

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Socioeconômico - CSE
Departamento de Economia e Relações Internacionais
Curso de Ciências Econômicas

A EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO EM SANTA CATARINA NO
PERÍODO DE 2001 A 2016

Paulo Victor Barbosa Rodrigues Mercadante

Florianópolis, 2017

PAULO VICTOR BARBOSA RODRIGUES MERCADANTE

**A EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO EM SANTA
CATARINA NO PERÍODO DE 2001 A 2016**

Monografia submetida ao curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme de Oliveira

Florianópolis, 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

A Banca Examinadora resolveu atribuir nota **9,0** ao aluno Paulo Victor Barbosa Rodrigues Mercadante na disciplina CNM 7107 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Prof. Dr. Guilherme de Oliveira
Presidente

Prof. Dr. Lauro Francisco Mattei
Membro 1

Prof. Dr. Arlei Luiz Fachinello
Membro 2

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus. Não poderia ser diferente, pois Ele, em toda sua grandiosidade, me agradeceu com as ferramentas necessárias para consolidação de mais essa conquista.

Cabe a Ele também a graça por ter me inserido na família da qual eu faço parte. Sem o apoio incondicional de meus pais, acredito fielmente que jamais obteria êxito nessa jornada. As noites mal dormidas, o investimento em minha educação e, principalmente, o empenho em consolidar os valores necessários à construção de uma pessoa de caráter, espero agora, recompensar.

A menção a meus irmãos também se faz necessária, pela compreensão e parceria jamais recusada. Em especial a minha irmã Marina, da qual desfruto do convívio diário e sei que jamais me faltará.

Não menos importante, dedico essa monografia a minha namorada Cristina. A paciência, o incentivo e a busca pelo objetivo em comum que caracterizam nosso relacionamento, me deram forças para enfrentar esse desafio.

Uma atenção especial ao meu orientador, Prof. Dr. Guilherme de Oliveira. Sua disponibilidade e boa vontade em compartilhar o conhecimento por ele adquirido, se refletiu em um enorme aprendizado, o qual, com certeza, espero aplicar em minha carreira.

Agradeço também aos funcionários da Secretaria da Fazenda Estadual de Santa Catarina, em especial ao analista Paulo Valentini, cuja solicitude inspira o propósito do que deve ser um servidor público.

A todos que, direta ou indiretamente, participaram de minha formação, meu muito obrigado.

RESUMO

MERCADANTE, Paulo V.B.R. **A evolução do endividamento público de Santa Catarina no período de 2001 a 2016.** Florianópolis, 2017. 99 f. Monografia (graduação). Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico.

Este trabalho de conclusão de curso de graduação em Economia tem por objetivo avaliar o perfil de endividamento do governo do estado de Santa Catarina, considerando o contexto de submissão à Lei de Responsabilidade Fiscal. Para tanto, realizou-se uma pesquisa junto aos principais órgãos de estatística nacionais, bem como aos relatórios e demonstrativos disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda de Santa Catarina (SEF/SC). Inicialmente, o estudo se fundamenta em bases teóricas que envolvem as teorias microeconômicas que justificam a necessidade de existência de um estado como ente regulador. Num segundo momento, definem-se os fundamentos e bases legais utilizados na construção do Orçamento Público, instrumento pelo qual o Estado utiliza para promover suas políticas. A partir disso, após uma contextualização a respeito de aspectos gerais da economia catarinense, realizou-se uma análise descritiva através das informações contábeis disponibilizadas pelo Governo do Estado, através da SEF/SC, em seu sítio na internet, com o objetivo de identificar a trajetória e a composição da dívida estadual sob efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal. Inicialmente, a construção da análise “abaixo da linha” do computo permitiu avaliar o teor da política estadual quanto a gestão dos recursos financeiros pós vigência da LRF. Com isso, foi constatado que o maior componente da dívida no período se trata da Renegociação com a União proposta pela Lei 9496, a qual diminuiu de importância nos últimos anos devido a opção por uma mudança de perfil entre a origem dos credores. Conclui-se, também, que o estoque da dívida fora inicialmente afetado de forma a diminuir de importância nos primeiros anos de vigência da LRF, revertendo essa tendência nos últimos cinco anos analisados. Contudo, se fez necessária a observação “acima da linha”, que exprime o resultado em termos agregados das políticas adotadas. De tal ponto de vista, constatou-se que a manutenção do superávit primário foi garantida do início até o ano de 2013, momento no qual a mudança no perfil do credor do estado catarinense e adesão a programas de investimento ocasionaram tendência de aumento valores gastos a título de serviço da dívida e conseqüente déficit, tornando necessária, assim, a observação quanto a custos que essas obrigações tentem a gerar para o futuro.

Palavras-chave: Orçamento Público, Dívida Estadual, Lei de Responsabilidade Fiscal, Composição da Dívida, Santa Catarina, Resultado Primário, Resultado Nominal

ABSTRACT

This final research of finishing graduation course in Economics aims to evaluate the debt profile of the government of the state of Santa Catarina, taking into account the context related to the Fiscal Responsibility Law. In this context, a survey was carried out in the main national statistical agencies, and in the reports and statements provided by the Finance Secretariat of Santa Catarina State (SEF/SC). Initially, the study was based on theoretical grounds that involve the microeconomic theories that justify the need for a state as a regulatory entity. Secondly, the legal foundations and bases used in the construction of the Public Budget are defined, an instrument by which the State uses to promote its policies. Based on these definitions, from a contextualization of the general aspects of the Santa Catarina economy, a descriptive analysis was carried out through the accounting information provided by the State Government, through SEF/SC, on its website, with the objective of identifying the Trajectory and the composition of the state debt under the Fiscal Responsibility Law. As a result, it was found that the largest component of debt in the period was the Renegotiation with the Union proposed by Law 9496, which declined in importance in recent years due to the option to change the profile of creditors. The conclusion about that is the stock of debt was affected, initially, in order to decrease of importance in the first years of the FRL, reversing this trend in the last five years analyzed. However, it was necessary to observe "above the line", which expresses the result in aggregate terms of the policies adopted. The check that the maintenance of the primary surplus was guaranteed from the beginning until the year 2013. In this year, there was a change in the profile of the creditor of the state of Santa Catarina and adherence to investment programs caused a tendency to increase amounts spent on Debt service and consequent deficit, thus making it necessary to observe the costs incurred by those obligations for the future.

Keywords: Public Budget, State Debt, Fiscal Responsibility Law, Debt Composition, Santa Catarina, Primary Result, Nominal Result

