

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
GUSTAVO FERNANDES DE PAULA

**Execução Orçamentária dos Estados Brasileiros: Autonomia Fiscal, Espaço Fiscal
e os Gastos em Educação e Saúde**

SÃO PAULO, 2016

GUSTAVO FERNANDES DE PAULA

**Execução Orçamentária dos Estados Brasileiros: Autonomia Fiscal, Espaço Fiscal
e os Gastos em Educação e Saúde**

Trabalho preparado para apresentação
no VI Seminário Discente da Pós-
Graduação em Ciência Política da USP,
de 2 a 6 de maio de 2016.

SÃO PAULO, 2016

I. Resumo

O trabalho desenvolvido nesta Iniciação Científica promoveu esforço inédito na busca de dados de receita e despesa dos estados brasileiros. Isto permitiu, após leitura de extensa literatura, criar variáveis capazes de mensurar autonomia fiscal, espaço fiscal e gasto em educação e saúde dos estados brasileiros. São explicadas essas medidas construídas e feita uma análise descritiva dos dados a partir delas. Foram propostas algumas hipóteses preliminares, chegando a algumas conclusões, que são consideradas preliminares, visto que o principal objetivo desta pesquisa foi a criação do banco de dados e de variáveis capazes de mensurá-los. As hipóteses e conclusões, portanto, servem apenas para elucidar uma discussão a respeito dos orçamentos estaduais, indicando caminhos de pesquisa possíveis.

II. Introdução

Esta iniciação científica tem como principal objetivo a construção de um banco de dados sobre o orçamento das Unidades Federativas brasileiras. O pressuposto que motiva este trabalho é a possibilidade de uma melhor classificação e mensuração dos gastos realizados pelos estados, que são fundamentais para análises acuradas de espaço fiscal e autonomia fiscal.

Foi feita a coleta e organização de dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre a execução orçamentária dos 26 estados brasileiros durante o período de 1986 a 2013. A partir desses dados, criamos variáveis capazes de mensurar os gastos do consumo dos governos estaduais, as despesas de capital, as transferências a famílias, as transferências a instituições privadas e as transferências intergovernamentais, tendo como base metodológica o trabalho desenvolvido por Sergio Gobetti e Roberto Orair em “Classificação e análise das despesas públicas federais pela Ótica macroeconômica (2002-2009) ¹”.

Além disso, foi realizado um estudo de literatura sobre esforço fiscal e autonomia fiscal, com destaque para a obra de Peter S. Heller, “Understanding Fiscal

¹ GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Classificação e análise das despesas públicas federais pela Ótica macroeconômica (2002-2009). IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2010. (Texto para Discussão, n. 1485).

Space”. Com isso, criamos variáveis que mediram o espaço fiscal e a autonomia fiscal dos estados, sendo seus resultados apresentados neste trabalho.

Estas medidas são importantes, pois influenciam diretamente a vida econômica dos estados, o que tem consequências na alocação de verbas e possíveis políticas públicas que beneficiam determinada parte da população. Além de consequências econômicas e sociais, há de se destacar consequências político-eleitorais. Por exemplo, um estado que tem maior espaço fiscal teria a possibilidade, e esta é uma das hipóteses exploradas neste relatório, de realizar maiores gastos discricionários em saúde e educação, importantes variáveis eleitorais, visto que são consideradas relevantes, para a maioria das pessoas, na hora de escolherem seus candidatos.

Esta Iniciação Científica, portanto, promoveu um esforço inédito na busca de dados de receita e despesa dos estados brasileiros, despendendo meses para a montagem de um banco de dados completo para criação de uma medida contínua das contas estaduais. Portanto, o que será apresentado é resultado de imenso trabalho para conceber uma nova metodologia de análises das contas estaduais.

III. Metodologia

Como descrito na Introdução, a metodologia básica deste trabalho é a de Gobetti e Orair (2010), que promovem um novo tipo de classificação de despesas do orçamento produzido pela União e pelos Estados Brasileiros.

A fim de construir uma série histórica, Gobetti (2010) propõe que os subitens de gastos sejam contabilizados de acordo com o período de elaboração do orçamento: de 1998 a 2001 e de 2002 a 2006. Porém, a nossa base de dados extrapola essa série temporal, compreendendo o período de 1986 a 2013. A partir de informações obtidas com Sérgio Gobetti, foi possível redimensionar sua metodologia para o período abrangido por nossa pesquisa. Assim sendo, optou-se por adaptar a metodologia proposta por Gobetti (2010) para o período pré-1998 e pós-2006².

