

A IMPORTÂNCIA E OS IMPACTOS DOS TETOS DE GASTOS NA GESTÃO FISCAL E NA ECONOMIA DOS ENTES FEDERADOS

**Marcelo de Sousa Monteiro
Bruno Jesus Martins Lôbo
Fabrizio Gomes Santos**

RESUMO

Diante das dificuldades de conciliar as necessidades e pressões por gastos com a disponibilidade financeira, o Governo Federal aprovou no Congresso Nacional a Emenda Constitucional n.º 95/2016, adotando um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, um teto de gastos com vigência por vinte anos, a partir de 2017. Modelos semelhantes têm sido adotados pelos estados, com prazos e requisitos diferenciados. No entanto, a simples instituição de um teto de gastos pela União, pelos estados e Distrito Federal não parece ser uma solução suficiente para o alcance dos objetivos pretendidos, principalmente para equilibrar a gestão fiscal. De acordo com a análise do Tribunal de Contas da União no Parecer Prévio das Contas de Governo da União de 2017, para o cumprimento do teto de gastos estabelecido será necessária a eliminação das despesas discricionárias até março de 2024, com o risco de paralisar as atividades do Governo Federal. O objetivo deste trabalho é apresentar uma contribuição para a discussão e o aperfeiçoamento dos modelos instituídos pela União e pelos estados do Ceará, Piauí, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Considerando os impactos de médio e longo prazos das medidas, foram identificados aspectos positivos e negativos dos modelos implementados, bem como oportunidades de aperfeiçoamento a partir das experiências internacionais denominadas de *Tax and Expenditure Limits (TEL)*. As sugestões apresentadas visam aperfeiçoar os modelos adotados tanto pelos entes analisados como pelas demais unidades da federação, contribuindo para o alcance de uma gestão fiscal eficiente que fortaleça as instituições públicas e confira sustentabilidade para as políticas públicas de investimentos em benefício da sociedade.

Palavras-chave: Gestão fiscal. Tetos de gastos. Investimentos.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Histórico do PIB brasileiro a partir de 1901	13
Figura 2 – Resultado Primário do Governo Central – % do PIB.....	14
Figura 3 – Crise fiscal dos estados	17
Figura 4 – Investimento dos estados em 2017 (%da RCL).....	18
Figura 5 – Modelo IS/LM	20

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Histórico da classificação para a dívida brasileira de longo prazo da agência <i>Standard & Poor's</i>	16
Quadro 2 – Modelos de tetos de gastos analisados	26
Quadro 3 – Resumo dos prazos e requisitos de alteração	29
Quadro 4 – Fatores negativos dos modelos adotados pelos entes	38
Quadro 5 – Sugestões para garantir a sustentabilidade dos modelos.....	40

LISTA DE ABREVIATURAS

CAPAG – Avaliação da capacidade de pagamento dos entes elaborada pela STN

EC 95/2016 – Emenda Constitucional da União n.º 95, de 15/12/2016

EC 88/2016 – Emenda Constitucional do estado do Ceará n.º 88, de 21/12/2016

EUA – Estados Unidos da América

FIRJAN – Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IS/LM – Investment Saving/Liquidity preference Money supply

LC 156/2016 – Lei Complementar Federal n.º 156, de 28/12/2016

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar Federal n.º 101, de 04/05/2000

NOVO PAF – Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PAF – Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PIB – Produto Interno Bruto

RCL – Receita Corrente Líquida

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

TEL – Tax and Expenditure Limits

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
1.1 Objetivos e contribuições do trabalho	8
1.2 Estrutura do trabalho	9
2 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO FISCAL.....	10
2.1 Gestão fiscal no Brasil	12
2.2 Investimento público	19
2.3 Tetos de gastos públicos em outros países	22
3 ANÁLISE DOS MODELOS DE TETOS DE GASTOS.....	24
3.1 Dos prazos	28
3.2 Das despesas computadas	30
3.3 Das despesas não computadas	31
3.3.1 <i>Despesas com inativos e pensionistas</i>	32
3.3.2 <i>Despesas com transferências voluntárias e operações de crédito</i>	32
3.3.3 <i>Despesas com saúde e educação</i>	33
3.4 Dos estágios da execução da despesa pública.....	33
3.5 Do cálculo do valor anual do teto de gastos.....	35
4 AJUSTES PARA A SUSTENTABILIDADE DOS MODELOS	36
REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

A busca pelo equilíbrio das contas públicas no Brasil tem exigido uma constante renegociação entre o governo central, os governos estaduais e os governos locais. O problema das contas públicas dos entes nacionais não possui solução fácil e nem pode ser resultado de ações isoladas. As novas demandas sociais, a necessidade de investimentos em infraestrutura, o aumento da complexidade da administração pública e o crescimento do passivo previdenciário, são fatores que pressionam constantemente por mais recursos.

