidades subnacionais obterem o equilíbrio orçamentário sustentável, importante para a estabilidade macroeconômica. O referido programa disponibilizou linhas de crédito aos Estados para o pagamento de débitos em atraso até 30 de novembro de 1995 e ao financiamento de programas de ajuste do quadro de

pessoal, bem como empréstimos com recursos de origem externa para transformação das operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO), contratadas até 30 de novembro de 1995, em dívida fundada. Por outro lado, os Estados deveriam realizar um ajuste fiscal e financeiro nos seguintes pontos²: controle e redução da despesa de pessoal; privatização e concessão de serviços públicos; reforma patrimonial e controle de estatais estaduais; aumento da receita, modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação; compromisso de resultado fiscal mínimo; redução e controle do endividamento estadual (LOPREATO, 2002; RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999).

Mas a situação fiscal, não obstante esse conjunto de medidas, continuava a se deteriorar. Os estados não estavam pagando sequer os juros da dívida mobiliária. Estes eram capitalizados ao principal e contribuiriam para o acentuado crescimento do estoque da dívida líquida dos governos subnacionais, que se elevou de 6,6% do PIB em 1990 para 12% do PIB em 1997. E diante desse agravamento, foi apresentado um novo conjunto de medidas consubstanciado na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, na qual se estabeleceu critérios para o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas dos Estados e do Distrito Federal. Na oportunidade, o destaque foi a inclusão da dívida mobiliária e bancária privada, que na renegociação anterior haviam sido excluídas (MORA, 2002).

Essa nova rodada de refinanciamento da dívida estadual reiterou o compromisso com o ajuste fiscal. Nesse sentido, foram estabelecidas metas quanto a: dívida pública; resultado primário; arrecadação própria; privatização, permissão ou concessão de serviços públicos; despesas com funcionalismo público e investimento. Estas medidas seriam reforçadas com a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal nos seguintes pontos: no planejamento fiscal; definição de limites na despesa total com pessoal; definição dos limites da dívida pública e das operações de crédito; criação de mecanismos para o aumento da transparência, controle e fiscaliza-

1 As renegociações das dívidas estaduais, que haviam sido feitas anteriormente, foram baseadas nas seguintes normas: Lei nº 7.976, de 20 de dezembro de 1989; Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; Lei nº 8.620, de 5 de janeiro de 1993. Ademais, deve-se destacar que, como forma de ampliar suas fontes de recursos, o processo de endividamento dos estados teve sua origem na década de 1970, período de centralização tributária da União, característica do governo militar (MORA, 2002).

2 Para Lopreato (2002), o Governo Federal condicionou, pela primeira vez, o aporte de recursos à reforma do setor público estadual e ao ajuste patrimonial, o que caracterizaria um marco no relacionamento entre as esferas de governo.

ção. Em resumo, a LRF consolidou e ampliou as diretrizes inicialmente implementadas, em meados dos anos 1990, com o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Assim, se constituiu um importante instrumento pelo qual se procuraria obter uma gestão fiscal comprometida com o equilíbrio das contas públicas no longo prazo (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000; NASCIMEN-TO; DEBUS, 2002).

Em função desses novos marcos institucionais e da carência de estudos sobre as finanças públicas maranhenses, o objetivo desse artigo consiste em analisar as principais mudanças no regime fiscal do estado do Maranhão entre 1995 e 2012, ressaltando seus avanços e a oportunidade perdida, evidenciada no declínio do nível dos investimentos. Sobre esse último ponto, Gobetti (2010), Gobetti e Amado (2011), Lopreato (2008) e Vieira (2009) afirmam que o ajuste fiscal e as restrições às operações de créditos provocaram um acentuado declínio nos investimentos estaduais. Porém, esse artigo tem uma posição contrária aos referidos autores, e assume a hipótese de que o declínio nos investimentos no Estado do Maranhão foi decorrente da escolha de não priorizá-los em seus orçamentos. Nesse sentido, pretende apresentar uma versão alternativa para a queda dos investimentos e, assim, contribuir para aprofundar a discussão sobre as contas públicas dos governos subnacionais, tema de vital importância para a Federação brasileira.

Quanto à estrutura, o artigo divide-se em seis seções, incluindo esta introdução. Na segunda seção é feita uma discussão teórica sobre a importância do equilíbrio orçamentário no longo prazo e suas implicações para o ambiente econômico. A terceira trata da metodologia e definição dos termos. A quarta seção é dedicada às receitas primárias. Na quinta seção são analisados os gastos primários e os serviços da dívida pública. Por último, na sexta seção, são apresentadas as principais conclusões sobre o comportamento das finanças públicas do Estado do Maranhão no período 1995/2012.

2 Os efeitos do equilíbrio orçamentário no longo prazo

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 (Lei nº 9.496/97), os estados necessitavam sanear suas contas públicas, porque doravante deveriam pagar as prestações (amortização + juros) mensais devidas à União durante trinta (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 (MORA; GIAMBIAGI, 2007).

E diante desse novo desafio para os estados brasileiros, cabe indagar sobre o seguinte ponto: além de contribuir para sanear as finanças públicas, quais os efeitos 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 (KRUGMAN; WELLS, 2012). Sobre a importância desse modelo para a análise de longo prazo, Hall e Lieberman (2013, p. 201) afirmam que:

[...] it remains the best model for understanding the economy over long run. Even the many economists who find the classical model inadequate for understanding the economy in the short run it extremely useful in analyzing the economy in the long run. Keynes's ideas and their further development help us understand economics fluctuations – movements in output around its long-run trend. But the classical model has proven more useful in explaining the long-run trend itself.

2.1 O mercado de fundos para empréstimos

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 (HALL; LIEBERMAN, 2013; KRUGMAN; WELLS, 2012). Do lado da demanda do mercado de crédito tem as empresas. Quando necessitam ampliar o estoque de capital, realizar investimento (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), esse paga parte de sua dívida contraída em anos anteriores nos quais ocorreram déficits. Assim, torna-se um fornecedor de fundos para empréstimos.

Falta agora inserir no modelo uma importante variável, que é a taxa de juros. No caso da oferta de fundos para empréstimos, como os juros representam uma compensação pela poupança realizada pelas famílias, uma elevação da taxa de juros aumenta a quantidade ofertada de fundos e uma redução da taxa de juros provoca uma redução da quantidade ofertada. Quanto à demanda por fundos, os empresários obtêm recursos para suas despesas em investimento no mercado de fundos. Como a taxa de juros representa o preço da captação nesse mercado, sua elevação aumenta os custos de investimento, tornando alguns projetos inviáveis e, conseqüentemente, acabam reduzindo os gastos em investimentos.