Uma obra que tem semelhanças com esta pesquisa, inclusive a influenciando, é o texto de Celina de Souza (2015). A autora busca entender e calcular a GLO (Grau de

² Detalhamento da adaptação da metodologia de Gobetti (2010) à pesquisa presente no Codebook anexado.

Liberdade Orçamentária) dos estados brasileiros para o período de 2002 a 2012. A GLO é diferente de espaço fiscal de Heller, pois o espaço fiscal é o espaço do orçamento público que pode ser utilizado para políticas de interesse dos governos sem afetar a sustentabilidade.

A autora também realiza uma análise da relevância da receita tributária e das transferências constitucionais para os estados, similar ao que essa pesquisa busca medir, assim como a vinculação de recursos para educação e saúde. Souza (2015) analisa o cumprimento dos mínimos constitucionais em Educação e Saúde. Nossa pesquisa busca verificar o cumprimento desses mínimos constitucionais, mas também a variação da discricionariedade dos estados nessas áreas.

IV. Estrutura Fiscal Brasileira

Uma importante alteração no quadro fiscal do estado federativo brasileiro desde a constituição de 1988 é a Lei da Responsabilidade Fiscal, em vigência desde 2000. A LRF determina responsabilidades ao gestor público que deve respeitar os limites de gasto com pessoal (60% da RCL, no máximo), os limites de dívida consolidada líquida e para operações de crédito, além de não criar despesas que o orçamento estadual não pode cobrir.

No mesmo ano que a LRF passou a vigorar, foi aprovada a Emenda Constitucional 29, que estabeleceu gastos mínimos de 12% da Receita Corrente Líquida dos estados na área de Saúde. Até então, apenas Educação tinha patamares mínimos de gastos (25% da RCL para todos os estados, com exceção de São Paulo, que em sua constituição estadual estabeleceu gasto mínimo de 30% da RCL).

É interessante observar se houve influência da LRF na autonomia fiscal, no espaço fiscal e nos gastos discricionários em Saúde e Educação dos estados. Além disso, verificar se as mudanças de regras de gastos em Saúde, de fato alteram os gastos dos estados nesta função.

V. Autonomia Fiscal e Espaço Fiscal

Dois conceitos são importantes para entender a evolução fiscal dos governos estaduais: a autonomia fiscal e o espaço fiscal. Por autonomia fiscal, entendemos o

empenho que os estados realizam para arrecadarem recursos por meio de impostos ou taxas, quando comparados ao recebimento de transferências constitucionais de verba da União. Já o espaço fiscal se refere à capacidade de gasto discricionário dos estados, ou seja, a quantidade de recursos que os governos podem alocar após terem cumprido os gastos obrigatórios.

Segundo Peter S. Heller (2005), o espaço fiscal é a capacidade de alocação de recursos de forma sustentável ao longo do tempo, permitindo gastos discricionários estáveis aos governos. Com isso, aumentos temporários de receita, não caracterizariam o espaço fiscal. Baseado no texto de Heller (2005), desenvolvemos uma nova metodologia de cálculo de Espaço Fiscal, adaptável aos estados brasileiros, como descrita na tabela abaixo:

Tabela 1 – Medida de Espaço Fiscal³

(+) Receita Tributária
(+) Transferências Constitucionais
(-) Juros e Encargos da Dívida
(-) Transferências aos Municípios
(-) Gastos com Pessoal
(-) Gastos Obrigatórios em Educação
(-) Gastos Obrigatórios em Saúde

VI. Discricionariedade Fiscal

Além de entender a capacidade discricionária dos estados brasileiros por meio do cálculo de espaço fiscal, se busca entender os gastos discricionários em educação e

³ A medida de espaço fiscal aqui apresentada considera como receita dos estados apenas receita tributária e transferências constitucionais, pois são as únicas verbas que os estados, efetivamente, têm certeza que irão receber, visto que são compostas por impostos, taxas e transferências, previstas pelas constituições estaduais e federais. O uso dessas variáveis na compreensão de receita dos estados é particular dessa pesquisa, havendo autores que mensuram as receitas dos estados de modo diferente. Por exemplo, no texto “Fiscal Space and Public Sector Investments in Infrastructure: A Brazilian Case-Study”, os autores Afonso, Araújo e Júnior entendem a receita dos estados como a soma de carga tributária, dividendos, rendimentos de alguns tipos empresas estatais (quasi-corporations), rendimento de propriedades atribuídas aos seguros, segurados, aluguéis e contribuição social imputada.

saúde, área com gastos mínimos determinados pela Constituição. Para isso, compararam-se os gastos obrigatórios e os gastos discricionários dos estados nessas áreas ao longo da série histórica dessa pesquisa (1986-2013).