Desde os anos de 1990, o Governo Federal tem adotado um conjunto de medidas visando melhorar os resultados fiscais dos governos subnacionais, que incluem a renegociação das dívidas, a fixação de metas de desempenho fiscal e a reestruturação do sistema de bancos estaduais, incluindo a desestatização (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999). Neste anseio por uma solução fiscal, o Governo Federal tem imputado aos estados diversas ações que muitas vezes ultrapassam seu papel no pacto federativo. Uma das propostas de soluções adotadas pela União e por alguns estados visa impor limites para a execução de despesas públicas, medidas conhecidas como “tetos de gastos”. O estabelecimento de tetos de gastos não é uma medida nova no mundo, sendo identificadas, inclusive, práticas de contenção da tributação.

O Estado, no sentido lato, deve atuar para o alcance de objetivos políticos e econômicos, visando atender aos anseios da sociedade. Para o alcance desses objetivos, é fundamental a obtenção de receitas para a realização dos gastos que atenderão às necessidades públicas. No entanto, obter recursos e realizar gastos não pode ser um fim em si mesmo (TORRES, 2009).

Diante das dificuldades de conciliar as necessidades e as pressões por gastos com a disponibilidade financeira, o Governo Federal aprovou no Congresso Nacional a Emenda Constitucional n.º 95/2016 (EC 95/2016), adotando um Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, com vigência por vinte anos, a partir de 2017 (BRASIL, 2016a). Com o Novo Regime Fiscal, foram fixados limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos federais dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

Na esteira das regras estabelecidas para a União, o Governo Federal definiu novas exigências para a renegociação das dívidas dos estados e Distrito Federal. O principal objetivo foi aprimorar o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados (PAF), criado pela Lei Federal n.º 9.496/97, e para exigir medidas de equilíbrio orçamentário sustentável dos entes públicos (BRASIL, 1997). A Lei Complementar n.º 156/2016 (LC 156/2016), instituiu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal (Novo PAF) (BRASIL, 2016b). Com as novas regras, o Novo PAF passou a adotar os mesmos conceitos e definições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar n.º 101/2000 – passando a exigir o estabelecimento de metas fiscais para a Dívida Consolidada/Receita Corrente Líquida (RCL), Resultado Primário, Despesa com Pessoal/Receita Corrente Líquida, Arrecadação Própria, Gestão Pública e Disponibilidade de Caixa Bruta (BRASIL, 2000).

Para obterem os benefícios de renegociação das dívidas com a União, 20 estados demonstraram interesse em aderir ao Novo PAF. Dentre as medidas

adotadas por alguns entes estaduais está o teto de gastos, embora com modelos diferentes da União na EC 95/2016. O estado do Ceará, por exemplo, se antecipando aos demais entes, e até mesmo antes da LC 156/2016, adotou um teto de gastos excluindo das despesas primárias correntes, as áreas de educação e saúde, por um prazo de dez anos (CEARÁ, 2016).

No entanto, a simples instituição de um teto de gastos não parece ser uma solução suficiente para o alcance dos objetivos pretendidos. De acordo com a análise do Tribunal de Contas da União (TCU), no Parecer Prévio das Contas de Governo da União de 2017, para o cumprimento do teto de gastos estabelecido para União será necessária a eliminação das despesas discricionárias até março de 2024. Tal situação poderia indicar a paralisação da administração federal para atender o teto de gastos (TCU, 2018).

1.1 Objetivos e contribuições do trabalho

Estes fatores exigem a análise dos modelos de tetos de gastos já adotados, pela União e pelos estados, para a avaliação dos potenciais riscos e possíveis correções de rumo. No presente trabalho serão revisados os aspectos relativos à gestão fiscal, para destacar os princípios e a importância para a administração pública. A partir dos modelos de tetos de gastos instituídos por emenda constitucional, pela União e pelos estados do Ceará, Piauí, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, identificou-se os principais requisitos e critérios estabelecidos, avaliando-se os impactos potenciais, os fatores positivos e negativos dos modelos implantados.

O objetivo do trabalho é apresentar uma contribuição para a discussão e o aperfeiçoamento dos modelos. Considerando os impactos de médio e longo prazos,

é fundamental que se busque identificar as forças e as fraquezas dos modelos implementados, bem como as suas oportunidades e ameaças, visando preservar as instituições públicas e garantir o alcance dos objetivos.

O presente trabalho está alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, pois busca contribuir para o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes, contribuindo para a garantia da tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (UNIC-RIO, 2015). Além disso, o tema é bastante atual e possui aplicabilidade para os entes públicos nacionais, abrangendo os três níveis de governo – União, Estados e Municípios.

1.2 Estrutura do trabalho

Para analisar os modelos de tetos de gastos implantados no Brasil serão apresentados, além da contextualização na introdução, os conceitos relativos à importância da gestão fiscal, com foco na gestão fiscal no Brasil, no investimento público e no teto de gastos públicos adotado por outros países, denominados de *Tax and Expenditure Limits (TEL)*. Na sequência, serão analisados os modelos de tetos de gastos adotados no Brasil, especificamente pela União e pelos estados do Ceará (CE), Piauí (PI), Goiás (GO), Mato Grosso (MT) e Mato Grosso do Sul (MS). Serão verificados os aspectos relativos aos prazos, às despesas computadas e excluídas, aos pontos de controle nos estágios de execução das despesas, ao cálculo do valor anual dos tetos de gastos e ao comportamento da RCL que é base para o limite em algumas emendas. Ao final, são apresentadas conclusões sobre os modelos analisados, com sugestões para garantir a sustentabilidade dos modelos e o

fortalecimento das instituições em benefício do desenvolvimento econômico e social para toda a sociedade.

