

UM ESTUDO COMPARADO DA EVOLUÇÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS NO QUINQUÊNIO 2012- 2016: EXPLORANDO DIFERENTES TRAJETÓRIAS DE DÉFICIT FISCAL NOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Thiago Alberto dos Santos Noce
Mariana Gomes Mendes



UM ESTUDO COMPARADO DA EVOLUÇÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS NO QUINQUÊNIO 2012-2016: EXPLORANDO DIFERENTES TRAJETÓRIAS DE DÉFICIT FISCAL NOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Thiago Alberto dos Santos Noce (SEPLAG/MG) thiago.noce@planejamento.mg.gov.br
Mariana Gomes Mendes (SEPLAG/MG) mariana.gomes@planejamento.mg.gov.br

Resumo

A preocupação básica deste artigo é refletir sobre a evolução das finanças públicas estaduais frente à problematização da questão da crise fiscal conforme vem sendo noticiado pela mídia. A decretação do estado de calamidade financeira por pelo menos 3 estados brasileiros levantou uma série de debates acerca da saúde fiscal dos entes subnacionais, a qual vem ganhando repercussão nacional em um discurso generalista no que se refere à sustentabilidade fiscal dos Estados brasileiros.

No entanto, é importante destacar que os 26 estados e o Distrito Federal apresentam particularidades e características próprias que os diferem fundamentalmente entre si. Nesse sentido, é importante perceber que as origens dessa crise em cada ente apresentam vertentes distintas, sinalizando para importantes diferenças no que se refere à natureza, extensão e até mesmo, alternativas para o alcance do equilíbrio fiscal. Este estudo tem por objetivo identificar diferentes padrões de desequilíbrio fiscal nos 27 entes federados e apontar para uma categorização que sintetize a problemática, sem a simplificar demasiadamente.

Neste estudo, aplicamos métodos de estatística multivariada (análise de componentes principais e análise de *cluster*) para classificar os 27 entes federados em cinco grupos segundo alguns aspectos fiscais (variáveis de despesa, receita e outros indicadores de desempenho) para o quinquênio 2012-2016, período de agravamento da crise econômica. Tal procedimento possibilita explorar cenários mais factíveis à realidade aplicada de cada ente, buscando uma maior viabilidade na proposição de estratégias para alcance do mencionado equilíbrio fiscal.

Palavras-chave: Estados; finanças; comparação.



1 Introdução

Às vésperas de sediar os Jogos Olímpicos de 2016, a grande vitrine do país para o mundo, o Estado do Rio de Janeiro decretou estado de calamidade financeira, situação que reconheceu e publicizou um profundo desequilíbrio das finanças públicas daquele Estado. Poucos meses depois, os Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul publicaram instrumentos semelhantes. Em setembro de 2016, governadores de importantes Estados brasileiros se uniram para renegociar suas dívidas com a União, numa rara articulação que congregou políticos de diferentes matizes do espectro político. À superfície e com ampla cobertura midiática, é evidente que há uma crise nas finanças públicas estaduais, marcada pela queda de arrecadação decorrente da crise econômica e pela crescente limitação de gastos públicos. No entanto, a origem dessa crise em cada Estado indica que há profundas diferenças no que se refere à natureza, extensão e alternativas para o equilíbrio fiscal. Neste estudo, aplicamos métodos de estatística multivariada (análise de componentes principais e análise de cluster) para classificar os 26 Estados brasileiros e o Distrito Federal em relação a variáveis de despesa, receita e outros indicadores de desempenho fiscal, de tal forma que se possa explorar cenários mais factíveis da realidade das contas fiscais estaduais.

2 Metodologia

Este estudo constitui um estudo comparativo entre os vinte e seis Estados federados do Brasil e o Distrito Federal (n=27), com exploração de dados relativos às finanças públicas de cada Ente, explorando métodos de estatística multivariada, em particular a Análise de Componentes Principais e Análise de *Clusters*.

2.1 Limitações

Em termos de limitações da pesquisa, podemos apontar para diferenças de contabilização de despesas e receitas em cada um dos entes federativos analisados. Apesar de haver uma ampla e clara normatização federal com respeito à natureza, classificação e divulgação de dados orçamentários e fiscais, é possível que erros de escrituração das informações divulgadas e/ou coleta estejam presentes. Os erros na coleta foram minorados através da dupla conferência por duas pessoas diferentes, mas incorreções podem ainda ter ocorrido.

Além disso, eventos específicos de lançamentos de receitas e/ou despesas podem comprometer algumas variáveis. Exatamente por esta razão, buscamos analisar os dados de finanças públicas dos últimos cinco anos (2012-2016), a fim de neutralizar eventos pontuais que afetam fortemente as variáveis em análise. Assim, a análise dos dados segundo um horizonte temporal mais alargado permite avaliar as tendências mais gerais das variáveis, bem como as associações mais permanentes.

A análise deste período também é relevante para ponderar os efeitos da crise econômica que recrudesce a partir de 2014 e persistem afetando as finanças públicas. Além da nítida queda na arrecadação de receitas, a crise financeira pressiona a demanda por serviços públicos, o que resulta num aumento de gastos públicos.



3 Coleta dos dados

São diversos os instrumentos responsáveis pela apuração e divulgação dos dados relativos às finanças públicas de todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Neste sentido, há uma ampla legislação responsável pela definição e normalização destes dados além de diversos manuais e portarias elaborados por órgãos federais (e.g. Secretaria de Orçamento Federal e STF) que garantem uma padronização das informações prestadas pelos entes públicos.

Seguindo o princípio orçamentário da publicidade, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) regulamentou a devida divulgação destes dados de modo a garantir a transparência da gestão fiscal. Assim, os instrumentos estabelecidos na Lei - como orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, bem como as versões simplificadas desses documentos - devem ser publicados nos prazos e segundo a periodicidade definida, estando disponíveis e de fácil acesso à população. Desse modo, através da consulta aos sítios eletrônicos das Secretarias de Fazenda e Portais da Transparência mantidos pelos Estados brasileiros, realizou-se a coleta de dados necessária para subsidiar este estudo. Esta coleta buscou apurar, no período entre 01 de abril e 31 de maio de 2017, os seguintes dados referentes à execução fiscal dos entes federados:

- i. **Despesa Bruta com Pessoal:** seu conceito independe da natureza do vínculo empregatício, de modo que as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram este indicador. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos.
- ii. **Despesa Líquida com Pessoal:** refere-se à despesa bruta com pessoal, deduzidas (não computadas) as seguintes despesas: a) indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas; b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais; c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores; e d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.
- iii. **Dívida Consolidada Líquida:** representa o montante da Dívida Consolidada¹ (DC) deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros)
- iv. **Receita Corrente Líquida:** conforme a LRF, a RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos