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Equilíbrio na caixa de <i>Edgeworth</i>	08
Figura 2: Ciclo Orçamentário	18
Figura 3: Relação dos Instrumentos Orçamentários	21
Figura 4: Etapas da Receita Orçamentária	23
Figura 5: Esquema da Classificação das Receitas Públicas	24
Figura 6: Classificações da Estrutura Programática	28
Figura 7: Taxa de variação Real no ano do PIB de 2000 a 2014 - em %	37
Figura 8: Setores industriais do estado de Santa Catarina	39
Figura 9: Participação das Mesorregiões no PIB de SC em 2014	40
Figura 10: DCB e DCL em relação ao PIB de SC no período de 2001 a 2016 (em %)	48
Figura 11: Taxa média de variação anual do PIB, da DCB e da DCL (em %)	49
Figura 12: Trajetória da DCB e DCL estadual em termos reais (em R\$ milhões de 2008)	50
Figura 13: Composição da Dívida estadual entre Contratual, Mobiliária e Outras (em %) ...	53
Figura 14: Trajetória e composição da dívida contratual do estado de Santa Catarina no período de 2001 a 2016, em termos reais (em R\$ de 2008)	54
Figura 15: Comparação da participação entre credores de instituições financeiras internas e externas no período de 2001 a 2016 (em %)	61
Figura 16: Proporção do montante devido pelo estado de SC em relação a intencionalidade de sua contratação (em %)	66
Figura 17: Relação entre DCL e RCL dos estados e Distrito Federal no fim do exercício de 2009 e de 2015	70
Figura 18: Comparação entre a relação DCL/RCL e DCB/RCL do estado de Santa Catarina no período entre 2001 e 2016	72
Figura 19 – Resultados Primário e Nominal do estado de Santa Catarina, de 2003 a 2016, em reais de 2008 (IGP-DI)	75
Figura 20 – Taxa de variação do pagamento do serviço da dívida e da receita e despesa primária em SC, no período entre 2003 e 2016, em reais de 2008 (IGP-DI)	78
Figura 21 – Evolução do pagamento de juros e amortização de dívidas de SC entre janeiro de 2011 e dezembro de 2016, em valores de janeiro de 2013 (IGP-DI)	80
Figura 22 – Composição das despesas estaduais entre primária e a serviço da dívida (em%).	82

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Estrutura qualitativa da Despesa Orçamentária	27
Tabela 2: Estrutura quantitativa da Despesa Orçamentária	29
Tabela 3: Evolução da participação dos Setores em Santa Catarina de 2002 a 2014 (em %) .	38
Tabela 4: Participação dos Setores no Valor Adicionado Bruto no ano de 2014 (em %)	39
Tabela 5: Composição da dívida estadual nos termos da LRF - valores correntes (R\$)	43
Tabela 6: Dedução de ativos financeiros para obtenção da DCL – valores correntes (R\$)	44
Tabela 7: Nível e participação dos credores internos do estado de SC em percentual em valores reais (R\$ de 2008)	56
Tabela 8: Taxa de crescimento da dívida contratual interna – por credor (em %)	56
Tabela 9: Contratos de dívida contratual interna vigentes entre 2011 e 2016 – em valores reais (R\$ de 2008)	57
Tabela 10: Nível e participação dos credores externos do estado de SC em percentual e valores reais de 2008	62
Tabela 11: Relação entre Receitas de operação de crédito e RCL nominais, por estado	73

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AFD – Agência Francesa de Desenvolvimento
ARO – Antecipação de Receita Orçamentária
BADESC – Agência de Fomento de Santa Catarina
BACEN – Banco Central do Brasil
BAML – Bank of America Merrill Lynch
BB – Banco do Brasil
BESC – Banco Estadual de Santa Catarina
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BMW - Bayerische Motoren Werke AG
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Fundação
BR - Brasil
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CAF – Corporação Andina de Fomento
CEF – Caixa Econômica Federal
CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina
CF – Constituição Federal
DCB – Dívida Consolidada Bruta
DCL – Dívida Consolidada Líquida
DF – Distrito Federal
DFL – Dívida Fiscal Líquida
DICD – Diretoria de Captação de Recursos e Dívida Pública
DLSP – Dívida Líquida do Setor Público
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FIESC – Fundação das Indústrias de Santa Catarina
FMI – Fundo Monetário Internacional
FRL – Fiscal Responsibility Law
FUNDAM – Fundo de Apoio aos Municípios
GND – Grupo de Natureza de Despesa
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDOC – Identificador de Doação e Operação de Crédito
IDUSO – Identificador de Uso
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor
ITCMD – Imposto sobre Transmissão *Causa mortis* e Doação
JICA – Agência de Cooperação Internacional do Japão
LC – Lei Complementar
LOA – Lei Orçamentária Anual
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LFTSC – Letras Financeiras do Tesouro do estado de Santa Catarina
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
IGP-DI - Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PACTO – Plano de Governo Pacto por Santa Catarina
PASEP – Programa de Formação de Patrimônio do Servidor Público
PCASP – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PCD – Plano Catarinense de Desenvolvimento
PEC – Proposta de Emenda a Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PLAMEG – Plano de Metas do Governo
PLOA – Proposta de Lei Orçamentária Anual
PMAE - Programa de Modernização das Receitas e da Gestão Fiscal Estaduais
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
POE – Plano de Obras e Equipamentos
PPA – Plano Plurianual
RGF - Relatório de Gestão Fiscal
RREO –Relatório Resumido da Execução Orçamentária
RRF – Regime de Recuperação Fiscal
SC – Santa Catarina
SEF – Secretaria de Estado da Fazenda
SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática
SPG – Secretaria de Planejamento e Gestão
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
VAB – Valor Adicionado Bruto
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	3
1.1 Objetivos	5
1.1.1 Objetivo geral	5
1.1.2 Objetivos específicos.....	5
2 REVISÃO DE LITERATURA.....	7
2.1 O papel do Estado na economia.....	7
2.2 O crescimento do Estado na economia	12
2.3 Orçamento público.....	15
2.3.1 Orçamento Público no Brasil.....	19
2.3.1.1 Processo Orçamentário.....	20
2.3.1.2 Receitas Públicas.....	23
2.3.1.3 Despesas Públicas	26
2.4.1.1 Critérios para o cálculo da dívida.....	31
2.4.2.1 Limitação legal ao Endividamento Público.....	33
3 MÉTODOS E TÉCNICAS.....	36
3.1 Caracterização do objeto de estudo.....	36
3.2 Métodos e técnicas aplicados à pesquisa.....	41
4 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA CATARINENSE ENTRE 2001 E 2016.....	46
4.1 Dívida estadual catarinense nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	69
5 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO FLUXO DA DÍVIDA ESTADUAL	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	87

1 INTRODUÇÃO

Ainda em seu governo interino, o presidente Michel Temer aprovou no congresso a alteração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO (2016), com um reajuste da meta fiscal de um superávit primário de R\$ 24 bilhões para um déficit de mais de R\$ 170 bilhões. Tal medida evidencia, de certa forma, o descontrole com o orçamento que o setor público nacional vem demonstrando nos últimos dois anos. Depois do período de quase uma década de superávits primários recorrentes (2003-2012), a economia brasileira amargou três anos consecutivos de déficit. Segundo o Fundo Monetário Internacional, FMI (2016), a Dívida Pública Nacional brasileira passou de 60,4% do produto interno bruto, PIB, em 2013 para estimados 76,3% em 2016, com uma tendência de piora para o médio prazo.

O Brasil é um país de dimensões continentais e com disparidades, de forma que, desde o princípio da república, existe uma política de centralização dos recursos a fim de equiparar as diferenças regionais conforme suas demandas. Tal prática é endossada na Constituição de 1988 que institui um elevado grau de dependência dos entes federativos ao orçamento da União, em especial, no que tange ao financiamento de suas políticas públicas. Logo, a depressão econômica entre 2014 e 2016, dentre outros fatores, comprometeu a receita pública do país, reflete diretamente no orçamento de estados e municípios.

O déficit público, como prática recorrente, está embrenhado na história do Brasil tanto quanto os prováveis malefícios que traz no curto prazo. Tal prática também é adotada como método de financiamento em estados e municípios. Buscando suavizar esse comportamento, no ano de 2000 entrou em vigor a Lei Federal nº. 101 de 2000, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo propósito, segundo Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011, p.1173), era “estabelecer a simetria informacional, com obrigatoriedade de publicações de relatórios governamentais, ações planejadas e transparentes, e estabelecer uma relação entre as despesas e as receitas com o objetivo de equilibrar as contas públicas”.