2 A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO FISCAL

O desenvolvimento econômico das nações é um tema discutido desde a antiguidade, tendo sido considerado cientificamente nos escritos de Adam Smith em a Riqueza das Nações, de 1776. Desde então, a discussão sobre o papel e a contribuição do setor público nesse processo de desenvolvimento tem sido constante. De acordo com os ensinamentos de Smith, o Estado deve se concentrar em funções básicas, na defesa da sociedade contra a violência e a invasão externa, protegendo cada indivíduo contra a injustiça, criando e mantendo instituições e obras públicas de interesse comum. Para a doutrina clássica do liberalismo econômico, essas despesas devem ser custeadas pela contribuição geral de toda a sociedade, pois facilitam o comércio em geral (SMITH, 2017).

Com o desenvolvimento da sociedade e a evolução do pensamento econômico, outras teorias e vieses surgiram, tendo à frente economistas mais liberais, como Leon Walras, Alfred Marshall, Milton Friedman; e outros mais intervencionistas, como John Maynard Keynes e Paul Krugman. O fato é que, independente da ideologia, com o passar do tempo mesmo o mais liberal dos economistas percebeu que existem falhas no mercado não corrigíveis pela “mão invisível”.

Sem entrar no mérito de qual o tamanho ideal do Estado, diante de muitas controvérsias sobre o tema, dois pontos são essenciais para esta discussão. O primeiro é que se o mercado é evoluído e eficiente, a exigência de intervenção do setor público se torna mínima, atuando apenas para regular os eventuais desvios decorrentes das falhas de mercado, mas se o setor privado for ineficiente, faz-se necessária uma intervenção maior do ente público, tanto para regular o mercado,

quanto para promover o desenvolvimento econômico e social em prol da sociedade. Um segundo ponto é que, independentemente do tamanho do Estado, qualquer gestão, seja ela pública ou privada, deve ser econômica, eficaz, eficiente e efetiva.

Neste debate, o setor público evoluiu e se tornou parte importante da economia mundial. Com isto, também surgiram desafios e exigências cada vez maiores por parte da população. Neste sentido, a Lei de Wagner (Adolph Heinrich Gotthelf Wagner, 1835 – 1917), propõe que o gasto público cresça de acordo com o desenvolvimento da sociedade. Segundo o autor, a partir da sociedade industrial aumentou a pressão política por “progresso social”, com a ampliação da demanda por bens e serviços disponibilizados pelo Estado (PRADO, 2017).

Na literatura econômica e de finanças públicas há diversas teorias sobre a abordagem e os impactos de uma gestão de finanças do *deficit*. Para citar algumas, o modelo de geração sobrepostas, o modelo neoclássico e o modelo ricardiano. A principal conclusão do primeiro modelo é de que o *deficit* beneficia as gerações atuais em detrimento das gerações futuras, que devem pagar a conta deste endividamento. O modelo neoclássico tem como hipótese o efeito *crowding-out*, em que os empréstimos tomados pelo governo concorrem com o setor privado, reduzindo o investimento destes e conseqüentemente elevando a taxa de juros de mercado. Por último, o modelo ricardiano explica a irrelevância da Política Fiscal.

Na economia os recursos são escassos e as demandas infinitas, e isto não é diferente na economia do setor público. No entanto, a teoria moderna de finanças públicas distingue a atuação do Estado nas funções de regulação, distribuição e alocação. Ao longo do tempo, a atividade financeira pública se desenvolveu com o intuito de exercer as funções econômicas do Estado de alocar, estabilizar e

redistribuir. Estas atividades se tornaram cada vez mais complexas, exigindo o aperfeiçoamento na arrecadação de receitas e na qualidade no gasto público.

Diante da escassez dos recursos e das demandas crescentes, como em qualquer gestão financeira, o equilíbrio entre receitas e despesas se faz necessário para uma gestão fiscal eficaz. Além disso, como em qualquer empresa, este fluxo de receitas e despesas também está atrelado ao comportamento da economia mundial, nacional e local. Assim, uma gestão fiscal responsável é fundamental para manter a prestação de serviços públicos primordiais à melhoria da qualidade de vida da população.