VII. Hipóteses

a) **Quanto maior o PIB, maior a autonomia fiscal e o espaço fiscal dos estados.**

Os valores do PIB definem os estados que são mais ricos e desenvolvidos. Sendo assim, estados com maior PIB teriam maior parcela da receita formada pela receita tributária e menor parcela de transferências constitucionais. Ao mesmo tempo, estados com maior PIB teriam maiores espaços fiscais.

b) **Quanto maior a autonomia fiscal, maior o espaço fiscal.**

Entendendo a autonomia fiscal como a proporção de receita tributária em relação à receita total do estado, na medida em que a autonomia fiscal é maior, o espaço fiscal também é maior.

c) **Quanto maior o espaço fiscal, maior os gastos discricionários em educação e saúde.**

Entendendo o espaço fiscal como a existência de verbas que podem ser alocadas discricionariamente, acreditamos que este quadro permita ao estado realizar gastos em áreas importantes e de considerável benefício público e, conseqüentemente, eleitoral. Dessa forma, os gastos discricionários em Educação e Saúde seriam maiores quando os espaços fiscais são maiores e menores se os espaços fiscais são mais baixos.

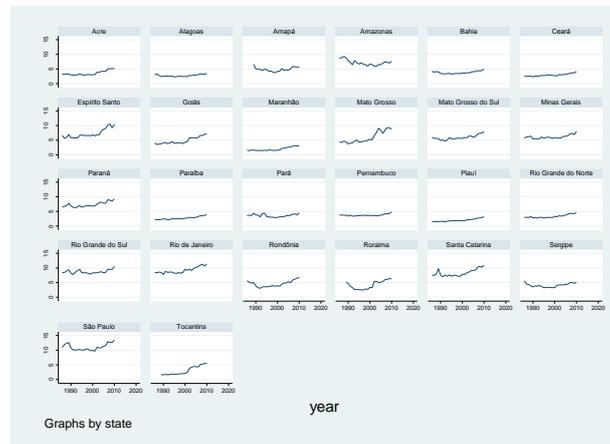
VIII. Resultados preliminares

De acordo com as análises feitas no decorrer da pesquisa, é possível termos alguns posicionamentos preliminares acerca das hipóteses exploratórias.

a) **Quanto maior o PIB, maior a autonomia fiscal e o espaço fiscal dos estados.**

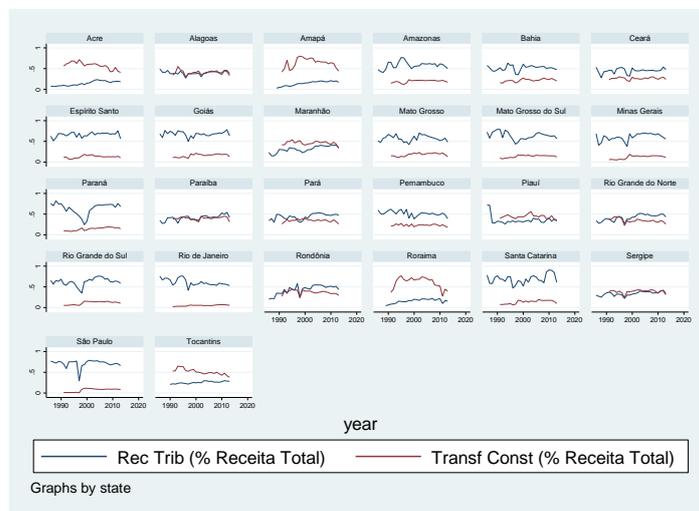
Observa-se que o PIB não influencia a autonomia fiscal dos estados ao longo de uma série temporal.

Gráfico 1: PIB per capita Corrente



Fonte dos Dados: World Bank Internacional

Gráfico 2: Receita Tributária e Transferências Constitucionais (% da receita total)

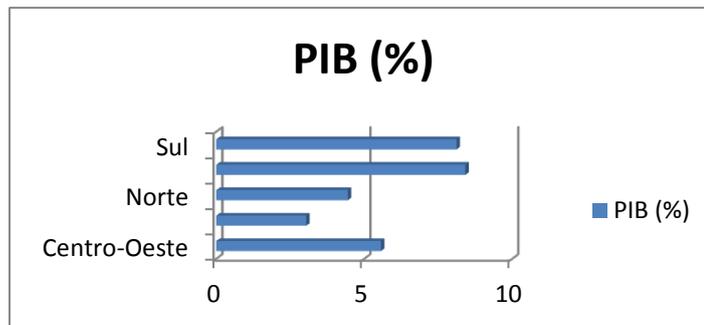


Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

Ao analisar as médias, os estados com PIB mais elevado não são os que apresentam maior autonomia fiscal e estados com PIB mais baixo não são, necessariamente, os que apresentam menor autonomia fiscal. Essa afirmação é verdadeira também quando tomamos a região com maior PIB (Sudeste), que é apenas a