De acordo com os mesmos autores, a LRF trouxe um impacto negativo, uma vez que a adequação à essa lei, obrigou os estados brasileiros a reduzirem investimentos em infraestrutura, desenvolvendo políticas públicas voltadas para o curto prazo e sem impactos econômicos positivos, promovendo acordos com grupos de interesses, principalmente por

intermédio de renúncias fiscais, o que evidencia um impacto negativo no crescimento econômico.

Contrapondo os efeitos restritivos advindos do controle dos gastos exigido pela LRF por parte dos gestores públicos, Nakaguma e Bender (2006) exaltam o respeito à Lei como um marco institucional importante que contribui para o controle do endividamento e melhoria da qualidade dos gastos no setor público. No campo das receitas públicas, as sanções previstas incentivam a redução das receitas de capital advindas de operações de crédito em prol da elevação da arrecadação tributária; e no que se trata das despesas, prevê um teto de gasto com pessoal, diminuindo assim os gastos de custeio da máquina pública de forma a contribuir para sustentabilidade da máquina estatal.

Entretanto, é curioso que mesmo disciplinados pela LRF, alguns estados brasileiros, a partir de 2014, tenham enfrentado crises fiscais com elevado risco de insolvência. O governo do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, via decreto administrativo nº. 45.692 de 17 de junho de 2016, se viu obrigado a decretar estado de calamidade pública as vésperas da Olimpíada que lá estava sediada. O estado de calamidade foi justificando pelo governo devido à queda imprevista na arrecadação. Situação fiscal semelhante enfrentam os Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, onde a receita declinante e impossibilidade de contração de novas dívidas ocasionou, entre outras obrigações, o parcelamento dos salários dos servidores públicos estaduais.

Santa Catarina também se insere nesse contexto. Apesar de possuir uma dívida pública relativamente baixa, quando comparada a outros estados da nação, sua trajetória recente é ascendente. Segundo dados da Secretaria da Fazenda Estadual de Santa Catarina (2016), entre o primeiro trimestre de 2013 e o último trimestre de 2015, a dívida pública catarinense expandiu 23,5% em termos reais. São credores do estado União, instituições como o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) o Banco do Brasil e diversos fundos internacionais.

Compreender os motivos que levaram o estado de Santa Catarina a tal situação fiscal configura uma agenda científica e política pertinente. Sobretudo, pouco ainda se sabe sobre a composição do endividamento e de que forma este vem evoluindo desde a aprovação da LRF. Caldeira (2016, p.287) ressalta a pertinência de estudos como esse, já que “um eventual descontrole fiscal no nível estadual pode afetar a credibilidade da gestão fiscal do país como um todo [...]”, ou seja, criar um efeito em cadeia do endividamento que aprofundaria ainda mais o cenário nacional.

Diniz (2009) investigou o comportamento da dívida do estado catarinense do período de 1938 a 2008. A análise, além de necessitar atualização, trata dos termos de modo muito agregado, de forma que a composição dos contratos formadores do montante devido necessitavam uma discussão mais minuciosa. Nesse sentido, a literatura de economia do setor público em Santa Catarina carece de estudos que avaliem a sustentabilidade dessa trajetória ao longo do tempo, mesmo em caráter histórico.

Diante do exposto, o presente trabalho visa responder a seguinte questão: de que maneira a composição da dívida pública do estado de Santa Catarina evoluiu no período de 2001 a 2016?

1.1 Objetivos

A presente seção descreve os objetivos da pesquisa.

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é analisar de que maneira a composição da dívida pública do estado de Santa Catarina evoluiu no período de 2001 a 2016.

1.1.2 Objetivos específicos

Como objetivos específicos citam-se:

- a) Revisar na literatura de economia do setor público o papel do Estado na economia e os conceitos que descrevem o comportamento da dívida pública;
- b) Realizar um levantamento de dados secundários em fontes oficiais sobre a composição e a evolução da dívida pública do estado de Santa Catarina e aplicar técnicas estatísticas de análise de dados;
- c) Descrever a composição e a evolução temporal do estoque dívida do estado no período pós Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d) Analisar a trajetória temporal do fluxo da dívida pública estadual, verificando sua tendência recente.

Além desta introdução, a presente monografia está organizada da seguinte forma: No Capítulo 2 é feita uma revisão da literatura econômica, em busca de conceitos e definições relacionadas à Economia do Setor Público, em especial a administração financeira e orçamentária. A partir dessa revisão de literatura foram obtidos os métodos e técnicas que nortearam a execução da pesquisa. Nesse sentido, o capítulo 3 ainda revisa sobre a dinâmica econômica do estado de Santa Catarina. O Capítulo 4 tem por objetivo analisar a composição e evolução da dívida no período pós LRF enfatizando suas principais características. Em seguida, o Capítulo 5 analisa a trajetória do fluxo de dívida pública. Ao final, tecem-se breves considerações sobre as contribuições do presente estudo.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A presente seção revisa a literatura econômica em busca de conceitos e definições relacionadas à Economia do Setor Público, em especial a administração financeira e orçamentária. Seu objetivo é situar o leitor sobre o papel e a forma de organização do governo na economia, além do mapeamento da dinâmica da dívida pública.

2.1 O papel do Estado na economia

A temática da função do Estado como agente econômico é considerada uma questão primordial na discussão sobre Economia. Adam Smith, tido como precursor desse tipo de estudo, inclusive centraliza sua obra magna “A Riqueza das Nações” (1776) no que permeia o assunto. O autor acreditava que a intervenção do governo nos mercados atrapalhava seu perfeito funcionamento e que a livre interação entre os agentes econômicos particulares trazia no agregado, a situação mais eficiente para a sociedade como um todo, dando a esse processo o nome quase lúdico de “Mão Invisível”. Caberia ao governo apenas a função de manter o cenário para que tais interações ocorressem da melhor forma possível. Enumerou, assim, um conjunto de funções que seriam de responsabilidade do Estado, sendo elas apenas a manutenção da soberania e defesa nacional, a justiça e os serviços públicos.

“A prestação de serviços públicos relaciona-se à ideia de que não se esperaria que atividades dessa natureza fossem oferecidas ou mantidas por qualquer indivíduo ou por um pequeno grupo de indivíduos. Assim, sendo elas de interesse da sociedade, o governo deveria manter instituições públicas que as oferecessem.” (RIANI, 2009, p2).

A ideia de que indivíduos agindo guiados pelo auto-interesse promoveriam o bem-estar social sempre permeou a visão de muitos economistas. Em meados do século XIX, por exemplo, Leon Walras, formalizou o hoje intitulado “Modelo de Equilíbrio Geral”. Se trata, essencialmente, da formalização de um esquema matemático, explicando por meio do marginalismo, como a livre concorrência conduziria a dinâmica de auto regulação da economia. Considera que, os agentes são dotados de plena racionalidade e que, guiados pelo princípio da otimização, procuram sempre o melhor arranjo considerando os recursos dos quais dispõem. Tal modelo assimila que a alocação ótima dos recursos se dá naturalmente, via mercado, por

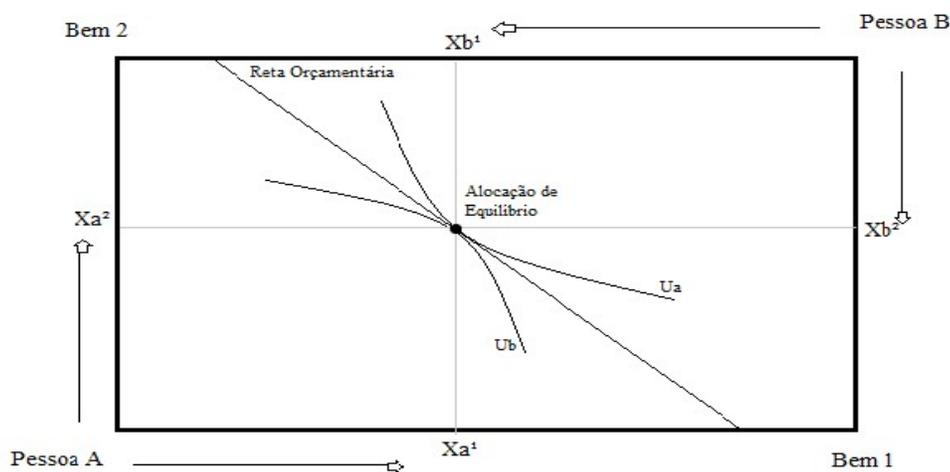
meio de mecanismos de controle ajustáveis entre demanda e oferta, traduzíveis no preço do bem (RIANI, 2009).