Em relação ao governo, quando este incorre em déficit orçamentário, considera-se que sua demanda por fundos é independente da taxa de juros, isto é, completamente inelástica. Assim, será adquirida uma quantidade fixa de fundos, do tamanho de seu déficit, qualquer que seja a taxa de juros. Finalmente, pressupõe-se que a taxa de juros se ajustará até que a quantidade ofertada seja igual à quantidade demandada de fundos. Nesse ponto, é definido o equilíbrio no mercado de crédito.

Em resumo, as principais características do mercado de fundos para empréstimos são:

- 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;
- A demanda por fundos resulta das despesas em investimento das firmas mais o déficit governamental, caso haja, e relaciona-se negativamente com a taxa de juros;
- 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.

Analisemos, agora: o que ocorrerá quando o governo, que estava em déficit público, registra um equilíbrio orçamentário? Nesse caso, o governo ao eliminar sua necessidade de empréstimo no mercado de crédito, desloca a curva de demanda por fundos para a esquerda, e reduz a taxa de juros de mercado. Com uma taxa de juros menor, as firmas aumentam a propensão a investir. Assim, é possível estabelecer a ligação entre o orçamento do governo, taxa de juros e despesas em investimento no longo prazo (ELMENDORF; MANKIWI, 1998; STIGLITZ, 1999). No exemplo anterior, a eliminação do déficit do governo (ou o equilíbrio orçamentário) reduziu a taxa de juros e propiciou o aumento do investimento privado. Essa questão torna-se importante, porque o crescimento do investimento possibilita o aumento da produtividade do trabalho (KITAHARA, 2007).

Mas apesar da importância do equilíbrio orçamentário para o estímulo do investimento privado, conforme analisado acima, é necessário verificar também a estratégia pela qual esse foi obtido. Suponhamos que a redução do déficit público fosse obtida com decréscimo nos investimentos governamentais. Nesse caso, o resultado poderia ser negativo para o crescimento econômico. Afinal, como as empresas poderiam escoar adequadamente sua produção se a infraestrutura rodoviária estivesse danificada? Como as empresas poderiam elevar a produtividade do trabalho se não dispusesse de uma mão de obra qualificada (instruída) para operar as máquinas e equipamentos?

Essas questões introduzem um novo elemento: se o equilíbrio orçamentário for alcançado mediante cortes sistemáticos em investimento público, seus efeitos positivos na economia serão minimizados. Sobre esse ponto, tem-se a seguinte análise (LUQUE; DA SILVA, 2004, p. 416):

É claro que a obtenção de um setor público eficiente, atuando de maneira adequada na solução dos diversos problemas de uma sociedade, é uma tarefa complexa que engloba inúmeros aspectos e não meramente o equilíbrio orçamentário. A ação eficiente do setor público passa necessariamente por uma aplicação adequada dos recursos, bem como por uma distribuição adequada dos bens públicos e meritórios para os segmentos mais carentes da população. Por outro lado, exige uma

ação coordenada no sentido de que a economia possa apresentar um crescimento econômico sustentável ao longo do tempo. Essas considerações não devem ser entendidas como críticas à Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sim como uma constatação de que o equilíbrio orçamentário por si só não implica a adequada aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, uma ação eficiente do Estado.

Em resumo, 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.

O modelo clássico discutido acima evidenciou a importância do equilíbrio orçamentário no longo prazo. Porém, é importante destacar que Keynes também preconizava o equilíbrio no orçamento no longo prazo (KREGEL, 1985). Sobre esse ponto tem-se (LOPES, 2009, p. 12, grifo nosso):

Keynes, no entanto, propôs que a administração da política fiscal fosse realizada por meio de duas esferas: i) o orçamento corrente e ii) o orçamento de capital. O orçamento corrente representa os gastos de consumo correntes do governo e deve estar preferencialmente equilibrado. O orçamento de capital refere-se aos projetos de investimento do governo e deve ser equilibrado no longo prazo com os próprios recursos que se espera obter com a execução plena dos projetos. A manutenção da economia na trajetória de crescimento visando ao pleno emprego deveria ser sustentada, principalmente pelos gastos de capital.

Assim, o déficit no setor público, na visão keynesiana, embora fosse importante para financiar uma política fiscal anticíclica de investimentos públicos, não deveria perdurar *ad infinitum*. Pelo contrário, segundo Lopes (2009, p. 13) “[...] na concepção de Keynes, déficits eram considerados recursos transitórios, e a existência de um déficit orçamentário sistemático era a demonstração do fracasso das políticas para manter o crescimento da renda nacional compatível com o pleno emprego”.

3 Aspectos metodológicos e definição

de termos

Os dados utilizados nesse artigo foram coletados na base de dados da Secretaria de Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse último, buscou-se informações sobre a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e do Estado do Maranhão. Em relação aos dados fiscais, foram utilizadas as informações da STN, a qual tem a incumbência de consolidar as contas públicas dos entes da Federação (União, Estados e Municípios), conforme o art. 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF³). Em relação à definição dos principais dados fiscais utilizados nesse trabalho, tem-se:

- a) *Resultado primário* = corresponde à diferença entre receita não financeira e despesa não financeira. Assim, do lado da receita, são excluídas os juros recebidos pela aplicação dos recursos. Do lado das despesas, não são computadas o pagamento dos juros e das amortizações das dívidas públicas;
- b) *Receita corrente líquida* = somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, nos Estados, as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional, conforme o art. 2º da LRF;
- c) *Despesa com pessoal* = o somatório dos 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 o art. 18 da LRF. Ademais, os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos também são contabilizados nessa rubrica.

3 Publicada como Lei Complementar nº 101, em 4 de maio de 2000.

- d) *Outros custeios* = representa a diferença entre as despesas correntes e a despesa com pessoal e transferências aos municípios, conforme a Lei nº 4.320/1964, e corresponde ao somatório do auxílio financeiro a estudantes, indenizações, restituições trabalhistas, sentenças judiciais, auxílio fardamento, contratação por tempo determinado, diárias (civil e militar), material de consumo, despesas de exercícios anteriores, ressarcimento de despesa de pessoal requisitado, auxílio financeiro a pesquisadores, obrigações decorrente de política monetária, encargos pela honra de avais, garantias, seguros e similares, remuneração de cotas de fundos autárquicos, material de distribuição gratuita, passagens e despesas de locomoção, serviços de consultoria, outros serviços de terceiros (pessoa física e jurídica), locação de mão de obra, arrendamento mercantil, equalização de preços e taxas, auxílio alimentação, obrigações tributárias e contributivas, outros auxílios financeiros a pessoas físicas, auxílio transporte, depósitos compulsórios, indenizações e restituições, transferências a instituições privadas (sem fins e com fins lucrativos), transferências ao exterior, premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras, subvenções sociais, outros auxílios financeiros a pessoas físicas.
- e) *Dívida consolidada líquida* = corresponde à dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, conforme a Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;
- f) *Índice de autonomia fiscal* = representado pelo quociente entre receita tributária e receita de transferências correntes.