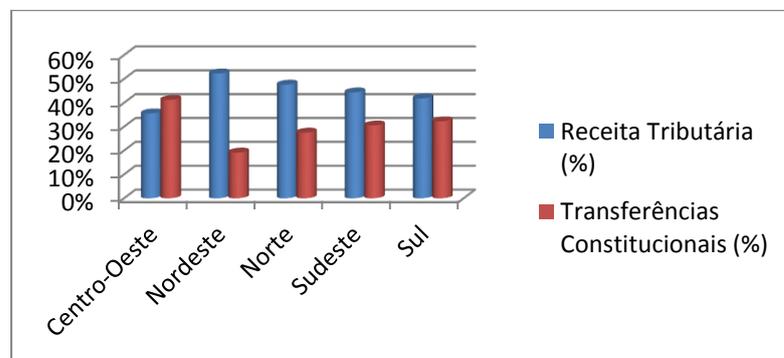
quarta em termos de autonomia fiscal. Inclusive, pode-se inferir o contrário se tomarmos que a região com menor PIB (Norte), a que mais possui autonomia fiscal. Dessa forma, não é possível associar PIB e autonomia fiscal.

Gráfico 3 – PIB per capita (Corrente, por região)



Fonte dos Dados: World Bank Internacional

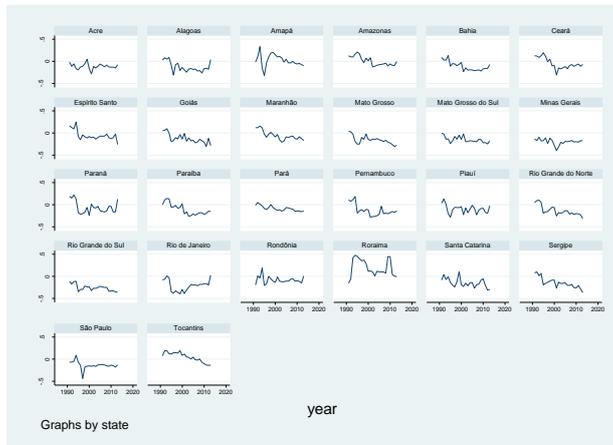
Gráfico 4: Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais (% da Receita Total, por região)



Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

A análise temporal não permite associar as variações do PIB com as variações do espaço fiscal, sendo que a distribuição de estados com alta e baixa média de espaço fiscal, entre os estados com maior média de PIB é igual e, conseqüentemente, estados com baixa e alta média de espaço fiscal tem distribuição similar entre os estados com baixa média de PIB. Sob esta ótica, não é possível afirmar que estados mais desenvolvidos apresentam maior espaço fiscal.

Gráfico 5 - Espaço Fiscal (% da receita total)

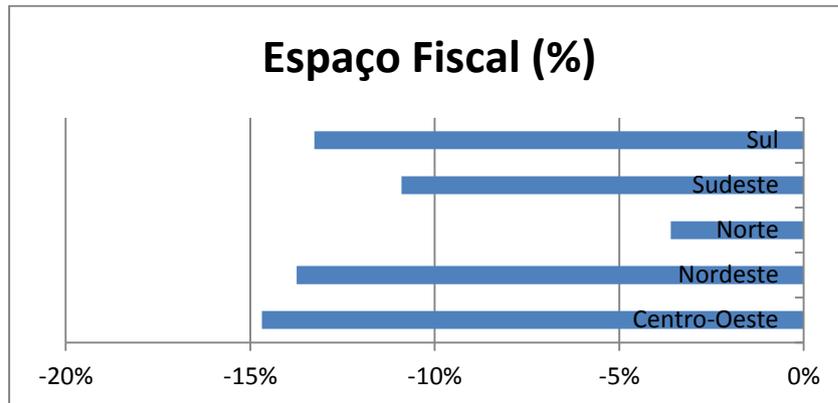


Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

Ao aplicarmos nossa metodologia ao banco de dados sobre as receitas e despesas dos estados brasileiros, 24 estados não apresentam espaço fiscal na maior parte de suas séries temporais, sendo que o espaço fiscal começa positivo nos primeiros anos e termina negativo em quase todos os estados, sendo positivo em quase todo o período apenas em Roraima e Tocantins, apesar de em Tocantins ser negativo nos últimos cinco anos da série temporal. Quanto ao movimento dos gráficos, em apenas um estado o espaço fiscal parece estar aumentando (Rio de Janeiro), em 20 estados parece estar diminuindo.