¹ Dívida Consolidada (DC) ou fundada, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, apurado sem duplicidade (excluídas obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta), assumidas: a) pela realização de operações de crédito com a emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (dívida mobiliária); b) pela realização de operações de crédito em virtude de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses; c) com os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos; d) pela realização de operações de crédito de prazo inferior a 12 (doze) meses, que tenham constado como receitas no orçamento.



alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

- v. **Receita Previdenciária:** receitas provenientes das contribuições previdenciárias dos servidores civis e militares, ativos, inativos e reformados, da Receita Patrimonial, da Receita de Serviços e de Outras Receitas Correntes e de Capital para o custeio do RPPS regime, bem como as receitas intraorçamentárias das contribuições patronais de ativos e inativos, contribuições previdenciárias para cobertura de déficit atuarial, decorrentes de alíquotas suplementares, e as contribuições em regime de débitos e parcelamentos.
- vi. **Despesa Previdenciária:** despesas com benefícios previdenciários a serem desembolsados.
- vii. **Resultado Previdenciário:** representa a diferença entre as receitas previdenciárias e as despesas previdenciárias.
- viii. **Receitas Primárias:** são todas as receitas excluindo aquelas provenientes de operações de crédito e decorrentes de aplicações financeiras.
- ix. **Despesas Primárias:** é aquela em que o governo não considera os efeitos financeiros, decorrentes dos juros, sendo, portanto, a primeira despesa do governo, aquela que ele dispõe para executar suas políticas públicas.
- x. **Resultado Primário:** representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias. Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.
- xi. **Juros e Encargos da Dívida:** despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
- xii. **Amortização da Dívida:** despesas com o pagamento ou o refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.
- xiii. **Receita Fiscal:** Disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamentário e constituem elemento novo para o patrimônio público. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Essas receitas pertencem ao Estado, transitam pelo patrimônio do Poder Público, aumentam-lhe o saldo financeiro, e, via de regra, por força do Princípio Orçamentário da Universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA.
- xiv. **Despesa Fiscal:** Fluxo que deriva da utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, podendo ou não diminuir a situação líquida patrimonial.
- xv. **Resultado Fiscal:** representa a diferença entre as receitas e despesas fiscais.
- xvi. **Resultado Nominal:** representa a variação da dívida fiscal líquida num determinado período. Pelo critério conhecido como “abaixo da linha”, apura-se o resultado pela variação do endividamento líquido num determinado período (no caso do demonstrativo, há a apuração da variação da Dívida Fiscal Líquida no período)



- xvii. **Dívida Fiscal Líquida:** corresponde à DLSP², excluindo-se o efeito dos passivos contingentes já reconhecidos e contabilizados, das receitas de privatização e de outros itens que impactam o estoque da dívida no período sob análise, mas não representam fluxo advindo de esforço fiscal.

Ressalta-se que os conceitos acima destacados foram extraídos da 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional. Ademais, além das variáveis pontuadas, foram coletadas informações relativas à estimativa anual das populações de cada Estado, segundo dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de modo a parametrizar os dados da saúde fiscal de um ente segundo suas dimensões populacionais.

4 Tratamento das informações

Visando a construção de dados que melhor viabilizassem a comparação entre os Estados, as 17 variáveis estudadas foram associadas entre si e proporcionalizadas através de novos indicadores, haja vista que a simples análise das variáveis brutas tornaria rasa a análise ao desconsiderar as diferentes dimensões e capacidades fiscais de cada ente.

- a) Despesa Fiscal *per Capita*: sinaliza o quanto determinado ente dispõe para gastar com cada habitante.
- b) Receita Fiscal *per Capita*: semelhante à “despesa fiscal *per capita*”, este indicador avalia a capacidade arrecadatória do ente, por habitante.
- c) Resultado Previdenciário / Receita Previdenciária: busca identificar o quão próximo o déficit ou o superávit previdenciário está da capacidade arrecadatória da previdência de determinado Estado. Assim, índices mais próximos de zero sinalizam para um maior equilíbrio previdenciário.
- d) Resultado Fiscal / Receita Fiscal: semelhante ao cálculo anterior, este indicador aponta para o tamanho do déficit/superávit de um Estado em relação à sua capacidade arrecadatória, ou seja, o quão distante o resultado fiscal está do ponto de equilíbrio (receita = despesa).
- e) Serviço da Dívida / Dívida Fiscal Líquida: aponta para o esforço do setor público na redução de seu endividamento, na medida em que informa o quanto os dispêndios públicos afetos ao pagamento da dívida (Juros e Encargos e Amortização da Dívida) em um exercício representam sobre o montante total devido.
- f) Resultado Primário / Receita Primária: sinaliza para o quão próximo o saldo das operações não financeiras do Ente está da sua arrecadação primária.
- g) Juros / Serviço da Dívida: indica o percentual pago a título de juros em relação ao montante das dívidas estaduais. Valores mais próximos de 1 apontam para uma maior rolagem da dívida, com baixas taxas de amortização do seu principal.
- h) Despesa Fiscal Exceto Gastos com Funcionalismo *per Capita*: este indicador busca expurgar o peso das despesas com funcionalismo público frente à disponibilidade de recursos por habitante.
- i) Despesa Previdenciária / Despesa Bruta Pessoal: sinaliza o quanto a previdência de um Estado onera a sua folha de pagamentos. Valores mais altos indicam que o ente tem custos elevados com o pagamento de seu pessoal inativo, os quais, além de não

² Refere-se ao total das obrigações do setor público não financeiro, deduzido dos seus ativos financeiros, junto aos agentes privados não financeiros e aos agentes financeiros, públicos e privados. Os saldos dos componentes da dívida líquida são apurados por competência, ou seja, pela apropriação mensal ao estoque do período anterior dos encargos relativos a cada obrigação ou haver, deduzidos eventuais pagamentos/recebimentos.



representar qualquer tipo de serviço direto para a população, também não pode ser reduzido no curto prazo. Valores mais baixos, por outro lado, indicam que a maior parte dos gastos com pessoal está associada à contraprestação laboral ativa e que há margem para sua redução no curto prazo.

5 Métodos estatísticos

A metodologia conhecida como “análise de componentes principais” (conhecida pela sigla em inglês PCA) é um procedimento estatístico que permite sintetizar a variabilidade de um conjunto de variáveis (que podem ou não ser correlacionadas entre si) em um conjunto (geralmente menor) de variáveis não correlacionadas, isto é, os componentes principais (HAIR *et al.*, 2005). Em outras palavras, a análise de componentes principais condensa a variabilidade de n variáveis em um (ou mais) componente, que sintetiza a informação deste conjunto de variáveis.