Quanto à evolução fiscal do estado do Maranhão entre 1999 e 2012, admite-se que a renegociação das dívidas dos Estados (Lei nº 9.496/97) e a LRF propiciaram uma mudança no regime fiscal em nível estadual. Esse novo regime fiscal foi caracterizado por avanços (melhora do resul-

tado primário e do índice de autonomia fiscal, maior controle das despesas com pessoal, redução da dívida consolidada líquida e das operações de crédito) bem como por um acentuado crescimento da despesa em “Outros custeios”. Além disso, este último fato iria contribuir sobremaneira para a redução do nível de investimentos públicos, o que caracterizou uma oportunidade perdida para a economia maranhense.

O acompanhamento das referidas mudanças no regime fiscal do Estado do Maranhão exigirá a análise dos fluxos (receita e despesa primárias, gastos financeiros e operações de crédito) bem como do estoque (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 e 1999, quando a LRF não havia sido implementada. O segundo referente ao período 2000/2012, quando as normas de finanças públicas estabelecidas nessa lei estavam em vigor.

Quanto ao método de sintetizar os dados em cada período, é calculada a média de cada variável como proporção do PIB. Esse procedimento permite obter a taxa de variação percentual de cada variável entre os dois períodos considerados. Ademais, com o objetivo de mostrar a evolução do grau de importância dos elementos da receita não financeira e despesa não financeira são apresentados a participação relativa média dessas variáveis, em cada período, com sua respectiva taxa de variação.

4 A evolução da receita não financeira e a situação fiscal no período 1995/2012

A situação fiscal do estado do Maranhão apresentou uma melhora no período 1995/2012. Seu superávit primário médio, que fora de 1,32% do PIB em 1995/1999, chegou a 1,77% do PIB entre 2000 e 2012. Como a despesa primária média também cresceu nesse período, a obtenção dessa melhora fiscal resultou do desempenho de suas receitas primárias, cujos principais componentes apresentaram um crescimento médio em relação ao PIB (Tabela 1).

Dois fatores contribuíram para a obtenção dessa performance na receita. No primeiro, a taxa de crescimento média do PIB do estado do Maranhão em 2000/2012⁴, que foi superior a média nacional, teve reflexos positivos na receita tributária (Tabela

4 No período 2000/2012, a taxa de crescimento acumulada do Estado do Maranhão foi de 89,5%.

1). O segundo esteve relacionado à gestão fiscal: as obrigações assumidas no acordo de renegociação das dívidas, que obrigaram os estados a pagar mensalmente os serviços de suas dívidas, e as res-

trições impostas pela LRF, as quais dificultaram a contratação de novas operações de créditos, levaram os governos subnacionais a aperfeiçoar seus mecanismos de arrecadação.

Tabela 1 – Receita não financeira e resultado primário do Estado do Maranhão em % do PIB entre 1995 e 2012

Itens	Médias anuais (% do PIB)		Taxa de variação (em %) B/A	Participação relativa ¹ na Receita Primária (%)		Taxa de variação (em %) D/C
	1995-1999 (A)	2000-2012 (B)		1995-1999 (C)	2000-2012 (D)	
A. Receita primária	15,84	18,35	15,85	100,00	100,00	---
1. Receitas Correntes	15,00	19,63	30,87	94,70	98,79	4,32
1.1 Receita Tributária	5,22	7,01	34,29	32,95	35,28	7,07
1.1.1 ICMS	4,74	6,03	27,22	29,92	30,35	1,44
1.1.2 Demais Tributos	0,48	0,98	104,17	3,03	4,93	62,70
1.2 Contribuições Sociais	---	0,99	---	---	4,98	---
1.3 Transferências Correntes	9,56	11,16	16,74	60,36	56,17	(-),6,94
1.3.1 FPE	8,14	8,54	4,91	51,39	42,98	(-),16,36
1.3.2 Outras Transferências	1,42	2,62	84,50	8,97	13,19	47,04
1.4 Demais Receitas Correntes ²	0,22	0,47	113,64	1,39	2,36	69,78
2. Receitas de Capital	0,84	0,24	(-),71,43	5,30	1,21	(-),77,17
3. Outras Receitas Primárias ³	0,00	(-),1,52	---	---	---	---
3.1 Receitas Intraorçamentárias	---	0,10	---	---	---	---
3.2 Dedução para o FUNDEB	---	(-),1,62	---	---	---	---
B. Despesa primária	14,52	16,58	14,19	---	---	---
C. Resultado primário (A-B)	1,32	1,77	34,09	---	---	---
D. – Maranhão	1,27	5,04	296,85	---	---	---
E. – Brasil	2,01	3,40	69,15	---	---	---
F. Índice de Autonomia Fiscal ⁴	0,52	0,62	19,23	---	---	---

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados levantados na Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015) e Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 2014).

Notas: (1) Como forma de manter a homogeneidade da série, foram considerados somente as receitas correntes e de capital no período 2000/2012.

(2) Soma da receita patrimonial, agropecuária, serviços e outras receitas correntes.

(3) Corresponde à diferença entre receitas intraorçamentárias e receita corrente para formação do FUNDEB.

(4) Quociente entre Receita Tributária e Receita de Transferências Correntes.

Quanto à evolução dos componentes da receita, os destaques foram a receita tributária [Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) + Demais Tributos] e as transferências correntes [Fundo de Participação dos Estados (FPE) + Outras Transferências], que representaram, em média, mais de 90% das receitas primárias. Examinando inicialmente o ICMS, que se constitui no principal tributo em nível estadual, ocorreu uma elevação de 27,22%, em relação ao PIB, entre 1995/1999 e 2000/2012. Embora tenha ocorrido esse crescimento, sua evolução na participação relativa na receita primária foi reduzida, com um crescimento marginal de 1,44%, no referido período (Tabela 1 e Gráfico 1).

Uma explicação para essa trajetória consistiu na guerra fiscal entre os estados brasileiros, na qual, de um lado, se utiliza da isenção do ICMS para atração de novas empresas para seus territórios, mas, por outro lado, impacta negativamen-