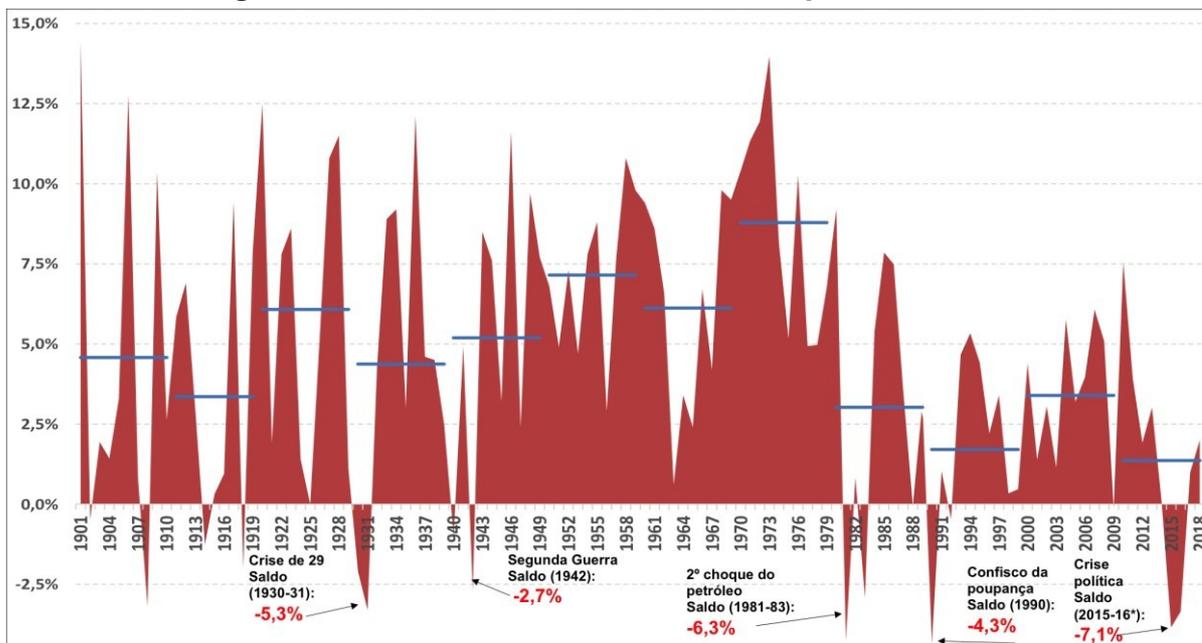
2.1 Gestão fiscal no Brasil

O Brasil evoluiu muito com a implantação de mecanismos legais que propiciaram uma gestão fiscal responsável e eficaz. Em 1994, com o Plano Real, conseguiu-se estabilizar a moeda (BOURROUL; FERREIRA, 2014). No ano 2000, foi editada a Lei Complementar nº101/2000 – conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000). No intervalo entre esses dois episódios, o Programa de Ajuste Fiscal foi criado para auxiliar os ajustes fiscais dos estados, necessários para o sucesso do plano (BRASIL, 1997).

No período de 1994 até 2014, apesar de algumas instabilidades, a economia brasileira passou por um período de crescimento e desenvolvimento econômico com inflação controlada. Porém, a crise financeira americana de 2008, a eclosão de casos de corrupção decorrentes de investigação e da ação do sistema nacional de justiça, a falta de austeridade pública, as instabilidades políticas e institucionais, dentre outros fatores, levaram grande parte dos entes federados para uma crise fiscal e econômica sem precedentes. Conforme verificado na Figura 1, a evolução

do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro desde 1901 apresentou quedas consecutivas no início do Século passado e na Crise de 1929. No entanto, nenhuma dessas quedas alcançou a queda acumulada do período de 2015-2016, com -7,1% do PIB.

Figura 1 – Histórico do PIB brasileiro a partir de 1901



Fonte: Extraído de Moreira, 2017.

Diante da gravidade da situação enfrentada pelo país, a LRF, o Programa de Ajuste Fiscal (PAF) e os demais dispositivos legais que vinham funcionando se tornaram inócuos, exigindo novos ajustes. A queda constante do Resultado Primário do Governo Central desde 2012, conforme verificado na Figura 2, gerou *deficit* primário recorrente a partir de 2014, elevando a dívida do setor público e reduzindo a confiança dos investidores internacionais.

Figura 2 – Resultado Primário do Governo Central – % do PIB



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Neste cenário, com a manutenção das crises política e econômica, agravando ainda mais a crise fiscal, foram implementadas medidas no âmbito nacional, estadual e municipal com o intuito de recuperar a situação financeira e fiscal dos entes, visando reduzir o elevado *deficit* público.

Mesmo com a manutenção da instabilidade política enfrentada desde os protestos de junho de 2013, o Governo Federal propôs ao Congresso Nacional no final de 2016 algumas medidas de ajuste fiscal. A primeira delas foi a Emenda Constitucional n.º 95/2016, conhecida como a “PEC de Gastos” ou teto de gastos, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal com limites de gastos para as despesas primárias da União a partir do exercício de 2017 e por 20 anos (BRASIL, 2016a). Os gastos primários são aqueles relativos às despesas obrigatórias e discricionárias que afetam o resultado primário, impactando a capacidade de endividamento líquido do governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro. Não são consideradas nas despesas primárias as despesas financeiras do ente (e.g. pagamento de juros decorrentes de endividamento).

Além disso, a União, exercendo sua competência de regulação das finanças públicas, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), passou a negociar novas medidas de ajuste fiscal. Nesse contexto, foi aprovada no Congresso Nacional a LC 156/2016, instituindo o Novo PAF, juntamente com novos procedimentos contábeis, novas metodologias de relatórios e uma nova metodologia para a apuração da nota de capacidade de pagamento dos entes (CAPAG) (BRASIL, 2016b).