O primeiro componente principal tem a característica de ter a maior variância possível, quer dizer, ele explica o máximo de variabilidade nos dados. Além disso, os componentes seguintes caracterizam-se por possuir a máxima variância em relação aos anteriores. Isto significa que cada componente principal adicional não está relacionado com o anterior, característica que permite fazer análises não enviesadas, como as em que ocorre quando há multicolinearidade entre as variáveis (MINGOTI, 2005).

Muito útil para a análise de questões complexas, a metodologia é bastante usada para construção de índices, principalmente quando o número de variáveis e a direção da variação não permitem uma análise inequívoca (BARTHOLOMEW *et al.*, 2002). Além disso, a metodologia permite combinar variáveis de diferentes escalas, bem como aquelas que apresentam grande amplitude de dispersão (MINGOTI, 2005). Os dados foram normalizados, tendo em vista que as diferenças de grandeza entre os Estados são demasiadamente grandes, com alta variância entre os mesmos. Além disso, tal procedimento foi necessário para acomodar diferentes escalas entre as variáveis.

Nossa intenção, ao fazer este procedimento, é criar um componente que simplifique, sintetize e racionalize a análise de finanças públicas, muitas vezes dispersas em diferentes indicadores e informações estatísticas.

Usando o programa estatístico *Minitab 17*, obtivemos as seguintes estatísticas:

Autovalores	2,987	2,1709	1,3859	0,9029	0,7507	0,6788	0,5845	0,4255
Proporção	0,299	0,217	0,139	0,09	0,075	0,068	0,058	0,043
Acumulada	0,299	0,516	0,654	0,745	0,82	0,888	0,946	0,989

Tabela 1 – Análise de Componentes Principais da Matriz de Correlação

Variáveis	PC1	PC2	PC3	PC4	PC5	PC6
Índice de pessoal	0,082	-0,073	0,579	-0,586	-0,278	-0,418
Despesa Fiscal per capita	-0,49	0,217	0,152	-0,211	0,294	0,24
Receita Fiscal per capita	-0,512	0,161	0,094	-0,24	0,247	0,246
Resultado Previdenciário/Receita Previdenciária	-0,448	-0,2	-0,199	0,235	-0,186	-0,395
Déficit Fiscal/ Receita Fiscal	-0,135	-0,415	-0,418	-0,169	-0,297	0,194
Serviço da Dívida/Dívida Fiscal	0,027	-0,463	0,083	0,101	0,671	-0,298
Resultado Primário/Receita Primária	0,152	-0,267	-0,423	-0,655	0,166	0,101
Juros/Serviço da Dívida	-0,079	0,453	-0,304	-0,134	-0,215	-0,169
Despesa Fiscal exceto Gastos com Funcionalismo	0,059	0,404	-0,375	-0,117	0,307	-0,552
Despesa Previdenciária/Despesa Bruta Pessoal	0,488	0,235	-0,021	-0,004	0,187	0,286

Tabela 2 – Coeficientes de componentes principais



A Tabela 1 mostra que o primeiro componente explica 29,9% da variabilidade total das nove variáveis selecionadas; o segundo, um adicional de 21,7% e, os quatro primeiros, acumuladamente, representam 74,5%. Observamos que cinco indicadores destacam-se nessa análise de componente principal: os indicadores “Receita Fiscal *per capita*” e “Resultado Previdenciário / Receita Previdenciária”; aqueles relacionados à dívida pública; o “Índice de Pessoal” e o “Resultado Primário / Receita Primária”, cada um com maior dominância sobre cada um dos quatro componentes analisados, respectivamente.

Portanto, com base nesta metodologia, estas parecem ser variáveis críticas para se entender a saúde financeira dos Estados e, no período analisado, têm peso significativo para compreender o que as diferencia fundamentalmente. Além da análise de componentes principais, que tem o objetivo de sintetizar diversas variáveis em um número menor de componentes, reduzindo sua complexidade, também parece relevante identificar quais Estados estão mais próximos entre si, no que se refere à sua saúde financeira, apontando que as trajetórias não são uniformes.

5.1 Análise de agrupamento (*clusters*)

O gráfico a seguir, chamado dendrograma, apresenta cinco *clusters* diferentes para o ano de 2012, proposto no agrupamento dos Estados brasileiros segundo sua similaridade, na metodologia de ligação média e distância euclidiana (MINGOTI, 2005).