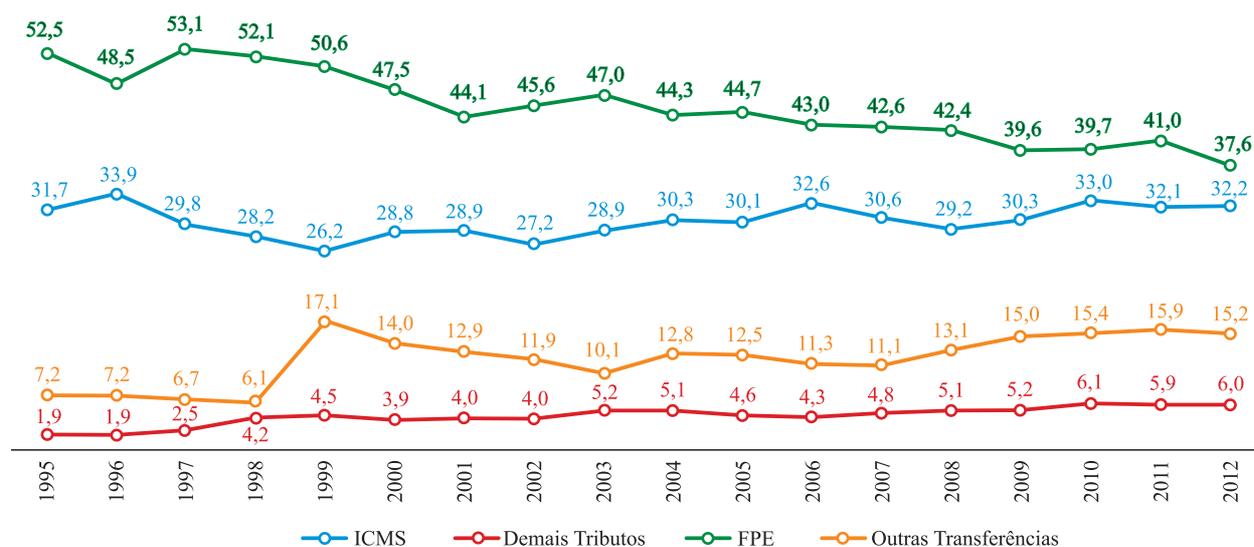
te sobre a arrecadação desse importante tributo estadual⁵. Outro motivo foi a implementação da Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996), que estabeleceu as normas gerais relativas do ICMS. Antes da vigência da Lei Kandir, a Constituição Federal de 1988, em seu texto original, estabelecia imunidade do ICMS nas exportações apenas para produtos industrializados. Além disso, delegava à lei complementar estabelecer a cobrança de ICMS sobre produto industrializado semielaborado destinado ao exterior. Porém, após a referida lei, as exportações de produtos primários e produtos industrializados semielaborados ficariam também isentos da cobrança desse tributo. Assim,

5 Nesse sentido, deve-se destacar que a “guerra fiscal” não impediu o crescimento do ICMS/PIB. Porém, sua utilização, por parte dos governos subnacionais, faria com que o ICMS perdesse importância relativa na arrecadação estadual. Essa questão é destacada por Nascimento (2008, p. 693), que assume “a hipótese de haver perda de *receita potencial* nos Estados em função dos benefícios fiscais concedidos para as empresas” (grifo nosso).

foi reduzido o número de produtos sobre o qual

incidia ICMS, com implicações negativas para a arrecadação estadual (KUME; PIANI, 1997).

Gráfico 1 – Participação relativa percentual na receita primária do Estado do Maranhão



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da STN (BRASIL, 2015).

Situação diferente foi registrada na receita “Demais Tributos”.⁶ Essa rubrica apresentou um acentuado crescimento médio em relação ao PIB, bem como na participação relativa da receita primária entre 1995/1999 e 2000/2012 (Tabela 1 e Gráfico 2). A explicação para essa performance relacionou-se à taxa de crescimento do PIB, fundamental para o crescimento do IRRF (BATISTA JR, 2000; REZENDE, 2012) bem como a elevação da frota de veículos⁷ (MENDONÇA DE BARROS, 2014), que contribuiria para o crescimento do IPVA.

Quanto à receita das transferências correntes (FPE + Outras Transferências), seus componentes apresentaram trajetórias diferentes. No primeiro caso, o FPE apresentou um crescimento médio em relação ao PIB, porém sua participação relativa na receita primária teve um decréscimo. No segundo, por outro lado, com o surgimento de novas fontes

de recursos⁸ a partir de 1990, a receita da rubrica “Outras Transferências” obteve um pronunciado crescimento em relação ao PIB bem como na participação relativa da receita primária (Tabela 1). Nesse aspecto, essa rubrica, que representara 7,2% da receita primária em 1995, alcançou em 2012 o valor de 15,2%, um aumento percentual, portanto, de 111,11% no período (Gráfico 2).

Em relação à arrecadação das “Demais Receitas Correntes”, registrou-se um crescimento médio em relação ao PIB, que ampliou sua participação relativa na receita primária. Por outro lado, as “Receitas de Capital” tiveram um forte declínio, no qual resultou em perda na participação relativa na receita primária (Tabela 1).

Outra fonte de recursos, que foi importante para a melhora do resultado primário estadual, se refere à receita de “Contribuições Sociais”, cujos recursos são destinados ao custeio da seguridade social, que compreende a previdência social, a saúde e a assistência social. Nesse caso, sua arrecadação no Estado do Maranhão teve um valor médio de 0,99% do PIB e representou 4,98% da receita primária em 2000/2012⁹ (Tabela 1).

6 Em ordem decrescente de arrecadação, seus componentes são: a) Imposto de renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles (os Estados), suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (IRRF); b) Imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA); c) Taxas pela Prestação de Serviços; d) Imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCD); e) Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia. Deve-se destacar que os três primeiros elementos (a+b+c) representaram mais de noventa por cento (90%) dessa rubrica.

7 Segundo dados do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), a frota total de veículos do Estado do Maranhão se elevou de 158.704 unidades em 1998 para 1.079.655 unidades em 2012. Portanto, um aumento médio anual de 14,67% no período 1998/2012.

8 Os destaques dessas novas fontes de recursos foram: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), a partilha da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis), e a compensação financeira promovida pela Lei Kandir (ICMS).

9 Na execução orçamentária dos Estados, disponibilizada pela

Por outro lado, a rubrica “Outras Receitas Primárias”, que corresponde às receitas intraorçamentárias e a dedução da receita corrente para formação do Fundeb¹⁰, registrou um valor médio de -1,52% do PIB em 2000/2012, e contribuiria para reduzir a receita primária total. O motivo dessa trajetória maranhense residiu na baixa arrecadação de suas receitas intraorçamentárias, cujo valor médio de 0,10% do PIB foi inferior aos recursos destinados ao Fundeb de 1,52% do PIB, considerando o mesmo período (Tabela 1).

Feita a análise sobre a evolução das receitas primárias, passemos para o último ponto sobre o comportamento das receitas estaduais, que aborda o índice de autonomia fiscal (IAF), cuja definição consiste no quociente entre receita tributária e receita de transferências correntes. Nesse aspecto, o Estado do Maranhão tem apresentado uma receita tributária inferior às transferências correntes, significando, por conseguinte, uma forte dependência de recursos da União para o financiamento de suas despesas correntes e de capital (despesas orçamentárias). Porém, ao longo do período analisado, com o crescimento da receita tributária superior às transferências correntes, essa dependência em relação ao Governo Federal foi diminuída. Assim, o IAF médio, que fora 0,52 em 1995/1999, passou para 0,62 em 2000/2012. Portanto, um crescimento de 19,23% em sua autonomia fiscal no referido período (Tabela 1).