Considerando que uma gestão fiscal equilibrada pressupõe o acompanhamento constante do fluxo de receitas e despesas públicas, a EC 95/2016 tem fundamentos positivos nesse sentido. Porém, no anseio de propor soluções rápidas, a União construiu os dispositivos que tendem a sufocar o principal motor do crescimento e do desenvolvimento econômico – que, no caso do Brasil, é o investimento público – além de engessar a gestão pública na tomada de decisões. A EC 95/2016 criou grandes entraves, por exemplo, ao cumprimento da “Regra de Ouro” estabelecida no inciso III, do Art. 167 da CF/88, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Diante do *deficit* sucessivo do Governo Federal, a EC 95/2016 chegou em um momento onde a credibilidade da dívida pública brasileira era questionada pelas principais agências de *rating*, conforme se verifica no Quadro 1, com o histórico da classificação para a dívida de longo prazo da agência *Standard & Poor's*.

Quadro 1 - Histórico da classificação para a dívida brasileira de longo prazo da agência Standard & Poor's

Data	Moeda Estrangeira	Moeda Nacional	Ação
06-JUN-13	BBB	A-	Revisão da perspectiva para negativa
21-MAR-14	BBB-	BBB+	Redução da nota, com revisão da perspectiva para estável
27-JUL-15	BBB-	BBB+	Revisão da perspectiva para negativa
09-SET-15	BB+	BBB-	Redução da nota, com revisão da perspectiva para negativa
17-FEV-16	BB	BB	Redução da nota, com perspectiva negativa
09-FEV-17	BB	BB	Confirmação da nota
22-MAI-17	BB	BB	Nota em observação negativa

Fonte: STN, 2018b.

Diante da importância da gestão fiscal para o ambiente econômico nacional, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), elaborou um estudo da situação fiscal dos estados brasileiros (FIRJAN, 2017). Utilizando dados e informações públicas disponibilizadas pela STN, foram analisadas quatro variáveis fundamentais ao equilíbrio de um ente público: Dívida, Despesa com Pessoal (ativo e inativo), Disponibilidade de Caixa e Investimentos. Verificando o resultado da análise, conforme a Figura 3, é possível identificar a situação fiscal de cada um dos estados brasileiros.

Figura 3 – Crise fiscal dos estados

UF	Ranking Geral	Pessoal/RCL		Dívida/RCL		(Caixa - RAP)/RCL		Investimentos/RCL	
		Indicador	Ranking	Indicador	Ranking	Indicador	Ranking	Indicador	Ranking
Média Brasil		57,2%		69,5%		14,4%		5,7%	
RS	1°	76,1%	2°	212,9%	2°	-41,9%	1°	1,8%	1°
MG	2°	78,0%	1°	203,1%	3°	-6,8%	3°	2,8%	4°
RJ	3°	71,9%	3°	232,1%	1°	-24,0%	2°	5,4%	13°
GO	4°	56,4%	12°	93,8%	6°	2,2%	6°	2,7%	3°
SP	5°	53,7%	17°	175,5%	4°	6,4%	8°	5,0%	11°
PE	6°	55,9%	13°	57,9%	10°	6,2%	7°	5,4%	15°
AC	7°	57,5%	10°	72,7%	8°	13,6%	15°	5,5%	16°
SE	8°	48,6%	24°	60,4%	9°	-3,4%	4°	5,4%	14°
DF	9°	51,6%	21°	29,9%	23°	-0,2%	5°	2,8%	5°
MS	10°	54,2%	15°	77,9%	7°	8,3%	9°	8,1%	24°
RN	11°	66,6%	6°	3,1%	27°	-	-	4,5%	9°
MT	12°	67,3%	4°	40,5%	18°	14,0%	16°	6,3%	18°
BA	13°	61,6%	7°	55,8%	11°	13,5%	14°	11,0%	26°
AM	14°	53,8%	16°	40,5%	17°	9,8%	10°	6,2%	17°
PR	15°	54,9%	14°	38,8%	19°	16,6%	20°	4,0%	8°
PI	16°	58,0%	9°	45,2%	14°	13,0%	13°	10,7%	25°
RO	17°	50,1%	22°	50,1%	13°	14,2%	17°	4,9%	10°
SC	18°	61,4%	8°	50,2%	12°	14,3%	19°	8,0%	23°
RR	19°	44,1%	27°	34,8%	20°	11,8%	12°	3,1%	6°
PB	20°	56,9%	11°	30,2%	22°	10,6%	11°	7,1%	22°
TO	21°	66,7%	5°	33,2%	21°	64,4%	25°	6,5%	19°
AL	22°	45,9%	26°	102,9%	5°	20,0%	21°	6,8%	21°
ES	23°	51,9%	20°	26,4%	24°	37,7%	23°	4,0%	7°
AP	24°	47,2%	25°	14,4%	25°	51,2%	24°	2,1%	2°
PA	25°	53,0%	18°	9,3%	26°	33,8%	22°	5,2%	12°
MA	26°	52,7%	19°	42,5%	16°	73,6%	26°	6,6%	20°
CE	27°	49,3%	23°	43,6%	15°	14,3%	18°	11,1%	27°