Ao analisarmos a média de Espaço Fiscal, por região, percebemos que a região Norte é a que apresenta melhor Espaço Fiscal, ao mesmo tempo em que apresenta o quarto PIB de todas as regiões. A região Sudeste, que é a de maior PIB no país, é a segunda região quando analisamos o espaço fiscal.

Gráfico 6 – Espaço Fiscal (% da Receita Total, por região).

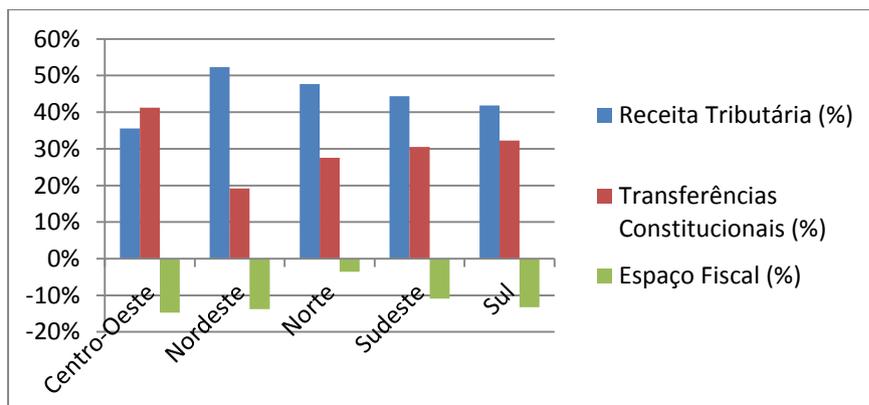


Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

b) Quanto maior a autonomia fiscal, maior o espaço fiscal.

É possível afirmar, olhando a análise temporal e a média por estados, que o espaço fiscal varia tanto em virtude da receita tributária, quanto das transferências constitucionais, mas principalmente em virtude da receita tributária. Ao analisar a média por região, a região com menor espaço fiscal é a com menor autonomia e a com maior espaço fiscal é a que apresenta a segunda maior autonomia fiscal, o que pode indicar a existência de alguma relação de espaço fiscal e autonomia fiscal.

Gráfico 7 – Média de Receita Tributária (%), Transferências Constitucionais (%) e Espaço Fiscal (%), por região.



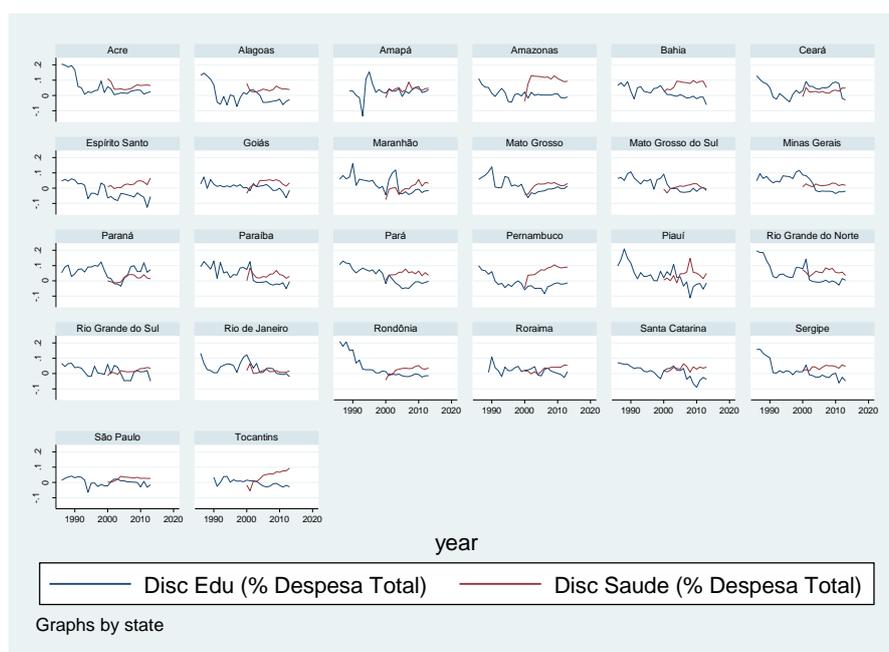
Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

Quando analisamos as médias, há relação entre espaço fiscal, receita tributária e transferências, sendo impossível, nesses casos, associar os maiores valores de espaço fiscal há apenas uma dessas duas variáveis.

c) Quanto maior espaço fiscal, maior os gastos discricionários em educação e saúde.