5 Evolução das despesas primárias e financeiras entre 1995 e 2012

O objetivo dessa seção consiste em analisar importantes mudanças no regime fiscal do Estado do Maranhão entre 1995 e 2012, nos seguintes pontos: maior controle das despesas com pessoal, elevação das despesas em “Outros Custeios”, queda dos investimentos, redução da dívida consolidada

STN, não há dados para as “Contribuições Sociais” e “Outras Receitas Primárias” no período 1995/1999. Essas últimas serão discutidas logo a seguir.

10 O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação. Ademais, a União complementa com recursos, sempre que, em cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Esse fundo foi pela emenda constitucional nº 53/2006 em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou no período 1998/2006.

líquida e das operações de crédito. Nesse sentido, torna-se necessário analisar a evolução de seus gastos primários e financeiros no referido período.

5.1 O comportamento das despesas primárias

A despesa primária média, como proporção do PIB, apresentou um crescimento no Estado do Maranhão de 14,19% entre 1995/1999 e 2000/2012. Analisando inicialmente a despesa com pessoal (DP) em relação ao PIB nesse período, essa teve uma queda de 3,51% bem como da participação relativa na despesa primária, cujo valor declinou em 15,5% (Tabela 2).

A trajetória declinante dessa rubrica na despesa primária estadual esteve relacionada com os limites impostos pela LRF, a qual estabeleceu que a DP dos Estados não poderia exceder 60% da receita corrente líquida (RCL). Sob esse parâmetro, o Estado do Maranhão, que havia obtido uma média de 57,8% em 1995/1999, declinou sua participação para 51,76% em 2000/2012 (Gráfico 2). Essa trajetória evidencia, portanto, o esforço maranhense no controle da DP.

Quanto à rubrica “Outros Custeios”, a LRF não criou nenhum mecanismo de controle, como ocorreu com a despesa com pessoal. Assim, em função dessa característica, os estados brasileiros utilizaram a referida rubrica para elevar suas despesas correntes (PIANCASTELLI, 2008). De fato, esses gastos apresentaram uma forte tendência de crescimento entre 1995 e 2012. No Estado do Maranhão, sua média passou de 2,85% do PIB em 1995/1999 para 4,35% do PIB em 2000/2012, portanto uma elevação de 52,63%. E o efeito dessa acentuada elevação foi o aumento na participação relativa dessas despesas no gasto primário maranhense (Tabela 2).

Além disso, cabe destacar que esse diagnóstico é oposto ao verificado por Vieira (2009). Em sua versão, ele afirma que o crescimento dos “Outros Custeios” foi mais em função de uma mudança na classificação das despesas orçamentárias do que de aumentos exagerados nos gastos em custeio. Para esse autor, as despesas previdenciárias dos estados, que haviam obtido um elevado crescimento nos anos 2000, antes contabilizadas em “despesas com pessoal”, passaram a ser registradas como “Outros Custeios”. Assim, devido a essa mudança na classificação orçamentária, ocorreu um aumento nos referidos gastos. No entanto, essa alegação de Vieira (2009) é controversa, pois os gastos pre-

videnciários estão incluídos, conforme a LRF, nas despesas com pessoal e não em “Outros Custeios”. Uma exceção a essa regra refere-se ao Estado do Rio de Janeiro, que deixou de contabilizar os gastos com inativos e pensionistas como despesas de

pessoal (LOPREATO, 2008, p. 193). Porém, para o caso do Estado do Maranhão, é equivocado afirmar que a elevação da rubrica “Outros Custeios” tenha sido decorrente do aumento de suas obrigações previdenciárias.

Tabela 2 – Despesa não financeira e resultado primário do Estado do Maranhão em % do PIB entre 1995 e 2012

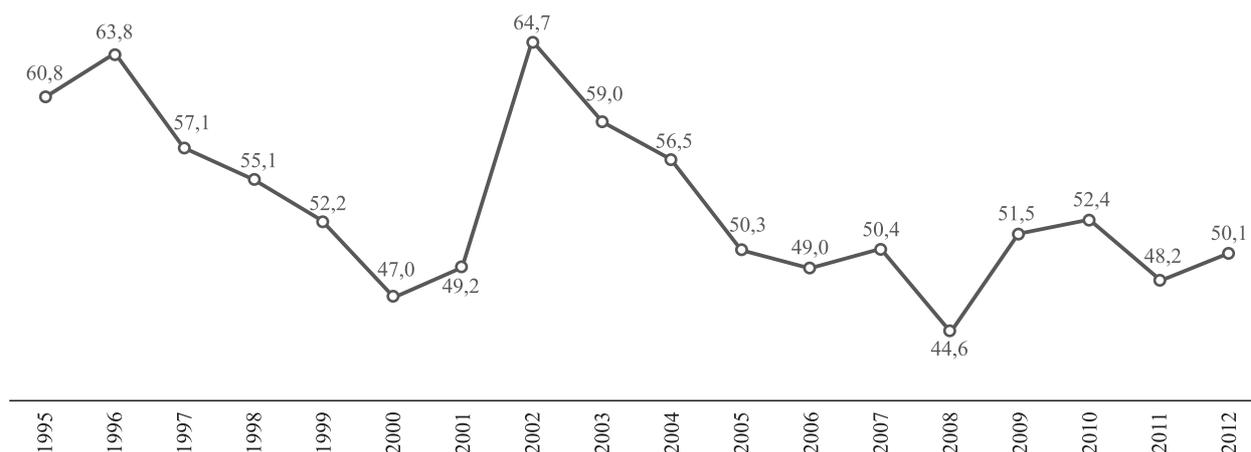
Estado do Maranhão	Médias Anuais (% do PIB)		Taxa de Variação (em %) B/A	Participação Relativa na Despesa Primária (%)		Taxa de Variação (em %) D/C
	1995-1999	2000-2012		1995-1999	2000-2012	
	(A)	(B)	(C)	(D)		
A. Receita primária	15,84	18,35	15,85	---	---	---
B. Despesa primária	14,52	16,58	14,19	100,00	100,00	---
1. Despesas correntes	12,17	14,48	18,98	83,81	87,33	4,20
1.1 Despesa com pessoal	7,97	7,69	(-3,51)	54,89	46,38	(-15,50)
1.2 Transferências aos municípios	1,35	2,44	80,74	9,29	14,72	58,45
1.3 Outros custeios	2,85	4,35	52,63	19,63	26,23	33,62
2. Despesas de Capital	2,35	2,10	(-10,64)	16,19	12,67	(-21,74)
2.1 Investimentos ¹	2,12	2,07	(-2,36)	14,60	12,48	(-14,52)
2.2 Inversões financeiras	---	0,03	---	---	0,19	---
2.3 Demais despesas	0,23	0,00	(-100,00)	1,59	0,00	(-100,00)
C. Resultado primário (A-B)	1,32	1,77	34,09	---	---	---
D.	57,80	51,76	(-10,45)	---	---	---
E. Coef. Var. ² – Investimentos	---	43,09	---	---	---	---

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados levantados na Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015) e Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 2014).