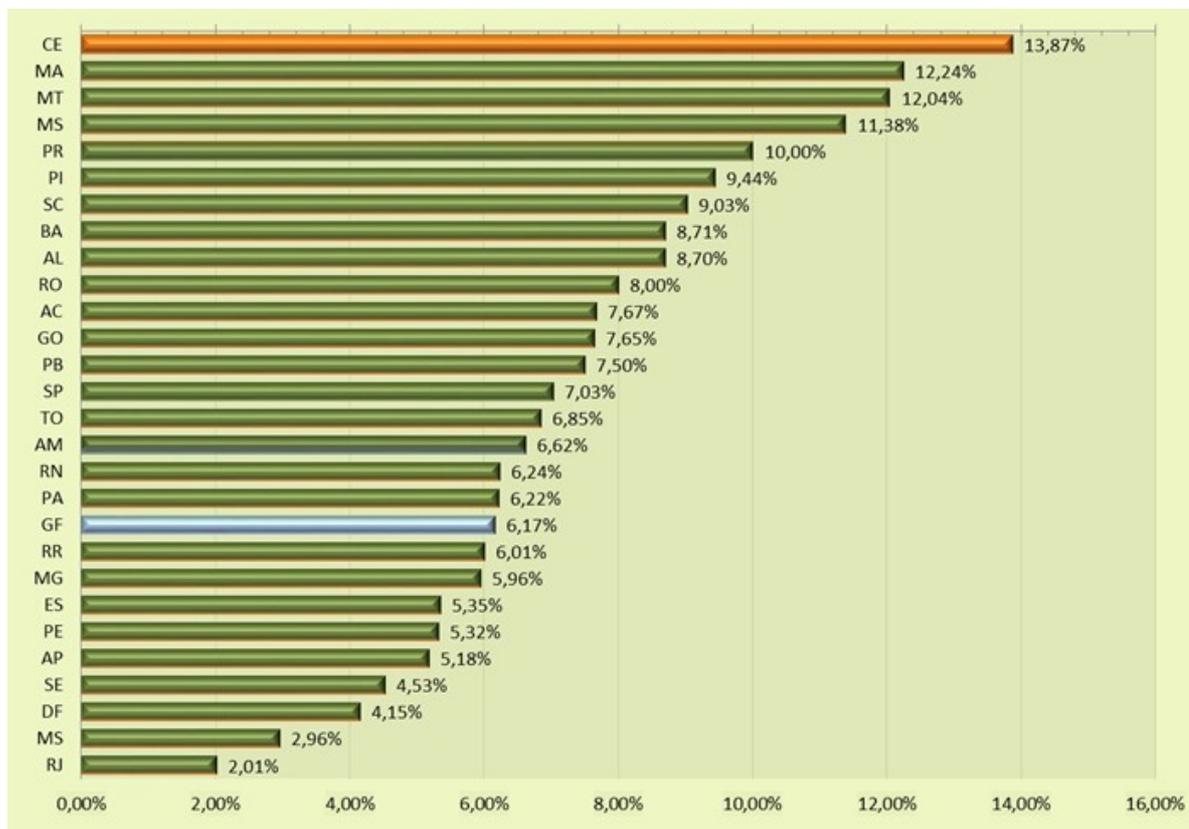
Fonte: Extraído de Firjan, 2017

De acordo com a Figura 3, os primeiros colocados possuem a pior situação fiscal, enquanto os últimos são detentores das melhores condições. Na análise agregada dos quatro indicadores avaliados, o estado do Ceará ocupa a 27ª colocação, apresentando a melhor condição fiscal dentre os estados brasileiros. Considerando as variáveis isoladas: o estado de Roraima detém o melhor indicador de Despesa com Pessoal (Pessoal/RCL); o Rio Grande do Norte possui a melhor situação de Dívida (Dívida/RCL); o Maranhão possui a melhor Disponibilidade de Caixa (Caixa-RAP/RCL); e o Ceará detém o melhor indicador de Investimentos (Investimentos/RCL).

A proposta do presente trabalho utiliza a análise da intervenção keynesiana, onde o Estado atua como propulsor do crescimento e do desenvolvimento econômico. Para Keynes (1982), o papel fundamental do Estado é atuar na criação de infraestrutura para disponibilizar as condições para que o mercado privado seja cada vez mais eficaz, neste sentido, se alinhando com a proposta clássica de Adam Smith

(2017). Conforme a Figura 4, o nível de investimento público dos estados e do Governo Federal em 2017 em relação à RCL apresentou uma variação de 13,78% a 2,01%.