A construção de tal modelo parte de hipóteses simplificadoras, uma vez que o sistema visa explicar o mecanismo básico da dinâmica econômica. Considera-se, a priori, apenas dois agentes econômicos, chamados de A e B, dotados de preferências; que as dotações são fixas e se distribuem apenas entre o Bem 1 e o Bem 2, e de que o cenário é de competição perfeita, ou seja, A e B são *pricetakers*.¹ Chegamos então aos elementos da chamada caixa de *Edgeworth*.²

A caixa de Edgeworth permite representar as dotações e preferências de duas pessoas num único e conveniente diagrama, o que pode ser utilizado para analisar vários resultados de trocas (VARIAN, 2006, p.604).

A busca pela situação onde os bens estão alocados entre os indivíduos de forma que o ganho de um deles não resulte na perda de utilidade de outro é chamado de ponto eficiência no sentido de Pareto,³ ou eficiência econômica (VARIAN, 2006, p.15). Entretanto, para as trocas acontecerem e o tal ponto ser alcançado, cabe observar a relação de troca entre o bem 1 e o bem 2. Se inclui, então, a figura do “Leiloeiro Walrasiano”, elemento qual estipula aleatoriamente o preço dos bens, até o atingimento de uma alocação de equilíbrio.

Figura 1: Equilíbrio na caixa de Edgeworth



Fonte: VARIAN, 2006

¹ - Tomadores de preço

² - Assim denominada, em homenagem ao economista inglês Francis Ysidro Edgeworth (1845-1926)

³ - Remete ao sociólogo italiano Vilfredo Pareto (1848-1923), conhecido por seus estudos do conceito de eficiência.

Portanto, partindo das hipóteses estabelecidas, considera-se que o equilíbrio coincide com a situação ótima de Pareto. O sistema de preços, por si só, faz com que os agentes de forma descentralizada encontrem a eficiência. Pode-se expandir tal conclusão, analogamente, para um âmbito de mercado, ou seja, se a troca de bens e serviços da economia está sujeita a contratos completos, todo equilíbrio competitivo é eficiente no sentido de Pareto. Formaliza-se, assim, a analogia à mão invisível de Smith, mas a deixa condicionada ainda a uma condição hipotética de completude de mercados. Essa condição é chamada de Primeiro Teorema Fundamental do Bem-Estar Econômico.

Nesse contexto, cabe lembrar do Segundo Teorema Fundamental do Bem-Estar Econômico, que coloca a necessidade da convexidade nas preferências para que exista um conjunto de preços tal que um ponto eficiente no sentido de Pareto seja um equilíbrio competitivo. Levanta-se, com essa observação, que é possível transformar um ponto de equilíbrio de Pareto em equilíbrio competitivo alterando a relação de preços nas dotações. Tal ajuste influenciaria as trocas, alterando assim a forma que os bens estão distribuídos entre os agentes.

Mesmo nessa formalização de equilíbrio geral walrasiano ainda há espaço para a atuação governamental. Ela se dá, sobretudo, por meio da garantia dos direitos de propriedades (dotações dos bens), leis contratuais que garantem a troca e a defesa nacional. As preservações de tais condições são garantidoras de que as trocas se darão nessa economia de forma completa e racional. Esses argumentos, em essência, fazem parte do chamado argumento do Estado mínimo. O melhor de todos os planos financeiros é gastar pouco, e o melhor de todos os impostos é o que for menor possível (RICARDO, 1982).

Setores estratégicos, como segurança pública, possuem o caráter indivisível, uma vez que o consumo desse serviço não pode ser medido via recursos, e sim via necessidade. São chamados de bens públicos. São bens de uso comum da população, os quais não convém ou são impossíveis de serem fornecidos pela iniciativa privada, justificando assim uma atuação de um ente interventor, chamado governo, para suprir tais demandas.

Um conjunto de críticas que podem ser levantadas ao modelo de equilíbrio geral, sobretudo a suas hipóteses simplificadoras. A literatura econômica convencional chama a violação das hipóteses principais do modelo de *falhas de mercado*,⁴ que consiste numa segunda linha de

⁴ - Outros autores, como Bowles (2004), preferem o termo “falhas de coordenação”, já que não é só o mercado que falha, mas as inúmeras instituições do sistema econômico.

argumentação que justifica a existência do Estado na economia, alternativa a do estado mínimo. Assim, as principais falhas de mercado são:

a) Bens públicos: trata-se de bens cujos benefícios não podem ser individualizados. Possuem como principais características a não-exclusividade e a não-rivalidade. No que tange a não-exclusividade, se trata de bens que não seriam vendidos através do sistema de mercado e a eles não se aplica o direito de propriedade. Já o tocante a não-rivalidade, aborda a questão de que um acréscimo de indivíduos consumindo o bem não acarreta em elevação nos custos. Um exemplo que evidencia as duas características é o investimento em defesa nacional.

Como as pessoas não pagam pelo uso que fazem dos bens públicos, há um incentivo para que tomem carona quando o bem é fornecido privadamente. Portanto, os governos fornecem os bens públicos, tomando suas decisões quanto à quantidade em análises de custo-benefício (MANKIWI, 2009).

b) Externalidades: são casos onde a ação de um indivíduo afeta direta ou indiretamente outros agentes do sistema econômico (GIAMBIAGI, 2008). Pode ser positiva, onde o agente pode influenciar o meio através de sua atitude pontual de forma desejável, como pode ser também negativa, causando impactos negativos aos demais indivíduos. Cabe ao estimular ou punir, através de subsídios, ou multas e impostos, a ação dos agentes em prol do benefício coletivo.

c) Competição imperfeita: recai sobre a hipótese simplificadora do modelo Walrasiano de completude dos mercados. Não necessariamente um bem passa a ser ofertado, ainda que seu custo de produção esteja abaixo do preço que potenciais consumidores estejam dispostos a pagar, pois nem sempre o setor privado está disposto a assumir os riscos (RIANI, 2009).

A existência de produtores e consumidores atomizados, tomadores de preços, não é comum no mundo real. O que há, em geral, é uma forma de competição imperfeita, como o monopólio e o oligopólio. Essas estruturas de mercado fazem a produção ser menor do que na concorrência perfeita e o preço mais elevado, muitas vezes prejudicando os consumidores (RESENDE, 2001, p.29).