Notas: (1) Entre 1995 e 1999, corresponde à soma das despesas de investimento e inversões financeiras.

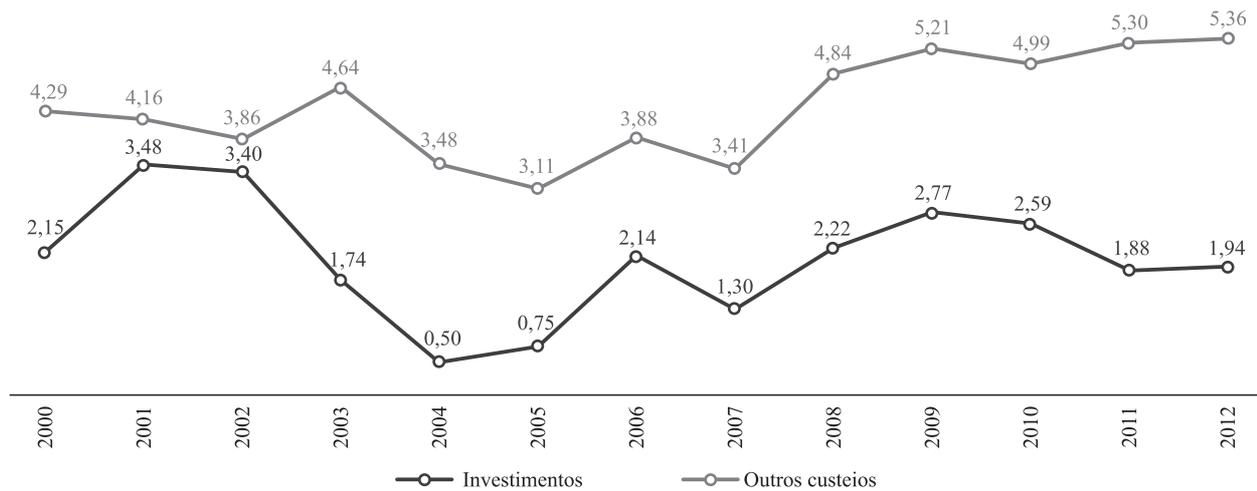
(2) Coeficiente de variação em porcentagem (%).

Gráfico 2 – Relação entre Despesa com Pessoal (DP) e Receita Corrente Líquida (RCL) em % no estado do Maranhão entre 1995 e 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados levantados na Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015).

Gráfico 3 – Investimento e Outros Custeios em % do PIB no Estado do Maranhão entre 2000 e 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados levantados na Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015).

Quanto às Transferências aos Municípios¹¹, essas apresentaram um crescimento de 80,74% em relação ao PIB entre 1995/1999 e 2000/2012, e contribuiu, assim, para ampliar sua participação relativa na despesa primária (Tabela 2).

Em relação às despesas de capital, os investimentos foram o destaque¹². Nessa categoria de despesas, entre 2000 e 2012, o Estado do Maranhão teve uma média, como proporção do PIB, de 2,07%, o que representou uma baixa participação relativa na despesa primária. Além disso, há três pontos negativos referentes aos investimentos. Primeiro, a partir do período 2000/2002, esses gastos declinaram fortemente e não mais recuperaram a média obtida nesse triênio. Segundo, foi registrada uma elevada variabilidade (dispersão) dos investimentos em relação à sua média, cujo coeficiente de variação¹³ foi de 43,09%, significando que os investimentos além de baixos foram instáveis. Terceiro, os investimentos sempre estiveram abaixo das despesas em “Outros Custeios”, cuja diferen-

ça foi ampliada a partir de 2002, e atinge o valor de 3,42% do PIB em 2012 (Tabela 2 e Gráfico 3). Em resumo, nesse período, o Estado do Maranhão perdeu uma oportunidade de alavancar seu nível de investimento, considerado variável-chave para a melhora da infraestrutura e, por conseguinte, de seu crescimento econômico.

5.2 Os gastos financeiros

No acordo das dívidas estaduais com a União, estabelecido sob a Lei nº 9.496/97, os governos subnacionais deveriam liquidar seus contratos de refinanciamento¹⁴ em até trinta (30) anos, mediante o pagamento de prestações mensais e sucessivas, que seriam corrigidas sob o seguinte critério: juros calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de seis por cento (6%) ao ano¹⁵ (a.a.), sobre o saldo devedor previamente atualizado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas. Além disso, as prestações previstas nos acordos contavam com garantias que incluíam a vinculação de receitas próprias e dos seguintes recursos: imposto de renda sobre rendimentos pagos pelos estados e suas autarquias e fundações; Fundo de Participação; e IPI destinado aos estados exportadores de produtos industrializados. Assim, seria eliminado o risco de inadimplência dos entes federativos junto à União e, portanto, se exigiria um grande

11 Cabe destacar que nos dados fornecidos pela STN não é possível separar as transferências constitucionais e legais das voluntárias.

12 A análise dos investimentos compreende somente o período 2000/2012. A justificativa consiste no seguinte argumento: entre 1995 e 1999, os investimentos incorporaram também os gastos em inversões financeiras. Ademais, essas últimas foram utilizadas, em operação contábil de registro de refinanciamento, como contrapartida às operações de crédito e ao aumento de gasto financiado pela receita de privatização dos estados (MORA, 2002). Portanto, em função desses ajustes, ocorreu uma sobrevalorização contábil dos investimentos na segunda metade dos anos 1990.

13 O coeficiente de variação é uma medida de variabilidade relativa, que mede quão grande é o desvio padrão em relação à média (ANDERSON; SWEENEY; WILLIAMS, 2012).

14 Segundo a STN, o Estado do Maranhão assinou o contrato de refinanciamento em 22.out.1998.

15 Apenas para os Estados de Alagoas, Minas Gerais e Pará foi definido juros anual de 7,5 %. Nos demais, foi estabelecido juros de 6% a.a.

esforço financeiro estadual para honrar seus compromissos financeiros.

Nesse sentido, examinando a evolução dos serviços da dívida (SD) constata-se que essas despesas que haviam obtido uma média de 1,83% do PIB em 1995/1999, se elevaram para 2,11% do PIB no período 2000/2012 (Tabela 3). A magnitude desses gastos financeiros também pode ser mensurada por dois (2) outros indicadores. No primeiro, que con-

sidera a relação entre SD e receita corrente líquida (RCL)¹⁶, seu valor médio se elevou de 13,36% em 1995/1999 para 14,19% em 2000/2012. Portanto, um valor superior ao máximo definido pelo Senado Federal. No segundo, que reflete o quociente entre SD e investimento, constata-se que a despesa financeira foi, em média, superior aos gastos em investimentos no período 2000/2012 (Tabela 3).