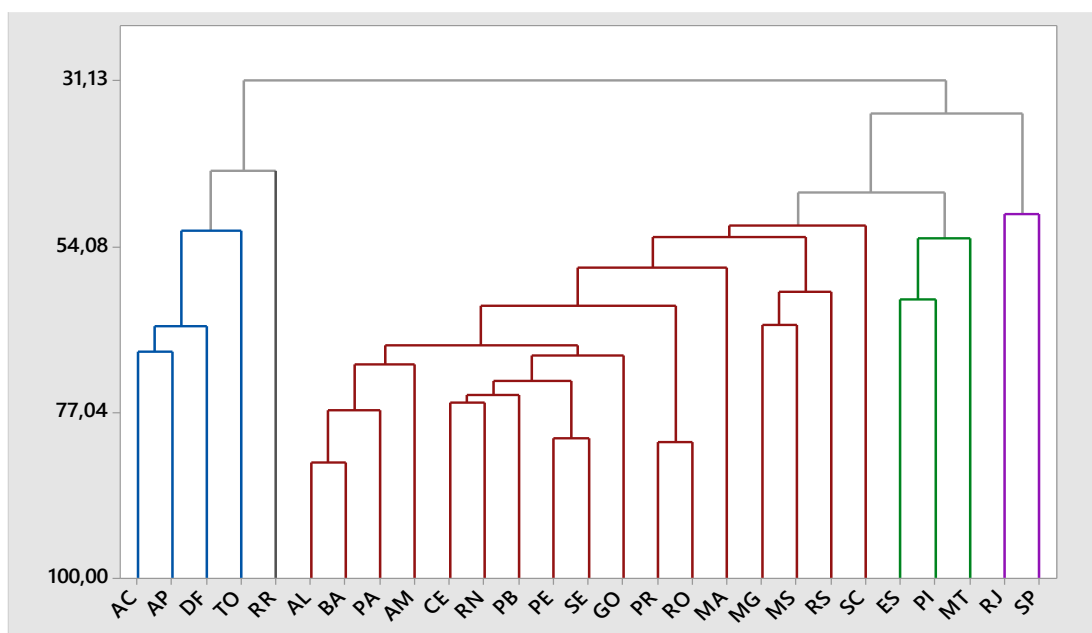


Gráfico 1 – Dendrograma dos Estados Brasileiros e Distrito Federal em 2012

Fonte: Minitab 17 / Elaborado pelos autores

No primeiro *cluster*, estão agrupados os Estados do Acre, Amapá, Distrito Federal e Tocantins. O Estado de Roraima fica identificado isoladamente em um grupo, mas próximo do anterior. Os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro estão agrupados em um terceiro *cluster*, e os Estado do Espírito Santo, Piauí e Mato Grosso em outro. Os demais 17 Estados ficam associados em um grande grupo (que aparece destacado em vermelho no gráfico). É interessante notar que a maioria dos Estados do Nordeste fica muito próxima entre si, com exceção do Estado do Piauí, identificado num outro agrupamento, e o Estado do Maranhão, também neste grupo, mas um pouco mais distante dos demais Estados nordestinos.



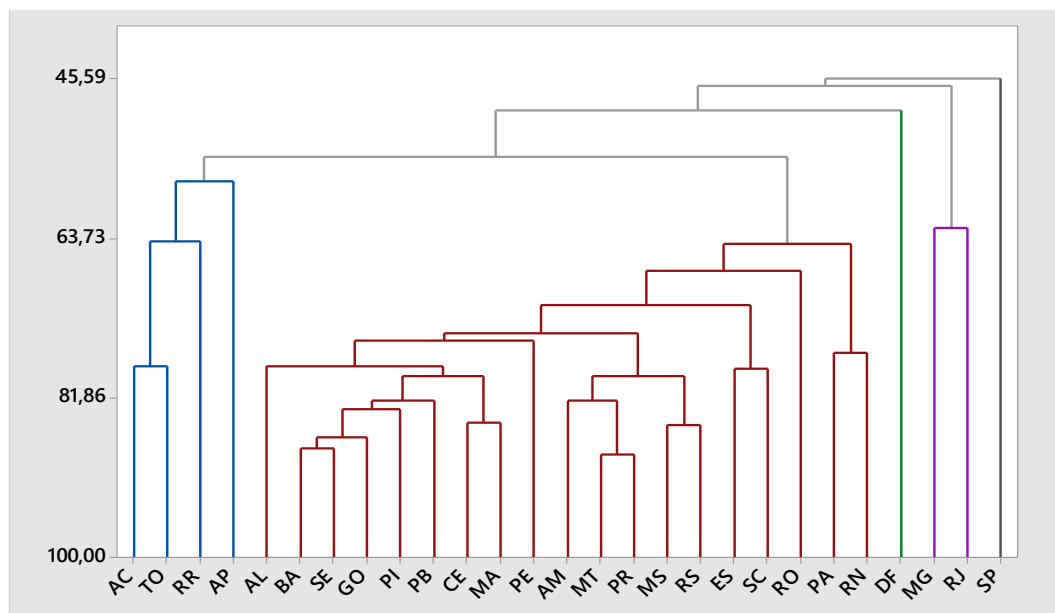


Gráfico 2 – Dendrograma dos Estados Brasileiros e Distrito Federal em 2016

Fonte: Minitab 17 / Elaborado pelos autores

O mesmo gráfico, elaborado a partir dos dados de 2016, mostra algumas diferenças em relação ao agrupamento de 2012. Neste dendrograma, o Estado de São aparece isolado em um grupo, assim como o Distrito Federal, enquanto os Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro englobam um terceiro *cluster*. Os Estados do Acre, Amapá, Tocantins e Roraima foram associados, desta vez, em um único grupo, demonstrando consistência com a evolução de suas finanças públicas. Novamente, muitos Estados (19) são colocados em um mesmo agrupamento, o que demonstra que a similaridade dos indicadores de finanças públicas aumentou. Isso não significa que seu desempenho tenha melhorado, mas tão somente que tenham se tornado mais semelhantes entre si para os indicadores identificados.

É curioso notar que a similaridade (medida no eixo y) aumentou no período 2012-2016. Isto significa que os Estados ficaram mais semelhantes entre si ao longo do tempo, embora isto aparentemente signifique que tenham piorado, de forma geral, o seu desempenho em termos de receitas e gastos públicos.

A seguir, apresentamos os dendrogramas com todas as informações do quinquênio 2012-2016. Foram propostos 30 *clusters* (agrupamentos) para observar como os Estados se organizam ao longo do tempo (os gráficos foram separados a fim de facilitar a leitura, mas são fruto de uma mesma análise). Seria esperado que os Estados ficassem próximos de si mesmos para todos os anos, considerando que as trajetórias individuais tendem a se perpetuar. No entanto, observamos algumas mudanças nítidas de alguns Estados no período, indicando ora piora, ora melhora de seus indicadores.



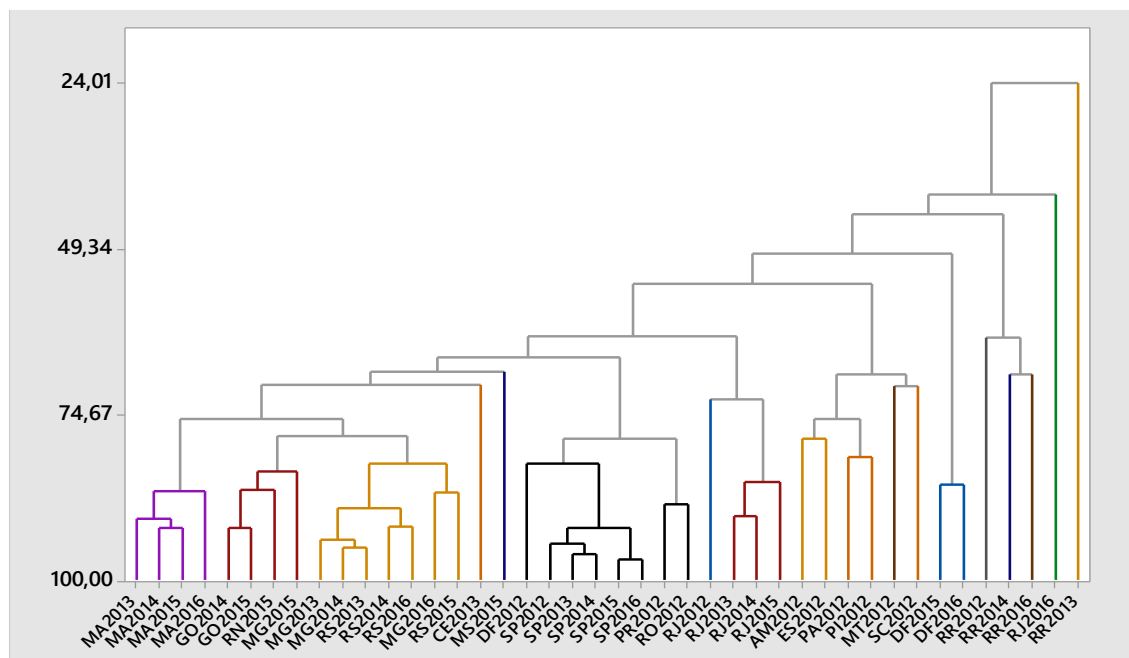


Gráfico 3 – Dendrograma dos Estados Brasileiros e Distrito Federal, no período de 2012 a 2016 (I) – continua
Fonte: Minitab 17 / Elaborado pelos autores