No mercado imperfeito, a firma tende a maximizar seu lucro em um nível de produção onde seu custo marginal se iguala a sua receita marginal, de forma que esse nível não coincide com a alocação ótima para a sociedade. Assim, mesmo não sendo um bem propriamente público, mas desejado e necessário pela sociedade, o governo deve influenciar a alocação de recursos para que a produção desse bem se realize (RIANI, 2009).

d) Assimetria de informação: situação onde os agentes não fornecem dados suficientes para que os consumidores tomem decisões racionalmente. Entretanto, tal situação pode ser minimizada através da introdução de uma legislação que induza uma maior transparência do mercado.

O processo e o grau de interferência do setor público na geração de bens e serviços poderiam ser residuais caso existisse uma perfeita alocação dos recursos na economia (RIANI, 2009, p.6).

De acordo com Albuquerque, Medeiros e Silva (2008), a teoria das finanças públicas justifica a influência governamental no mercado como forma de corrigir imperfeições que esse não consegue abranger. Essa incapacidade decorre do fato de o setor privado priorizar, ante o benefício social, sua margem de lucro. Surge assim, a figura do governo como alternativa a criar mecanismos que aloquem os recursos de forma mais eficiente, frente a essas falhas de coordenação.

No decorrer do século XIX, o mundo vivenciou um grande desenvolvimento tecnológico, que sustentou o sistema de capitalismo concorrencial, de forma que a intervenção estatal ocorria em menor grau. As sucessivas revoluções industriais fortaleciam o capitalismo concorrencial, tudo dentro de um cenário de grande estabilidade monetária e de extraordinários progressos científicos (GIACOMONI, 2010). Foi só no final desse período, mais por volta do início do século XX, que as crises intrínsecas do sistema capitalista começaram a se revelar. Grandes empresas, monopólios, o protecionismo e os sindicatos acabaram por minar o mecanismo que regularia naturalmente o sistema econômico, culminando na depressão dos anos trinta. Nesse contexto, John Maynard Keynes desenvolveu, em sua doutrina, uma forma de adaptar o capitalismo a enfrentar tais questões. Para Keynes, antes da perda total da liberdade individual num regime coletivista, era preferível a perda de parte da liberdade econômica para o Estado (GIACOMONI, 2010).

A partir de então, a ideia de que a economia se ajustava através de mecanismos microeconômicos fora revista e a sustentação agora parte de uma observância macroeconômica, cujas variáveis não podiam mais ser tratadas pontualmente, e sim, pela intervenção do governo.

O Estado moderno, dessa forma, influencia de forma substancial questões relacionadas ao desenvolvimento dos países. Corroborando com o caráter democrático dos princípios orçamentários estatais o intuito de que ele reflita na qualidade de vida da população como um

todo. Sendo assim, existem três modos de o governo atuar como agente econômico com tal objetivo. Musgrave (1976) define as funções orçamentárias em três funções distintas:

- a) Função alocativa: em que o governo busca atender as chamadas necessidades meritórias, que são aquelas aonde o mercado não consegue atuar de forma ótima. O incentivo a determinados setores estratégicos de difícil atuação do agente privado dado alto ou longo prazo para retorno do investimento.
- b) Função distributiva: trata da busca pela diminuição das disparidades sociais internas, atuando de forma a incentivar grupos menos abastados realocando recursos advindos de camadas mais privilegiadas.
- c) Função estabilizadora: finalidade principal de buscar o pleno emprego dos recursos econômicos, visando estabilidade da moeda, preços e câmbio a fim de criar um cenário favorável para o desenvolvimento sustentável da nação.

Segundo Musgrave (1976), combinações apropriadas das três funções no orçamento são importantes tendo em vista o alcance da maior eficiência possível. O autor enfatiza também a questão dos bens públicos como principal motivação à intervenção do estado na economia, relativizando-os em bens públicos puros e bens sociais, sendo que os dito puros são de fornecimento estrito pelo estado, enquanto os sociais, ou quase-públicos, tratam-se de bens que, apesar de fornecidos por particulares, devem ser complementados pelo estado objetivando melhor distribuição e ganho no bem-estar social.

2.2 O crescimento do Estado na economia

Os gastos públicos representam, em termos práticos, a escolha política dos governos no que se refere aos serviços que visam prestar à sociedade, sendo ele o principal instrumento de ação do governo na política fiscal. A busca pelo bem-estar social se tornou preponderante na formulação de políticas públicas.

À medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre a taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país (RESENDE, 2001, p.30).

Trabalhos se empenham em cobrir essa lacuna, tendo como bastante aceita a teoria de que era real a tendência de elevação nos gastos públicos em consequência do desenvolvimento do

capitalismo industrial, uma vez que esse processo demandava mudanças rápidas e significativas do meio ambiente.

O processo se inicia com o chamado êxodo rural, momento aonde começam a surgir as indústrias e a população migra do campo para as cidades a fim de fornecer trabalho para tais empresas. Nesse momento existe a necessidade do estado de implementar a infraestrutura necessária para recebimento e adequação da população à essa nova condição de cidadão urbano. Ultrapassado esse momento inicial, a atividade estatal vai se tornando cada vez mais subjacente à atividade do setor privado, desacelerando então o gasto público. Entretanto, a medida que a urbanização avança, uma série de externalidades começam a surgir decorrentes do aumento da concentração populacional, como o crime e a poluição. Tal fase se diz intermediária no processo de desenvolvimento, pois aqui os gastos públicos outrora voltados à infraestrutura começam a se voltar para resolução dos problemas decorrentes da formação do conglomerado urbano. Estabilizadas essas necessidades, ou seja, atingida a fase de pleno desenvolvimento, os esforços voltam a mudar de prumo: as despesas são impulsionadas pelo desejo de reagir a questões de equidade (HINDRICKS; MILES, 2006).

Isso resulta em pagamentos de transferência, como segurança social, saúde e educação, tornando-se os principais itens de despesa. É claro que, uma vez que essas formas de despesas se estabelecem, elas são difíceis de reduzir (HINDRICKS; MILES, 2006, p.78).

Estabelece, assim, estágios característicos do desenvolvimento industrial como preponderantes à determinação da necessidade de gasto público, considerando um fator exógeno ao modelo como motivador. O aumento nos gastos do governo acontecerá, então, por necessidade de ajustamento da oferta dos bens públicos em face das variações ocorridas nas demandas por esses bens na sociedade (RIANI, 2009, p.66).

Constatada essa tendência, vários economistas tentaram explicar os motivos de tal ocorrência, de forma que foi desenvolvida pelo alemão Adolph Wagner o que veio a ser conhecido como lei de Wagner, ou lei dos dispêndios públicos crescentes.

A determinação dos gastos públicos não era matéria da teoria das finanças públicas, mas pertencia ao campo da Economia Política e da Teoria Econômica em geral. Uma das principais razões para isto, segundo Resende (2001), é que o crescimento da renda real gera aumento ainda maior na demanda por bens e serviços públicos. Identifica que a crescente modernização, urbanização e industrialização das sociedades acaba criando maior pressão e demanda social por serviços públicos novos, mais qualificados e com maior cobertura. Não são só as guerras

que provocam mudanças de nível dos gastos públicos, mas a própria evolução e maturidade da sociedade. O crescimento das atividades era um efeito natural e previsível do progresso social, sendo assim no que tange o desenvolvimento econômico é inevitável o crescimento dos gastos públicos.