É possível notar que não há uma relação direta entre espaço fiscal e discricionariedade em saúde e educação. Se considerarmos as médias por estado, os estados com maior espaço fiscal e menor espaço fiscal, apresentam valores relativamente próximos com relação à discricionariedade.

Gráfico 8 - Discricionariedade Saúde e Educação (% da despesa total)



Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

Apesar disso, é notável que a discricionariedade em Saúde é muito maior do que a de educação, sendo que, para saúde a maioria dos estados cumprem os mínimos constitucionais, sendo menor este cumprimento em educação. Sendo assim, uma possível explicação para essa discricionariedade em saúde é que os valores a serem investidos em saúde, determinados pela constituição, são proporcionalmente menores do que aqueles determinados para educação.

IX. Lei de Responsabilidade Fiscal

No geral, há indicadores de melhora, na maioria dos estados, nas variáveis aqui mencionadas (PIB per capita, Espaço Fiscal, Receita Tributária e Transferências Constitucionais) após entrar em vigor a LRF. A única exceção é em relação aos gastos discricionários em educação, que tiveram considerável queda, e gastos discricionários em saúde, em que não é possível chegar a uma conclusão.

X. Conclusão

Quanto às hipóteses exploratórias deste Relatório, elas tiveram por função, apresentar algumas informações obtidas e outras que são necessárias para que seja possível, factualmente, comprovar ou refutar as hipóteses.

Uma das análises que podem ser feitas futuramente é se a existência de espaço fiscal está relacionada aos grupos e partidos políticos no poder. Dessa forma é possível verificar se certos grupos políticos tentam aumentar o espaço fiscal e de que forma ocorre este processo. Além disso, verificar para quais áreas eles tendem a gastar essa verba discricionária. Também é possível verificar os cumprimentos de mínimos constitucionais em Educação e Saúde e uma maior ou menor autonomia fiscal de acordo com certos partidos políticos no poder. Ou seja, é possível também verificar as variáveis deste trabalho relacionadas à tentativa de reeleição de um político ou a manutenção de um partido no poder.

XI. Bibliografia

ALENCAR, A.A., e GOBETTI, S.W. Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. XIII Prêmio Tesouro Nacional. Tópicos Especiais de Finanças Públicas–Primeiro Lugar. Brasília, 2008.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

EDUCAÇÃO, M. D. Subsídios do Ministério Público para acompanhamento do FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação: 44 p. 2008

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Classificação e análise das despesas públicas federais pela Ótica macroeconômica (2002-2009). Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2010.

GOBETTI, S. W. Estimativa dos Investimentos Públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Finanças Públicas. XI Prêmio Tesouro Nacional de Monografias em, 2006.

GUEDES, O. Orçamento Público e Cidadania, 2012.

HELLER, Mr Peter S. Understanding Fiscal Space (EPub). International Monetary Fund, 2005.

MELONI, Osvaldo. Budget manipulation and vertical fiscal imbalance. 2011.

MENDES, M. J. Transformações e Impasses da Estrutura Fiscal e Tributária de 1988 a 2013. (Texto para Discussão nº 136). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, 2013. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos.

PERES, M. A. F. Os Efeitos Dinâmicos da Política Fiscal Sobre a Atividade Econômica: Um Estudo Para o Caso Brasileiro. Universidade de Brasília, 2006.

RODDEN, J. The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world. American Journal of Political Science. 670-687. 2002.

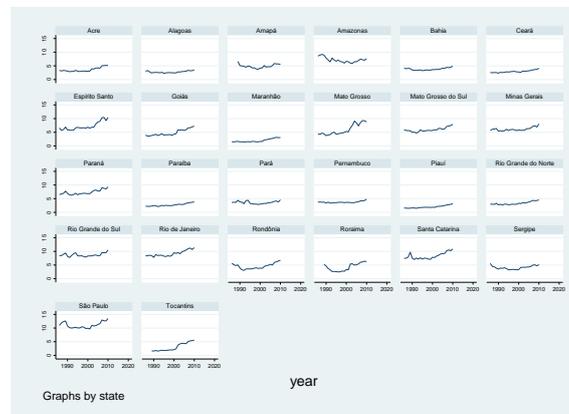
SCHUKNECHT, Ludger. Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. Public Choice 102.1-2,113-128. 2000.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

STN, M. D. F.-S. D. T. N.-. O Que Você Precisa Saber sobre Transferências Constitucionais e Legais: Lei Complementar 87/1996: 12 p. 2013.