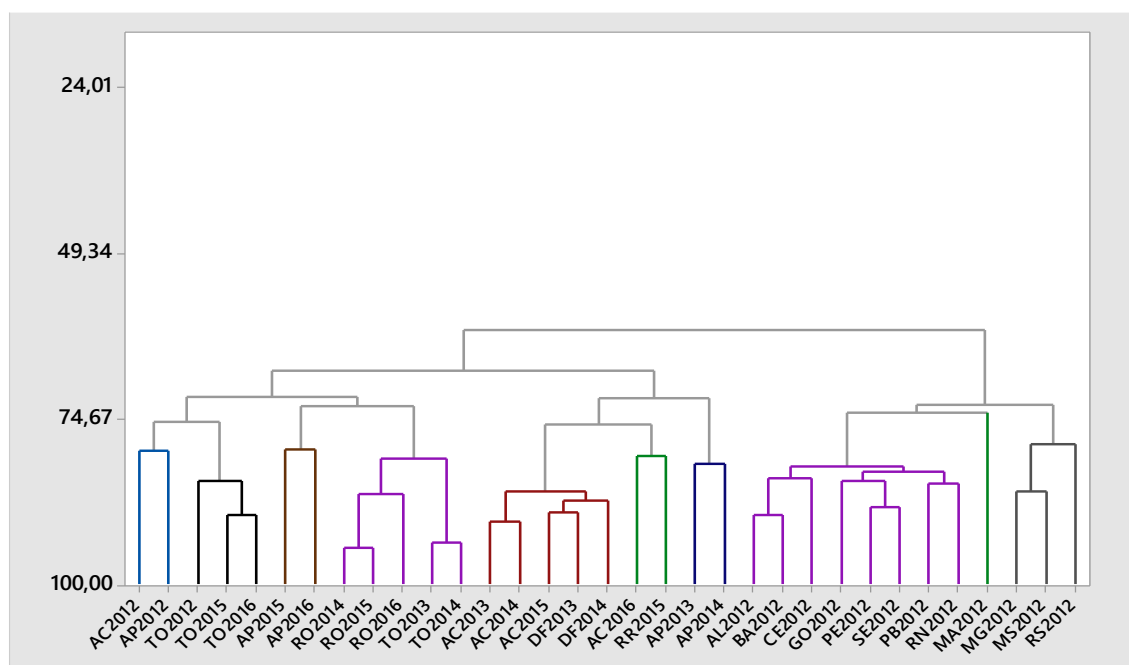


Gráfico 4 – Dendrograma dos Estados Brasileiros e Distrito Federal, no período de 2012 a 2016 (II) - continua
Fonte: Minitab 17 / Elaborado pelos autores



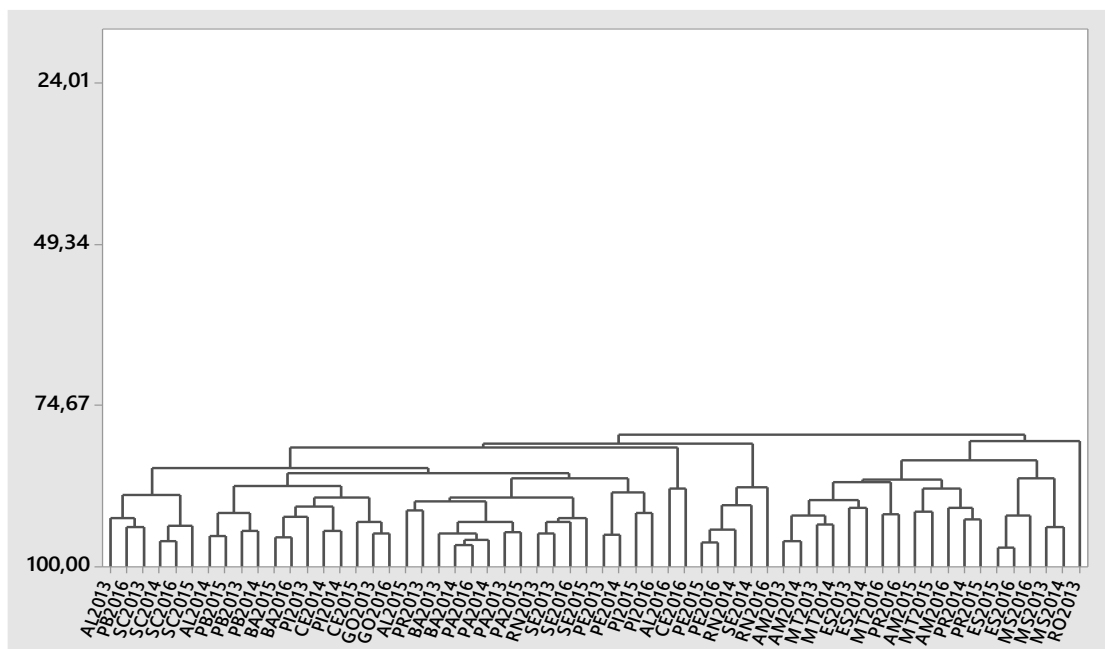


Gráfico 5 – Dendrograma dos Estados Brasileiros e Distrito Federal, no período de 2012 a 2016 (III) – continuação.

Fonte: Minitab 17 / Elaborado pelos autores

O Gráfico 6 sintetiza as informações obtidas na análise de componentes principais (componente 2 versus componente 1) com a exploração dos enquadramentos por similaridade em clusters. Os quatro quadrantes indicam distanciamento dos clusters em relação aos dois componentes.