Tabela 3 – Indicadores fiscais do Estado do Maranhão entre 1995 e 2012

Itens	Médias Anuais (% do PIB)		Taxa de Variação (em %)
	1995-1999 (C)	2000-2012 (D)	
1. Juros líquidos (1.1 – 1.2)	1,04	0,65	(-) 37,50
1.1 Juros	1,19	1,00	(-) 15,97
1.2 Receitas financeiras	0,15	0,35	133,33
2. Amortização da dívida	0,64	1,11	73,44
3. Resultado primário	1,32	1,77	34,09
4. Necessidade de Finan. Bruta (1+2-3)	0,36	(-) 0,01	(-) 69,09
5. Fontes de financiamento	1,65	0,51	---
5.1 Operações de crédito	1,45	0,24	(-) 83,45
5.2 Alienações de Bens	0,20	0,27	35,00
6. Sufic./Insufic. Financeira (5-4)	1,29	0,52	(-) 59,69
7. SD/PIB em % ¹	1,83	2,11	15,30
8. SD/RCL em % ²	13,36	14,19	6,21
9. SD/Investimento em %	---	101,93	---

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados levantados na Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015).

Notas: (1) SD são os serviços da dívida pública [Juros (1.1) + Amortização (2)]

(2) RCL corresponde à receita corrente líquida.

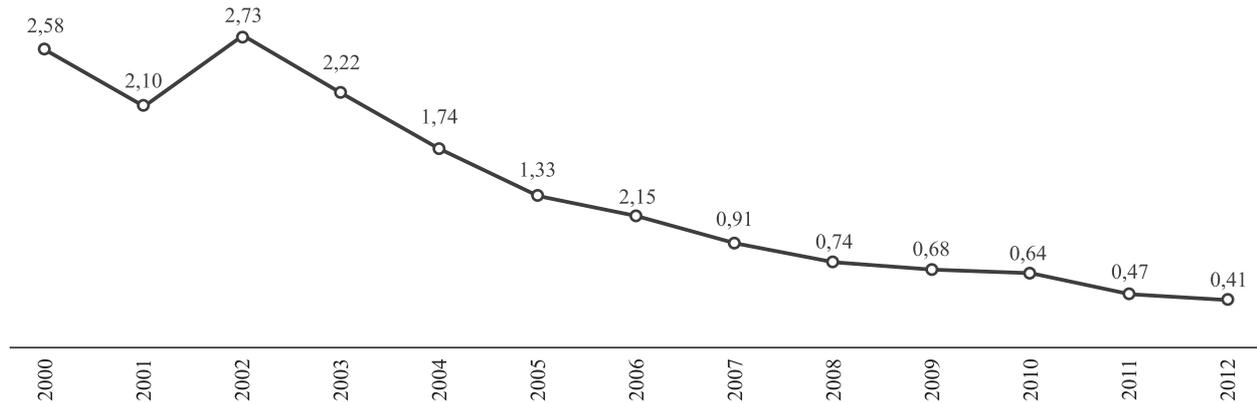
Por outro lado, a presença desses gastos financeiros, que passavam a ter um caráter obrigatório após a última renegociação das dívidas estaduais, não implicaria em deterioração fiscal no Estado do Maranhão. A melhora de seus resultados primários entre 2000 e 2012, que haviam sido obtidos mediante o crescimento das receitas primárias, foi suficiente para eliminar as necessidades de financiamento médias (Juros Líquidos + Amortizações – Resultado Primário), com dois efeitos importantes. No primeiro, contribuiria para a queda da relação entre a dívida consolidada líquida (DCL) e RCL¹⁷ a partir de 2002. Nesse aspecto, o declínio foi bastante acentuado, cujo valor passou de 2,73 em 2002 para apenas 0,41 em 2012, regis-

trando, assim, uma variação negativa de 85% nesse período (Gráfico 4). O segundo está relacionado à diminuição das operações de créditos. Como proporção do PIB, essas diminuíram, em média, 83,45% no Estado do Maranhão entre 1995/1999 e 2000/2012 (Tabela 3). E essa queda dos empréstimos públicos, conforme destacado no modelo clássico apresentado na seção 2, desloca a curva de demanda por fundos para a esquerda, e reduz a taxa de juros de mercado. Com uma taxa de juros menor, as firmas aumentam a propensão a investir, o que estimula, por conseguinte o crescimento econômico.

17 O quociente DCL/RCL é utilizado para o acompanhamento da evolução da dívida pública estadual. De acordo com a Resolução do Senado Federal, nº 40, de 20/12/2001, a DCL não poderia exceder em 2 (duas) vezes a RCL, quando chegasse ao final de 2016.

16 Segundo a Resolução no 43, de 21/12/2001, do Senado Federal, o comprometimento anual dos serviços da dívida pública não poderá exceder a 11,5% da receita corrente líquida.

Gráfico 4 – Valor do quociente entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) e Receita Corrente Líquida (RCL) no Estado do Maranhão entre 2000 e 2012



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados levantados na Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015).

6 Conclusões

A renegociação das dívidas dos governos subnacionais com a União, sob a égide da Lei nº 9.496/97, e a LRF definiram um ponto de inflexão na condução das finanças públicas estaduais. A obrigatoriedade do pagamento das prestações (juros + amortização) da dívida renegociada faria que estados realizassem um ajuste fiscal de longo prazo, que foi obtido mediante os recorrentes superávits primários. No caso do Estado do Maranhão, essa melhora fiscal decorreu do aumento de suas receitas primárias.

Em relação ao comportamento das receitas primárias, essas foram beneficiadas pela taxa de crescimento média do PIB do Estado do Maranhão, cujo valor foi superior à média nacional entre 2000/2012, que propiciou uma elevação de suas principais rubricas. No entanto, em decorrência dos incentivos tributários concedidos às empresas para atração de investimentos (Guerra fiscal) e a da Lei Kandir, o ICMS, embora houvesse registrado um crescimento em relação ao PIB, teria um aumento apenas marginal na composição da receita primária. Quanto ao FPE, este declinaria sua participação relativa na receita primária. Por outro lado, as rubricas “Demais Tributos” e “Outras Transferências” apresentaram um elevado crescimento em relação ao PIB bem como na participação relativa da receita primária entre 1995/1999 e 2000/2012. Além disso, considerando o mesmo período, o crescimento da receita tributária acima das transferências correntes elevaria o IAF em 19,23%, e diminuiria a dependência fiscal maranhense para o financiamento de suas despesas orçamentárias (correntes e de capital).