A Lei de Wagner inicialmente, salienta à necessidade de expansão do Estado, principalmente no que tange a administração e segurança, devido à substituição das atividades privadas pelas públicas. O crescimento experimentado pela economia mundial decorrente da especialização do trabalho e do processo de industrialização exigiam uma participação maior do Estado nas funções de proteção e legislação, de forma que assegurar as leis e a ordem contribuíssem para eficiência econômica, apesar dos custos que tal sistema gerasse aos cofres públicos. Se refere também a elasticidade-renda acima de um, considerada alta, para bens como educação, recreação, saúde e serviços de bem-estar, que cresciam em demanda em proporções superiores ao PIB, de forma que com o passar do tempo, a tendência de aumento na proporção Gasto Público e Riqueza tenderia sempre a aumentar. Em seu trabalho, lembra também a necessidade de regulação por parte do Estado contra formação de monopólios privados, cujo domínio pudesse causar alguma instabilidade. O Estado interferiria nesse aspecto controlando efetivamente tais setores, justificando investimento em empresas públicas.

Fica evidente que o estudo desenvolvido por Wagner não chega ao ponto de se determinar uma lei sobre o comportamento dos gastos públicos. Na realidade, suas hipóteses são baseadas em observações empíricas e num modelo que contém muitas interpretações da evolução dos gastos públicos. (RIANI, 2009, p.77)

Uma teoria que tenta explicar comportamentalmente a tendência de evolução nos gastos públicos é a *Lei de Baulmol*.⁵ Ele aborda que a substituição do trabalho pelo capital se dá na produção de formas distintas, dependendo do setor analisado. Categoriza, assim, dois setores na economia: um, progressivo, caracterizado pelo aumento da produtividade do trabalhador decorrente das economias de escala e das mudanças tecnológicas; e outro, não progressivo, de produtividade mais baixa, onde a qualidade do trabalho em si é o produto final, e não a quantidade dele produzida. Os Estados, em geral, se caracterizam pelo fornecimento à sociedade de bens não progressivos, de forma que, se o governo não buscasse equiparar a remuneração de seus funcionários com a paga pelo setor privado, contemplado por taxas mais interessantes de receita marginal, a tendência seria de migração dos trabalhadores públicos para

⁵ - Em homenagem ao economista americano Willian J. Baulmol (1925-...), formulador da teoria

o setor privado. Ou seja, os gastos públicos aumentarão como consequência dos acréscimos nos custos do setor público, via salários (RIANI, 2009, p. 67).

Dada condição de constante elevação no patamar dos gastos públicos, torna-se cada vez mais necessário o melhor planejamento e gerência dos recursos obtidos pelos governos. Para tal, os entes passaram a utilizar a prática orçamentária no que tange a observância da melhor alocação dos recursos.

A escolha não deve ser se o estado deve ou não estar envolvido (na economia), mas como ele se envolve. Assim, a questão central não deve ser o tamanho do estado, mas as atividades e métodos do governo. Países com economias bem-sucedidas têm governos que estão envolvidos em um amplo espectro de atividades (STIGLITZ, 1998).

Para representar tal anseio, “o orçamento vem sofrendo mudanças profundas em sua linguagem, buscando veicular a programação de trabalho de governo, isto é, os objetivos e metas perseguidos, bem como os meios necessários para tal” (GIACOMONI, 2010, p.87). Surgem, então, os programas de governo, que se tratam efetivamente do instrumento de organização da atuação governamental que articula ações para concretização de um objetivo preestabelecido (MPOG,2016).

Nesse contexto, cabe ao Estado adotar mecanismos de correção na busca de harmonia social. Segundo Giambiagi (2008), o governo surge como um fato natural da evolução das sociedades, de forma a organizar e disciplinar melhor a relação entre as pessoas. A principal ferramenta da qual o estado dispõe como meio para gerir essa demanda, por meio do desenho de programas de políticas públicas, é o Orçamento Público.

2.3 Orçamento público

A presente seção se baseia, essencialmente, no Manual Técnico do Orçamento (MPOG, 2016), utilizado pelo Governo Federal como ferramenta de capacitação de agentes públicos quanto a questões orçamentárias, além de outras referências citadas ao longo do capítulo.

Compreende-se por Orçamento Público o instrumento fundamental do Estado para atuar no sentido de alcançar resultados que promovam a estabilidade e a sustentabilidade econômica para proporcionar a população uma maior qualidade de vida. Têm como objetivo atender as

necessidades da população, reduzindo desigualdades sociais e elencando prioridades para destinação dos recursos (MPOG, 2016).

Associa-se o desenvolvimento do Orçamento Público a evolução da democracia no decorrer da história mundial. Os primeiros indícios dessa tendência surgiram ainda no século XIII, na Inglaterra, onde o art. 12 da Magna Carta de 1217 fazia a seguinte menção:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante. (INGLATERRA, art.12 da Carta Magna,1217).

De acordo com Giacomoni (2010), tal medida foi proveniente de uma pressão dos barões feudais britânicos integrantes do *Common Counsel*, uma espécie de conselho da corte da época. Até então, o monarca exercia total detenção sobre o patrimônio público, demonstrando a face mais explícita do modelo absolutista de governo. Tal regra acabou culminando, no século XIX, com a prática do representante do Erário britânico apresentando ao então Parlamento a fixação de receitas e despesas do exercício conforme modelo adotado hoje em âmbito mundial.

Ainda segundo Giacomoni (2010), outro processo histórico relevante foi o da Revolução Francesa de 1789, em que ficou implícita a adoção de princípios importantes aperfeiçoados até os dias atuais, como a necessidade do consentimento popular em relação a implementação de tributos através da votação prévia do orçamento, a anualidade e abrangência de todas as previsões financeiras para o período consequente.

Considerando a importância do orçamento público na esfera social e os conceitos que levaram a sua origem, acarreta-se hoje tradução disso nas políticas adotadas pelos governantes para gerir tal sistema. A influência disso, segundo Giacomoni (2010), se traduz em medidas em três cunhos:

- a) Regulatório: atua essencialmente pelo controle via normas junto a iniciativa privada, objetivando suavizar imperfeições de mercado, principalmente em setores estruturais e estratégicos da economia. Campos de atuação restritos, com tendência natural à Monopólio, podem ser regulados pelo Estado, de forma a servir eficientemente à sociedade.

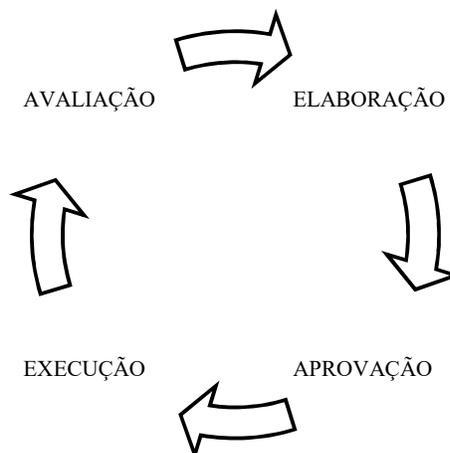
- b) Monetário: campo responsável pela estabilidade da moeda, através de ferramentas como o controle sobre o crédito e taxa de juros, visando a sustentação de um crescimento sustentável e equilibrado da economia nacional.
- c) Fiscal: se trata da administração de fato das Receitas e Despesas Públicas no sentido de viabilizar as ações esperadas do governo, como planejamento de obras de infraestrutura, gastos sociais e manutenção da máquina pública em geral.

Desde a promulgação do Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967, adota-se no Brasil o modelo de Orçamento-Programa como meio pelo qual o Governo Federal expõe seu planejamento e seus objetivos. Por meio dele, fixam-se metas, integra planejamento e objetivos e realiza contínua avaliação dos resultados, permitindo gerir os recursos voltados para os objetivos.