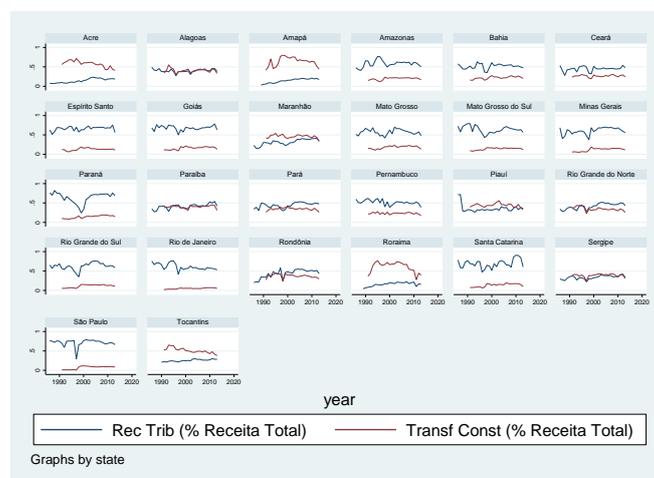
XI. Apêndice

Gráfico 1: PIB per capita Corrente



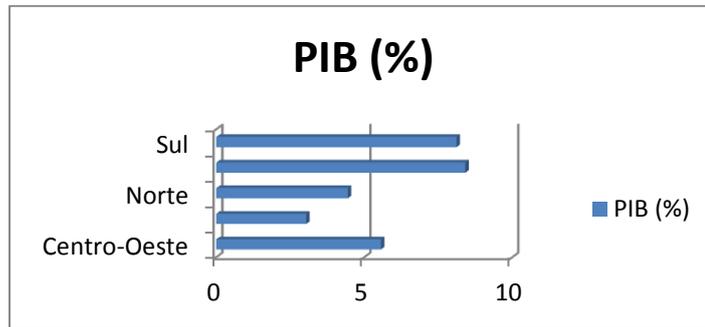
Fonte dos Dados: World Bank Internacional

Gráfico 2: Receita Tributária e Transferências Constitucionais (% da receita total)



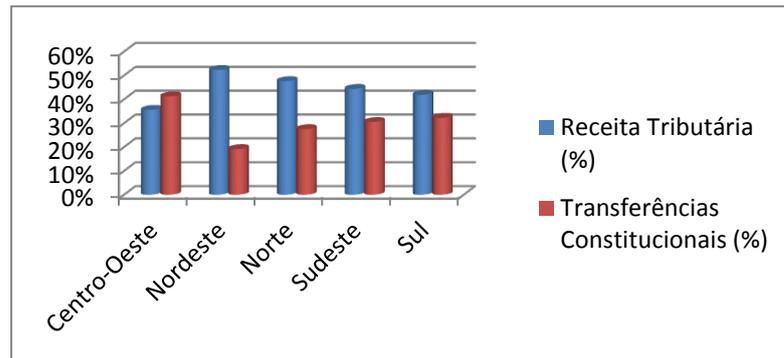
Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 3 – PIB per capita (Corrente, por região)



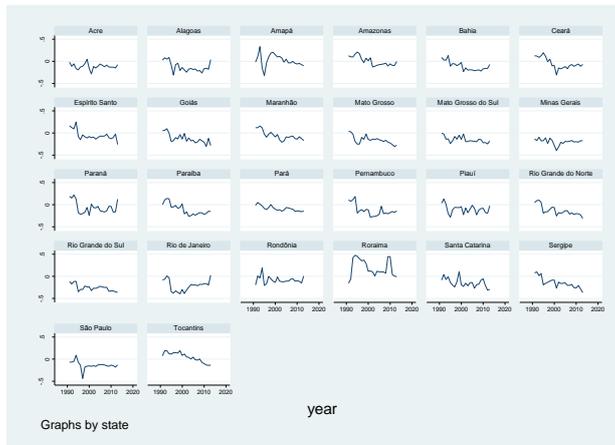
Fonte dos Dados: World Bank Internacional

Gráfico 4: Receitas Tributárias e Transferências Constitucionais (% da Receita Total, por região)