Figura 4 – Investimento dos estados em 2017 (% da RCL)



Fonte: SICONF e Sítios dos estados

Comparando o nível de investimento público entre os estados brasileiros em 2017, é possível identificar que a qualidade da gestão fiscal contribuiu para um

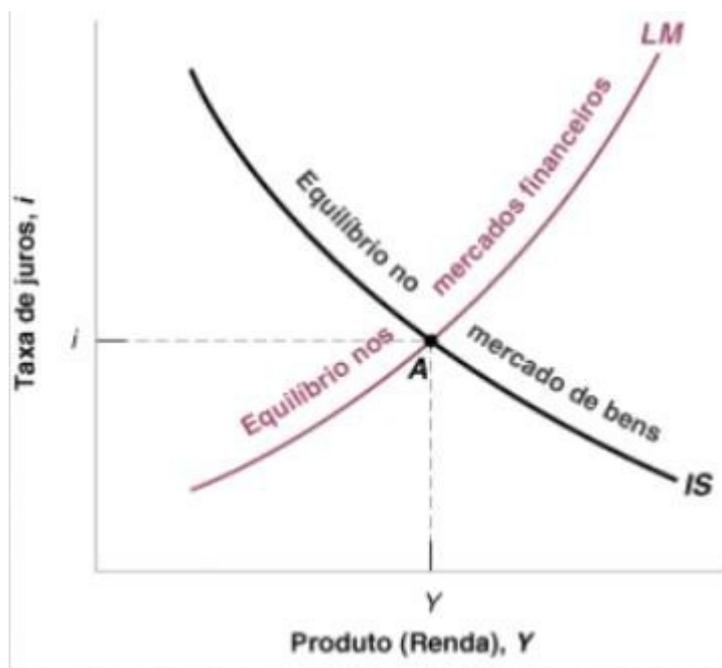
maior nível de investimento público, com destaque para os estados do Ceará e Maranhão.

2.2 Investimento público

Falar em investimento público como motor do desenvolvimento traduz as ideias do economista britânico John Maynard Keynes. A partir do livro intitulado “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, de 1936, Keynes contribuiu para o estudo da macroeconomia, desafiando conceitos da Economia clássica, como a visão a longo prazo dos ciclos econômicos e o valor da política monetária e da política fiscal (KEYNES, 1996). Para Keynes, a socialização ampla dos investimentos seria o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implicasse a necessidade de excluir ajustes e fórmulas que permitissem ao Estado cooperar com a iniciativa privada (KEYNES, 1996, p.345).

A partir da proposição teórica de Keynes, John Richard Hicks elaborou o "modelo IS/LM", uma representação gráfica dos argumentos expostos na Teoria Geral sobre a forma como uma economia poderia estar em equilíbrio abaixo do nível pleno de emprego. A sigla IS/LM do modelo decorre do inglês *Investment Saving/Liquidity preference Money supply*, cuja representação num espaço cartesiano procura ilustrar os pares ordenados de taxa de juro nominal e renda, em que temos equilíbrio de curto prazo no Mercado de Bens e Serviços e no Mercado Monetário econômico, conforme o Figura 5.

Figura 5 – Modelo IS/LM



Fonte: Extraído de Blanchard, 2004.

Este modelo é utilizado normalmente nas análises de curto prazo e possui alguns pressupostos, tais como, rigidez de preços e salários, em que o produto é determinado pela demanda agregada. Desta forma, a equação de equilíbrio do gasto planejado apresenta a seguinte fórmula:

$$Y_d = C_o + C_y(1-t_y)Y + A - ar + G \quad (1)$$

Onde:

Y_d – Renda Agregada

C_o – Consumo Autônomo

C_y – Consumo

T_y – Tributação

A – Investimento Autônomo

ar – Investimento

G – Gastos do Governo

A equação acima nos mostra que o multiplicador dos gastos do governo tem um impacto direto na demanda agregada, na renda. Sendo assim, qualquer política fiscal de controle de despesa que inclua os investimentos públicos terá um impacto negativo no crescimento da renda.

Desde a crise financeira de 2008, diversos estudos surgiram com o objetivo de mensurar a eficácia de políticas fiscais anticíclicas (GRAUPEN, 2015). Alguns mostram a eficiência destas políticas e outros mostram que política fiscal expansionista não tem diferenças relativamente grandes em momentos de expansão ou retração econômica.

De acordo com Grütner e Aragon (2017), os multiplicadores dos gastos do governo se comportam da mesma maneira em períodos de recessão e de expansão. Os autores estimaram um vetor autorregressivo de transição não-linear com a finalidade de verificar se o multiplicador dos gastos do governo brasileiro depende do ciclo econômico. No trabalho citado, os autores concluem que a magnitude do multiplicador dos gastos do governo tem um impacto maior em períodos recessivos em um horizonte de quatro e oito trimestres. Sugerem, ainda que no médio prazo, as diferenças são estatisticamente insignificantes.

Neste sentido, é possível utilizar um destes multiplicadores de gastos de investimentos como *proxy* para verificar os impactos de uma redução nos investimentos marginais. Quando se desagrega os gastos em consumo, investimento e massa salarial chega-se à conclusão de que para os investimentos o multiplicador é mais robusto em cenários de recessão. Considerando um horizonte médio de 12 trimestres ou 3 anos tem-se que o multiplicador de investimento em períodos de recessão é de 4,84, ou seja, para cada real de investimento público em um ano, teríamos R\$4,84 de aumento na renda agregada da economia.

É claro que diversos fatores endógenos e exógenos influenciam os resultados do investimento público e a magnitude do multiplicador, mas é de fácil consenso que o investimento realizado com qualidade gera renda e riqueza, trazendo crescimento e desenvolvimento econômico.