O modelo de Orçamento-Programa busca implementar à administração pública aspectos gerenciais. Tal sistema pretende tornar o processo orçamentário mais orgânico, trazendo à análise, indicadores fornecidos pelas instituições fiscais, possibilitando o controle e avaliação dos gastos.

Um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir àqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa (GIACOMONI, 2010, p.91)

Seguindo esta definição, são elementos essenciais do Orçamento-Programa os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição recebedora dos recursos públicos; os programas, que são os instrumentos de governamentais no sentido de concretização dos objetivos; os custos dos programas, medidos por meio da identificação dos meios ou insumos; e as medidas de desempenho, que analisam os resultados frente aos esforços despendidos para obtê-los. A manutenção de tal sistema se dá através de um processo cíclico, composto essencialmente dos seguintes passos:

Figura 2 - Ciclo Orçamentário

Fonte: MPOG (2016)

Como o próprio nome sugere, Processo Orçamentário é o conjunto de medidas que, em sequência, orienta a forma com que é articulada na prática a realização do Orçamento Público. Dada validade temporal de sua execução, e necessidade de continuidade das ações previstas, o Processo Orçamentário respeita um ciclo bem definido. Segundo Sanches (2007), o processo compreende quatro etapas:

- **Elaboração:** conjunto de atividades para formulação de um programa de trabalho, ou seja, engloba as atividades almejadas a serem desenvolvidas pelo governo, compreendendo diagnóstico das situações, formulação de soluções e fixação de metas a serem apresentadas pelo poder Executivo ao Legislativo.
- **Aprovação:** Momento no qual as propostas apresentadas pelo poder Executivo vão à plenário legislativo para serem analisadas e alteradas. Aprovada na Câmara, volta à origem para ser sancionada.
- **Execução:** Momento em que o orçamento entra em vigor. Define-se o cronograma de desembolso conforme a execução das ações administrativas, sendo acompanhado e parcialmente avaliado de forma interna ao órgão que as executa.
- **Avaliação:** em paralelo ou até mesmo posterior à execução, órgãos do poder legislativo e judiciário auditam as contas e fiscalizam execução das ações pretendidas.

Cabe frisar que o Ciclo Orçamentário não coincide com o ano em que o Orçamento propriamente dito vigora, sendo iniciado de forma prévia e concluído posteriormente. Essa condição é necessária para garantir a continuidade das políticas públicas enquanto a transição de um governo para outro se estabelece. Para cada orçamento, um ciclo deve ser iniciado e concluído.

Consideramos, no âmbito da presente pesquisa, como prioritária a vertente fiscal da alocação dos recursos, uma vez delimitada sua competência através do art.5º da Constituição Federal (BRASIL, 2008) e também porque é por meio de medidas desse cunho que o Estado obtém as receitas necessárias para satisfazer as despesas elencadas.

2.3.1 Orçamento Público no Brasil

A discussão quanto a Orçamento Público surge no Brasil no contexto da Inconfidência Mineira, em meados do século XVIII. Tal movimento derivou da insatisfação quanto ao destino dos tributos cobrados pela Coroa Portuguesa. Mas foi somente em 1808, com a vinda da Família Real para o Brasil, que foi iniciado de fato um processo vislumbrando o controle financeiro do Estado. Segundo Giacomoni (2010), foi só apenas após a previsão legal na Constituição de 1824 que houve, de fato, uma lei regendo o orçamento público nacional.

A prática de regulamentar o Orçamento Público segue, desde então, sendo definida pela Constituição Federal, de forma que a de 1988, vigente até presente data, prevê suas normas gerais no texto de seus artigos 165 a 169. Inicia a temática definindo a estrutura do orçamento no Brasil, nos incisos I, II e III do artigo 165 com o seguinte texto:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 2008)

Ou seja, o texto do artigo prevê em seu texto que serão instituídas leis complementares a fim de definir as diretrizes, objetivos e metas do orçamento público. São leis criadas pelo poder executivo baseadas na previsão de receitas e despesas previstas, prevendo a alocação dos recursos disponíveis de acordo com as necessidades da população e prioridades definidas politicamente. Nesse ponto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 engloba conceitos que já eram vigentes anteriormente, contextualizando-os. A Lei 4320 (BRASIL, 1964), responsável por estabelecer as normas gerais de direito financeiro, delimita em seu artigo 1º, o objeto a qual se refere com o seguinte texto:

Art. 1º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal

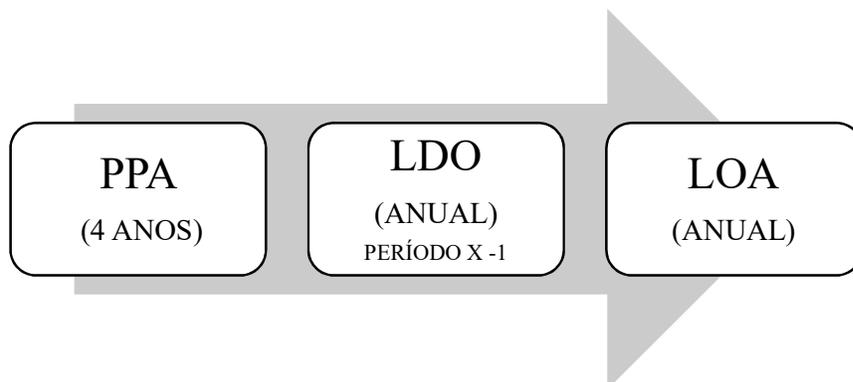
Distingue logo em seu início a necessidade de um plano orçamentário individualizado para cada ente da federação, ou seja, independente da esfera, União, Estados, Municípios e Distrito Federal estão submetidos ao mesmo processo para definição de suas finanças.

Outro dispositivo que foi incorporado na prática orçamentária pela Constituinte de 1988 se trata do Decreto Lei nº200/1967, referente a adoção do modelo de Orçamento-Programa como base para planejamento das finanças públicas. Essa técnica permite uma contínua avaliação dos resultados voltando a gestão para as metas almejadas (BRASIL, 1967).

2.3.1.1 Processo Orçamentário

De acordo com o supracitado, a Constituição Federal Brasileira delimita como instrumentos orçamentários três artifícios a serem determinados por Lei Complementar, responsáveis concomitantemente pela delimitação da matéria orçamentária nas três esferas de atuação. A interação entre essas normas define, de forma harmônica, os orçamentos públicos internos. São elas o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Figura 3: Relação dos Instrumentos Orçamentários



Fonte: MPOG (2016)

Todos os entes políticos da Federação se submetem a esse processo orçamentário, que apesar de cíclico, possui uma sequência lógica.

O PPA se trata de uma lei específica construída no primeiro ano de cada mandato executivo, onde é estabelecido o planejamento de médio prazo, por meio de exposição de políticas e ações pretendidas pelo governo. Ele vigora como norteador das políticas por 4 anos, ou seja, pelos 3 anos seguintes do mandato que o constituiu, permeando o primeiro ano do mandato seguinte, garantindo assim a continuidade ações governamentais enquanto o novo administrador submete seus planos ao mesmo processo.

Conforme Albuquerque, Medeiros e Feijó (2008) citam em sua obra, esse é o instrumento que estabelece para a administração pública os objetivos, metas e diretrizes para orientar a aplicação dos recursos públicos pelo período de quatro anos. Fica implícita nessa definição, que o plano deve ser seguido durante o mandato em questão e pelo primeiro ano do mandato subsequente, garantido a continuidade da atuação governamental.