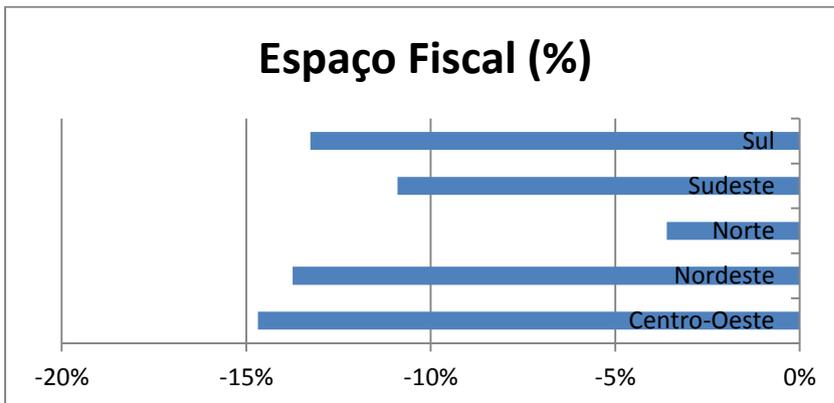
Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 5 - Espaço Fiscal (% da receita total)



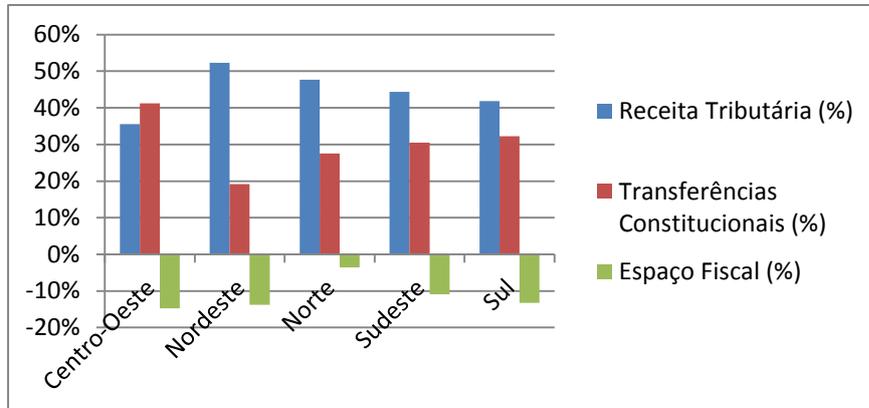
Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 6 – Espaço Fiscal (% da Receita Total, por região).



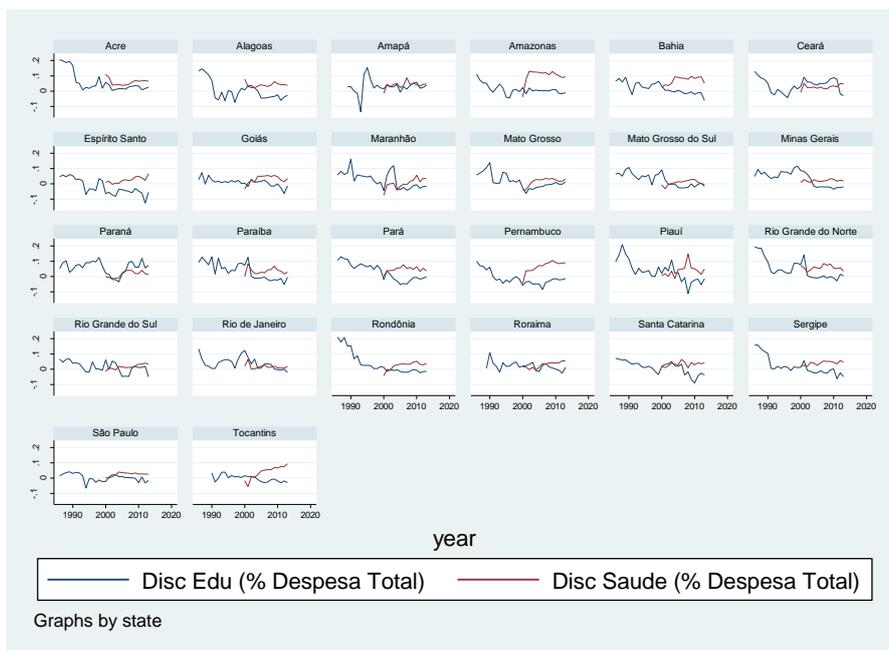
Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 7 – Média de Receita Tributária (%), Transferências Constitucionais (%) e Espaço Fiscal (%), por região.



Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional

Gráfico 8 - Discricionariedade Saúde e Educação (% da despesa total)



Fonte dos Dados: Secretaria do Tesouro Nacional