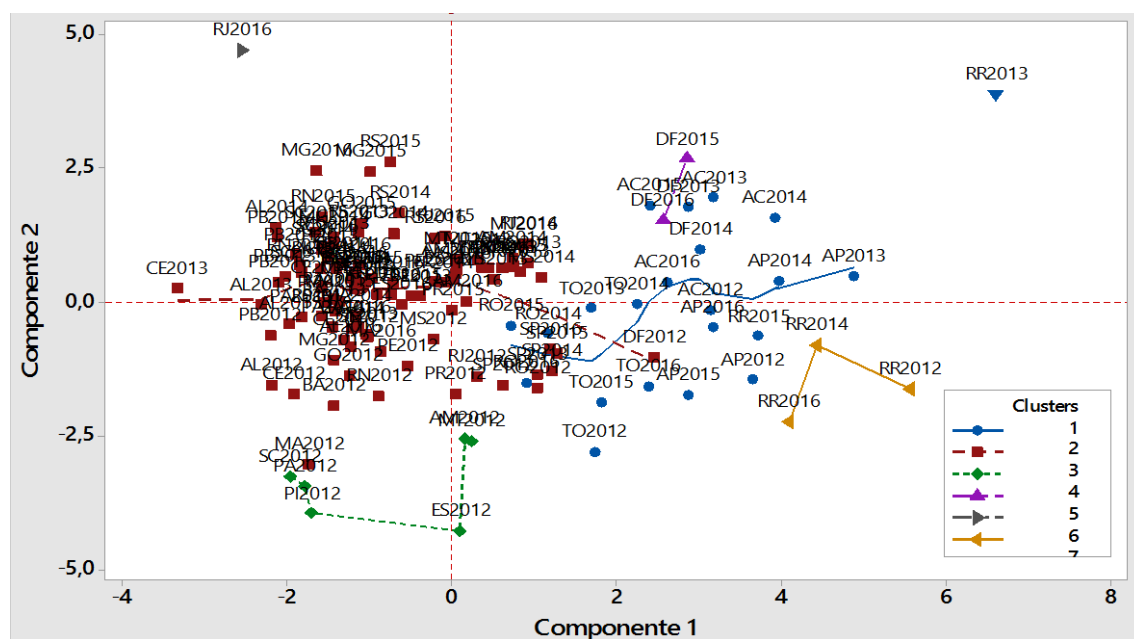


Gráfico 6 – Gráfico de Dispersão do Componente 2 vs Componente 1, por clusters

Fonte: Minitab 17 / Elaborado pelos autores



5.2 Análise descritiva de variáveis selecionadas

a) Índice de Pessoal

Um dos indicadores mais comumente utilizados para valorar a saúde fiscal dos entes federados é o índice de pessoal na LRF. Conforme definido na Lei, a instituição de um limite máximo para a despesa com pessoal de um Estado, medido em termos de sua Receita Corrente Líquida, visa apurar o quanto da sua receita “livre” é onerada pelo pagamento do seu funcionalismo. Assim, o gráfico abaixo apresenta os índices de pessoal do Executivo apurados, por Estado, nos exercícios de 2012 e 2016.

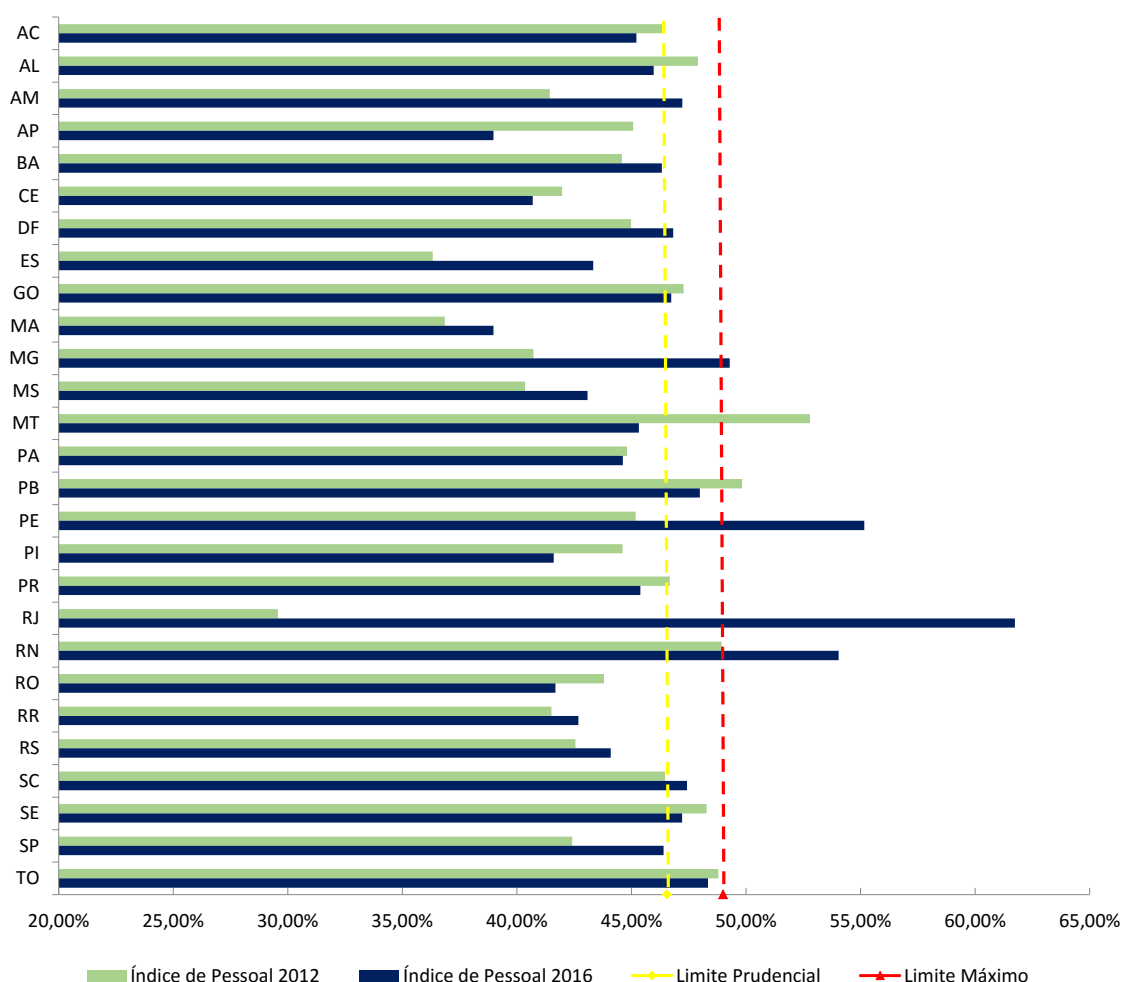


Gráfico 7 – Índice de pessoal na LRF do Poder Executivo nos exercícios de 2012 e 2016, por Estado.