2.3 Tetos de gastos públicos em outros países

A preocupação com o limite de despesas dos governos faz parte da agenda de

discussões nas sociedades democráticas do mundo. Desde 1978, os estados americanos possuem algum tipo de norma para a imposição de disciplina fiscal, com o controle de tributos e de gastos. As regras americanas são conhecidas como *Tax and Expenditure Limits (TEL)*, pois estabelecem limitações de impostos e de despesas (CLEMENS et al., 2003). Além dos EUA, outros países adotaram algum tipo de controle de receitas ou de gastos, como o Canadá, Estônia, Nova Zelândia e Suíça.

O objetivo comum de tais esforços é reduzir os gastos do poder público, colocando limites estritos sobre o volume de receita que o Estado pode gerar através de sua autoridade fiscal, ou simplesmente limitando os gastos. Nos Estados Unidos (EUA), onde são mais comuns, foram identificados 28 *TEL* implantados nos 50 estados, conforme dados de 2015 (NASBO, 2015). Nos EUA, as leis que impõem limites de impostos e despesas (*TEL*) têm se mostrado eficazes, tanto em nível estadual quanto local (CLEMENS et al., 2003). A variação no desempenho do *TEL* entre os estados americanos pode ser explicada pelos seguintes fatores: os *TEL* planejados e aprovados pelas legislaturas tendem a ser muito menos eficazes do que aqueles iniciados e aprovados pelos cidadãos; os *TEL* instituídos por leis provaram ser muito menos efetivos do que aqueles que possuem status constitucional.

No entanto, a simples instituição de mecanismos de limitação, sejam de receitas ou de despesas, não apresentou resultados positivos. Em análise empírica de dados de 49 estados americanos (excluindo o Alasca), no período de 1970-2010, ficou demonstrada a ineficácia dos *TEL* (Zycher, 2013). Por outro lado, alguns autores identificaram as seguintes características do que se poderia definir como um *TEL* ótimo (CLEMENS et al., 2003):

- Iniciado pelos cidadãos;
- Aprovado pelos eleitores via referendo;
- Possui status legal constitucional;
- Aplica-se a gastos e receitas, amplamente definidas;
- Limita o crescimento dos gastos do governo à inflação mais o crescimento populacional;
- Inclui gastos e receitas municipais;
- Exige a restituição de impostos obrigatórios, quando o excedente ultrapassa um limite prescrito; e
- É abrangente em sua cobertura de gastos do governo e de arrecadação de

receitas.

Embora a realidade de outros países seja diferente da brasileira, é fundamental que se conheça essas experiências e, principalmente, os resultados das medidas implementadas. Os modelos adotados no Brasil, desde 2016, apresentam especificidades que precisam ser bem avaliadas para a identificação de aspectos positivos e negativos. As propostas de limite de gastos públicos no Brasil surgiram no momento de uma grave crise fiscal, mas é necessário que, em analogia à linguagem médica, se avalie os riscos de que o remédio não acabe por agravar a situação do paciente.

3. ANÁLISE DOS MODELOS DE TETOS DE GASTOS

No Brasil é possível encontrar diversas formas de instituição do teto de gastos na administração pública, seja por Lei Ordinária ou por Emenda Constitucional. Inicialmente, o Congresso Nacional promulgou, em 15/12/2016, a Emenda Constitucional n.º 95 que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias de todos os poderes e órgãos governamentais autônomos.

Na mesma época, foi sancionada a Lei Complementar Federal n.º 156/2016, de 28/12/2016, que instituiu o Novo PAF, possibilitando que os estados e o Distrito Federal renegociassem as suas dívidas com a União. A previsão de renegociação, dando sequência ao já estabelecido na Lei Federal n.º 9.496/97, exigiu a limitação, por dois exercícios financeiros, do crescimento anual das despesas primárias correntes à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). As transferências constitucionais aos Municípios e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) foram excluídas da limitação.

Conforme o balanço consolidado apresentado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2018a), 18 (dezoito) estados aderiram aos benefícios criados pela Lei Complementar Federal n.º 156/2016. Assim, foram estabelecidos tetos de gastos, nos termos da referida lei, pelos seguintes estados: Acre, Alagoas, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São

Paulo e Sergipe.

Considerando o modelo adotado pela União, o presente trabalho estabeleceu o foco nos entes que estabeleceram os tetos de gastos por meio de emendas constitucionais. Em consulta aos sítios das Assembleias Legislativas dos estados foram identificadas cinco emendas às constituições estaduais estabelecendo o teto de gastos: Ceará, Piauí, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. À exceção do Piauí, os demais estados estabeleceram regras adicionais aos tetos de gastos, além das exigências da LC 156/2016, visando equilibrar a gestão fiscal e retomar o crescimento econômico.

Essas emendas constitucionais estaduais diferem entre si em diversos aspectos, principalmente quando comparadas com a EC 95/2016 da União. Nesse sentido, este capítulo busca analisar e identificar os pontos positivos e negativos dessas emendas constitucionais.

O Quadro 2 apresenta um resumo dos principais aspectos comparativos dos tetos de gastos analisados.