Quanto à despesa primária total, registrou-se um aumento, embora seus principais elementos (despesa com pessoal, “Outros Custeios” e investimentos) tenham apresentado comportamentos distintos. No caso da despesa com pessoal (DP), o limite imposto pela LRF foi decisivo para o controle dessa rubrica, cujo valor médio foi reduzido em relação ao PIB entre 1995 e 2012. Ademais, considerando a receita corrente líquida, essa despesa média, definida pelo quociente DP/RCL, se reduziria de 57,80% em 1995/1999 para 51,76% em 2000/2012.

Em relação aos gastos em “Outros Custeios”, que estavam livres de qualquer limite dado pela LRF, ocorreu um acentuado crescimento, cujo valor médio passou de 2,85% do PIB em 1995/1999 para 4,35% do PIB em 2000/2012. Por outro lado, os investimentos apresentaram uma média de apenas 2,07% do PIB no período 2000/2012, bem como manteriam seus valores abaixo das despesas em “Outros Custeios”. Ademais, essa diferença foi ampliada a partir de 2002, o que se constituiu em uma oportunidade perdida. Portanto, o Estado do Maranhão poderia ter ampliado seus investimentos, que são necessários para a melhoria da infraestrutura e, por conseguinte, do crescimento econômico, se não tivesse alocado um volume crescente de recursos na rubrica “Outros Custeios”.

Quanto às despesas financeiras, o Estado do Maranhão aumentou seu gasto médio com o serviço da dívida pública, que passou de 1,83% do PIB em 1995/1999 para 2,11% do PIB em 2000/2012. No entanto, a presença dessas despesas obrigatórias, que consumiam uma parcela importante da receita corrente líquida estadual, não agravou a situação fiscal desses estados. O ajuste fiscal, que

fora obtido mediante o crescimento da receita, permitiu uma redução nas necessidades de financiamentos dos referidos estados com dois efeitos importantes para a economia. O primeiro relacionado com a acentuada redução do quociente entre a dívida consolidada líquida e receita corrente líquida, DCL/RCL, cujo valor passou de 2,73 em 2002 para apenas 0,41 em 2012. O segundo refere-se à queda de suas operações de crédito que, ao liberar mais recursos para empréstimos ao setor privado, contribuiria para o declínio da taxa de juros no mercado de crédito.

Em resumo, as finanças públicas do Estado do Maranhão obtiveram os seguintes avanços entre 1995 e 2012: a) aumento na autonomia fiscal para o financiamento de suas despesas orçamentárias; b) maior controle nos gastos com pessoal; c) redução das necessidades de financiamento e das operações de crédito; e d) queda da dívida consolidada líquida estadual em relação à receita corrente líquida, DCL/RCL. Por outro lado, como o nível dos investimentos apresentou uma baixa participação relativa na despesa primária e uma elevada variabilidade (dispersão), que significou uma oportunidade perdida em melhorar sua infraestrutura, o grande desafio consiste em elevar essas despesas primárias. Como a partir de janeiro de 2013, ocorreu uma redução da taxa de juros real nos contratos de refinanciamento, que passou de 6% para 4% a.a. sobre as prestações devidas à União¹⁸, abriu-se uma nova possibilidade nos orçamentos estaduais para o crescimento de seus investimentos. No entanto, é importante destacar que esse objetivo somente será crível, se o governo maranhense doravante também resolver diminuir a importância relativa das despesas “Outros Custeios” em seus orçamentos. Nesse sentido, no Estado do Maranhão, uma importante linha de pesquisa, a ser desenvolvida, consiste em investigar quais itens da rubrica “Outros Custeios” contribuíram para sua acentuada elevação entre 1995 e 2012.

Referências

ANDERSON, D. R.; SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A. **Statistics for bussiness and economics**, 11th edition. Cengage, 2012.

¹⁸ Essa mudança foi decorrente do art. 2º da Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014, cujo efeito retroagiu a 1º de janeiro de 2013.

BATISTA JR, P. N. Fiscalização tributária no Brasil: uma perspectiva macroeconômica. In: BATISTA JR. P. N. **A economia como ela é...** São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (LEI KANDIR). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 08 mar. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Execução Orçamentária dos Estados e Distrito Federal**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

ELMENDORF, D. W.; MANKIW, N. G. Government debt. **Working Paper 6470**, National Bureau of Economic Research, Massachusetts, mar. 1998.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GOBETTI, S. W. Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan./abr. 2010.

GOBETTI, S. W.; AMADO, A. M. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter pós-keynesiano. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 1 (121), p. 139-159, jan-mar. 2011.

HALL, R. E.; LIEBERMAN, M. **Macroeconomics: principles and applications**, 6th edition. Cengage Learning, 2013.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, Contas Nacionais, número 34, **Sistema de Contas Nacionais (Brasil): 2005-2009**, Rio de Janeiro, IBGE, 2011.

_____. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, número 42, **Contas Regionais do Brasil - 2012**, Rio de Janeiro, IBGE, 2014.

- KITAHARA, A. R. C. **Relação entre produtividade total dos fatores e investimento em capital fixo para a economia brasileira**. 2007. 49p. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial) – Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.
- KREGEL, J. Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes's post-war policy proposals. In: VICARELLI, F. (Ed.). **Keynes's relevance today**. London: Macmillan, 1985.
- KRUGMAN, P.; WELLS, R. **Economics**, 3rd edition. Worth Publishers, 2012.
- KUME, H.; PIANI, G. O ICMS sobre as exportações brasileiras: uma estimativa da perda fiscal e do impacto sobre as vendas externas. **Texto para Discussão**, n. 465, IPEA, Rio de Janeiro, mar. 1997.
- LOPES, M. de L. M. **O predomínio da política monetária sobre a política fiscal: uma crítica pós-keynesiana**. Brasília, 2009. (Monografia agraciada com menção honrosa no XIV Prêmio de Monografia. Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, 2009).
- LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp, IE-Unicamp, 2002.
- _____. Finanças estaduais: alguns avanços, mas...(os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 187-214, dez. 2008.
- LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. da. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 404-421, jul./set. 2004.
- MENDONÇA DE BARROS, L. C. As razões do engasgo no consumo. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 08 de ago. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/luizmendonca/2014/08/1497394-as-razoes-do-engasgo-do-consumo.shtml> Acesso em: 20 ago. 2014.
- MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. (Texto para discussão n. 866) Rio de Janeiro: Ipea, 2002.
- _____. GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 3 (107), p. 472-494, jul.-set. 2007.
- NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. atualizada. 2002. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em: 10 mai 2015.
- NASCIMENTO, S. P. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 677-706, out./dez. 2008.
- PIANCASTELLI, M. **Dívida dos estados: 10 anos depois**. Tópicos Especiais de Finanças Públicas – Segundo Lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional, 2008.
- REZENDE, F. A. **Finanças públicas**, 2.ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. (Textos para discussão n. 69), BNDES, Rio de Janeiro, jul. 1999.
- STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. 3rd ed. New York, W.W. Norton & Company, 1999.
- VIEIRA, D. J. Ajuste fiscal dos estados no pós-Real – um balanço. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2009.