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal 3º quadrimestre de 2012 e 2016 – Executivos Estaduais

Elaborado pelos autores

É interessante perceber que, na apuração das contas do exercício de 2016, para 14 dos Estados da federação, a situação fiscal, no que diz respeito às despesas com pessoal, ainda é de relativa folga fiscal, lhes permitindo gozar de certa margem para expansão de suas despesas com este grupo. Em contrapartida, 9 dos Estados já encontram-se em posição de alerta, transitando entre os limites prudenciais e máximos definidos pela legislação e, para 4 dos 27 Estados da federação, o cenário já é de fortes restrições, passível de sanção nos termos da lei.

Assim, chama atenção a alta taxa de variabilidade do índice apurado pelos Estados brasileiros, de modo a trabalharmos com valores que vão de 29,56% a 61,73%. É também interessante notar que os Estados com os piores índices são também, muitas vezes, aqueles com

situação fiscal mais delicada, o que aponta para o inchamento da máquina públicas destes entes e uma possível má gestão de seu funcionalismo.

b) Despesa Fiscal per Capita

Outro interessante indicador a ser analisado refere-se à despesa fiscal *per capita*, ou seja, a razão entre toda a despesa gasta por um ente e sua população. O Gráfico 8 ilustra os dados apurados no primeiro e último anos da série estudada.

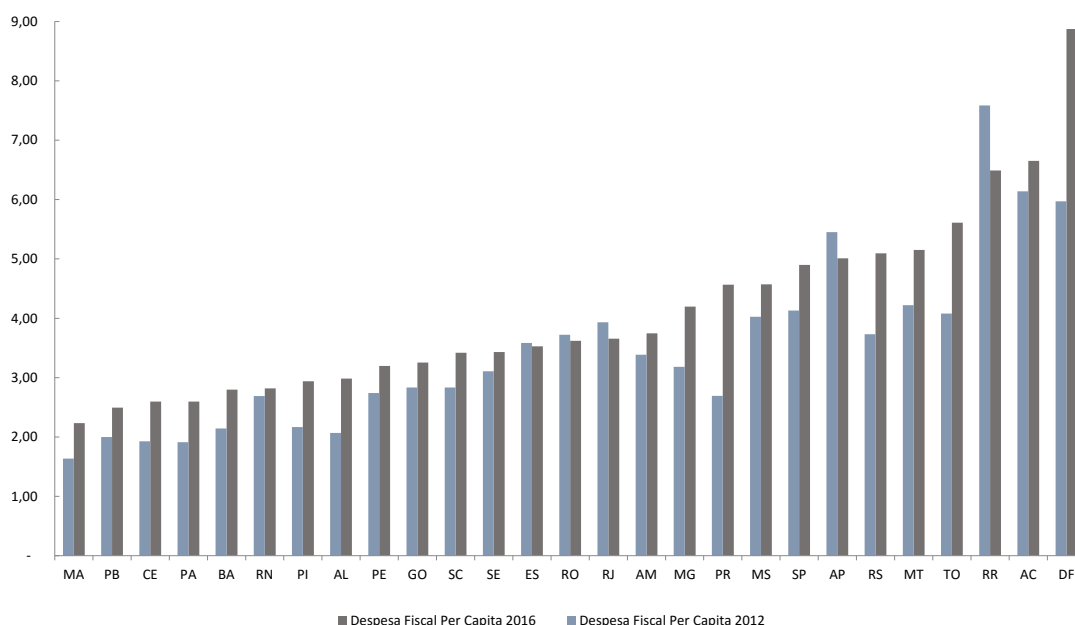


Gráfico 8 – Despesa Fiscal per Capita, por Estado, nos exercícios de 2012 e 2016.

Fonte: Armazém de Informações – SIAFI

Elaborado pelos autores

Conforme os dados apresentados, percebe-se que os Estados pequenos (sob o ponto de vista populacional) são os que apresentam as maiores razões para despesa total gasta por habitante. No entanto, a análise aqui não pauta-se apenas em uma simples correlação direta do tipo “baixa densidade populacional significam menos pessoas para distribuir os recursos”, haja vista que a reduzida população representa também menos pessoas movimentando dinheiro, pagando impostos e contribuindo para geração de riquezas e fortalecimento da base econômica do Estado.

c) Juros / Serviço da Dívida

O indicador de despesas com juros sobre a despesa total gasta com serviço da dívida (somatório das despesas com juros e amortização) sinaliza o quão eficiente é a condução da gestão fiscal de um ente em termos de redução de seu endividamento.



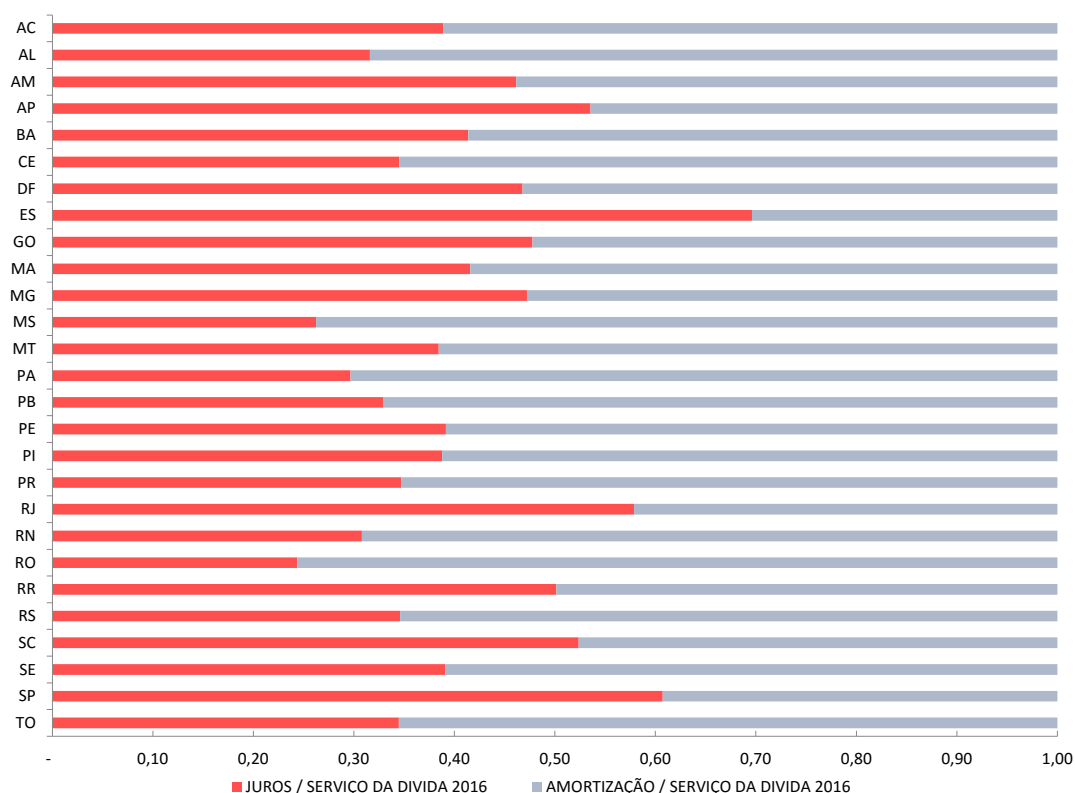


Gráfico 9 – Participação das Despesas com o Pagamento de Juros Sobre o Montante Total Gasto com Serviço da Dívida, por Estado, em 2016.

Fonte: Armazém de Informações – SIAFI

Elaborado pelos autores

Conforme os dados, tem-se que, em 3 dos Estados, as despesas com o pagamento de juros corresponde a mais de 50% da despesa total gasta com o pagamento do serviço da dívida, o que aponta para um preocupante quadro de rolamento da dívida e manutenção do endividamento público daquele ente.

6 Conclusão

Este estudo aponta que há diferenças significativas em relação à saúde financeira dos Estados brasileiros e Distrito Federal. A análise de componentes principais indica que, das diversas variáveis levantadas, um conjunto relativamente pequeno é capaz de capturar a variabilidade geral do desempenho financeiro dos Estados. Além disso, a partir desta metodologia, é possível criar um índice abrangente de finanças públicas e categorizar a saúde fiscal dos entes federados.

O estudo de agrupamentos (análise de *clusters*) mostrou que há diferenças significativas entre os Estados no período analisado. Tal evidência aponta que o *framing* de parte da mídia brasileira em torno de um colapso generalizado das contas públicas estaduais é um descuido sobre a natureza e extensão dos problemas enfrentados pelos Estados. Essa análise permite também confirmar que a assimetria fiscal entre os Estados brasileiros fica evidente entre os Estados de menor porte vis-à-vis os de maior porte (em termos fiscais e populacionais), apontando ainda que a trajetória institucional, questões demográficas e geográficas afetam a saúde financeira. Assim, é fundamental conhecer estas diferenças para que se possa desenhar



marcos regulatórios mais eficientes e para que as trajetórias de cada Estado possam gerar lições a serem aprendidas.

Este estudo cumpriu o objetivo de demonstrar diferenças entre Estados brasileiros no que se refere à sua saúde financeira, mas deixa em aberto questões sobre as narrativas dessas diferenças, seus motivos e idiossincrasias. Neste sentido, uma agenda científica que se debruce sobre estas questões é muito bem-vinda para esclarecer não somente as condições que levam certos Estados a situações de insolvência financeira, mas também as que levam à sustentabilidade fiscal.

Por outro lado, este estudo demonstra que há dois constrangimentos generalizáveis a praticamente todos os Estados. Em primeiro lugar, a dinâmica associada às receitas e despesas é ditada por regras construídas e por políticas executadas pelo governo federal, tais como salários-base para professores, salário mínimo nacional, regras de aposentadoria do regime geral (que afetam, por exemplo, celetistas contratados pelos Estados), bem como políticas econômicas com impacto direto sobre o desempenho fiscal (em particular da receita): juros, câmbio, política industrial. Isto mostra que além das assimetrias intra-estaduais, o federalismo fiscal brasileiro possui um forte componente de centralização em torno da União, produzindo um viés no equilíbrio que se espera de uma federação de membros autônomos em termos fiscais.

Em segundo lugar, as variáveis coletadas apontam que há uma dificuldade de implementação de regras previstas na LRF, que prevê mecanismos de ajuste aplicáveis em casos de acionamento de certas situações-limite (e.g. o limite prudencial da folha de pessoal). Nesse sentido, é preciso promover o empoderamento do campo de finanças públicas no plano subnacional e repensar a profissionalização do processo de decisão em relação às diretrizes políticas insustentáveis e/ou orientadas para o curto prazo (em particular ligadas ao ciclo eleitoral). Outra frente, também relevante, é articular a profissionalização do campo de finanças públicas com processos de abertura das contas públicas, a fim de permitir a democratização e a publicização de informações dos Estados, que, por sua vez, permitirá a ampliação do debate público mais próximo do cidadão, do seu cotidiano e sua linguagem.

É evidente que pesquisas sobre receitas e gastos públicos são imprescindíveis para a própria melhoria da arrecadação da receita, do uso dos recursos públicos e da destinação do gasto, bem como das condições em que estas receitas e gastos acontecem. Estas informações são produzidas por disposição legal e devem ser publicadas em jornais de grande circulação e/ou diários oficiais, mas ficam dispersas sem uma organização sistemática. Notamos que a publicização de dados sobre finanças públicas é uma conquista relativamente recente e que poderia ser melhor explorada pela comunidade científica. No entanto, a coleta de informações consome boa parte da pesquisa operacional, sem contar a existência de erros, falhas operacionais nos sítios e ausências de dados. Se em nossa pesquisa encontramos dificuldades para coletar dados relativos aos Estados e Distrito Federal, de número modesto, tal empreendimento é certamente maior para dados municipais.

Argumentamos que essa falha na organização de dados pode ser suprida por um órgão público ou instituto de pesquisa, inclusive aproveitando sistemas e bancos de dados já existentes. Esta reorganização tem o potencial de alavancar pesquisas importantes sobre a dinâmica existente no federalismo fiscal brasileiro.

Referências

BARTHOLOMEW, David J.; STEELE Fiona; MOUSTAKI, Irini; GALBRAITH, Jane. **The Analysis and Interpretation of Multivariate Data for Social Scientists**. Boca Raton, FL: Chapman & Hall/CRC, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF.



_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 6ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014. 688 p. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8>

CAIXA ECÔNOMICA FEDERAL. **Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação – SISTN**. Disponível em <https://www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon_internet/index.jsp>

HAIR JR, Joseph F.; ANDERSON Rolph E.; TATHAM, Ronald L.; BLACK William C. **Análise Multivariada de Dados**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

IENH. **Manual de Norma de ABNT**. Disponível em <www.ienh.com.br>

MINGOTI, S. A. **Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada**. Belo Horizonte: Editora: UFMG, 2005.