No outro extremo do ciclo de gestão dos recursos públicos, encontra-se o orçamento propriamente dito, representado pela Lei Orçamentária Anual (LOA). O 5º parágrafo do artigo 165 da CF/88 determina que a LOA compreenderá:

Art. 5º) Constituição Federal

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 2008)

Tendo em vista a definição constitucional da LOA, entende-se que tal lei fixa o planejamento de curto prazo, materializando anualmente as ações a serem executadas no período em questão. Nela, estão estimadas as receitas que o Ente espera arrecadar no decorrer do ano e estão fixadas as despesas a serem realizadas com tais recursos. Seu processo de confecção se inicia com uma proposta do órgão executivo, elaborada com auxílio de seus Ministérios (em caso do governo Federal) ou Secretarias (Estadual e Municipal), chamada ainda de proposta orçamentária, ou PLOA. Tal documento, então, é encaminhado à Câmara, a qual analisa, debate e propõe emendas. Uma vez concluído no âmbito legislativo o debate, o PLOA retorna às mãos do chefe do Executivo em questão que veta, em caso de discordância, ou sanciona as alterações. Uma vez acertado, o PLOA se efetiva na forma da LOA, aplicável no ano imediatamente posterior à sua confecção.

Assim, as políticas e planos definidos no PPA têm sua efetividade realizada na hora da execução do orçamento propriamente dito, a LOA. Entretanto, para tal, se faz necessário um elo de comunicação entre as duas normas. Esse elo é feito, de fato, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Essa lei é elaborada no início de cada ano, de forma consonante com o PPA, vislumbrando direcionar a construção do PLOA conseguinte.

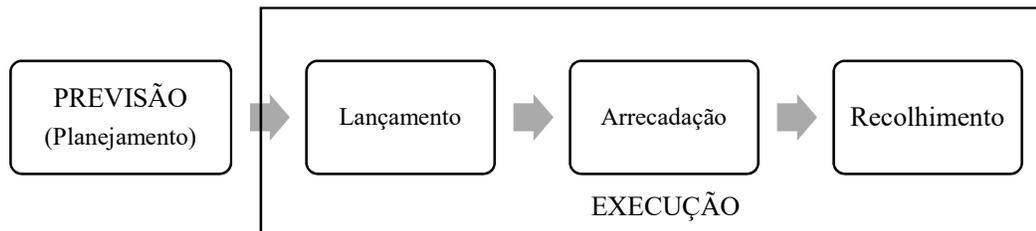
Segundo Giacomoni (2010), uma lei de diretrizes, aprovada previamente, composta de definições sobre prioridades e metas, inclusive sobre mudança na legislação sobre tributos, possibilita a compreensão entre Poderes Executivo e Legislativo, facilitando a elaboração da proposta orçamentária anual vis a vis sua aprovação pela câmara. O autor ressalta também que tal iniciativa inovou significativamente o sistema orçamentário brasileiro, tornando-o mais transparente e, especialmente, menos concentrado em poder do chefe do executivo, uma vez que a LDO normatiza legislativamente às finanças públicas.

Cabe ressaltar que, apesar da formalidade na determinação dos orçamentos, existem mecanismos pelos quais o poder executivo pode rever ou acrescentar prioridades nos gastos mesmo com a execução orçamentária já em trânsito. São os chamados créditos adicionais. Entretanto, ainda por via de regra, só podem ser incluídos no orçamento se autorizados em plenário.

2.3.1.2 Receitas Públicas

Trata-se do montante pecuniário recolhido e incorporado ao patrimônio do Estado. Segundo Albuquerque, Medeiros e Silva (2008), essas receitas, quando orçamentárias, viabilizam financeiramente a execução das despesas e dos investimentos de atribuição do setor público. Ao contrário do que acontece com as despesas, que são estipuladas, as receitas são apenas previstas legalmente, de forma que para que ela de fato ocorra haja a efetiva execução. O processamento da receita segue a ordem sistemática a seguir:

Figura 4: Etapas da Receita Orçamentária



Fonte: MPOG (2016)

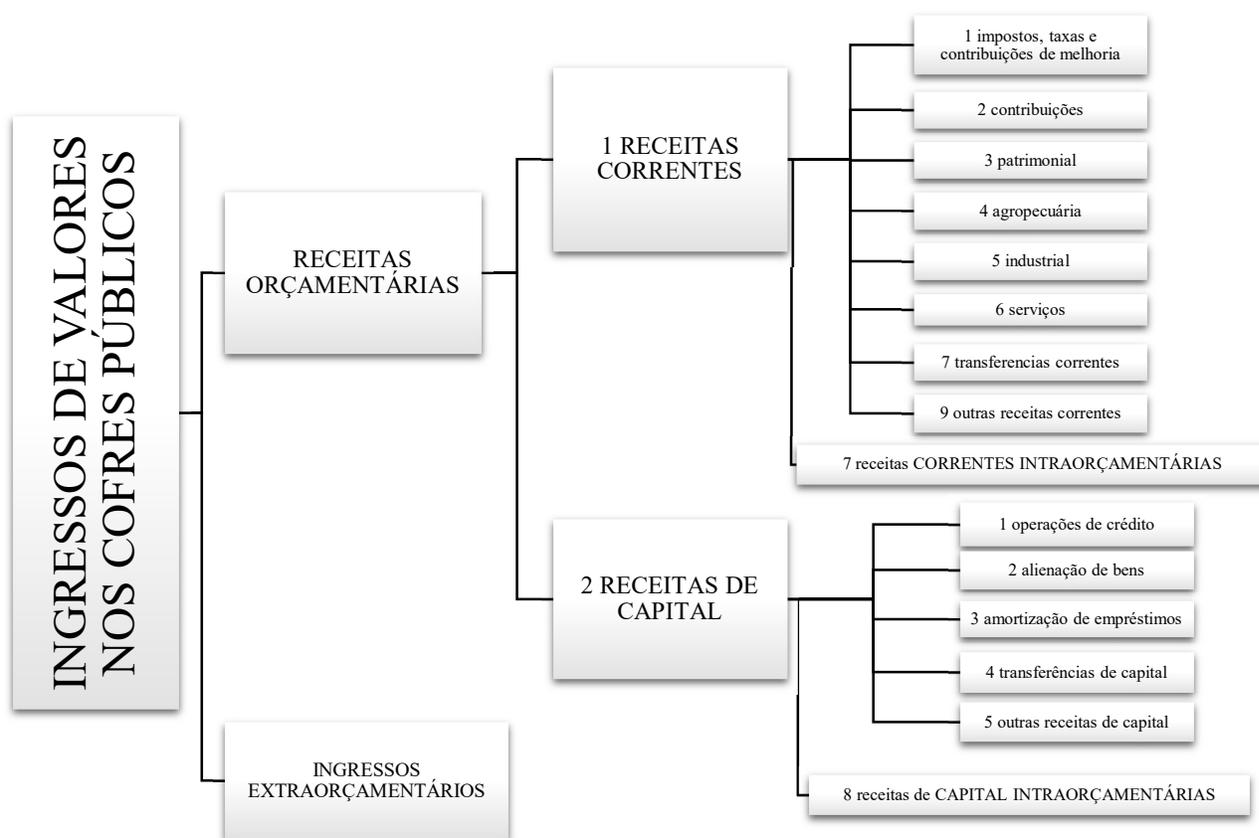
A etapa da previsão se dá, conforme visto anteriormente, no momento da proposta executiva. Ela antecede a fixação do montante de despesas que irá constar nas leis orçamentárias, além de ser base para estimar as necessidades de financiamento do governo (MPOG, 2016). Agora em âmbito efetivo, no momento da execução, o processo se inicia pelo lançamento, que é quando a repartição competente identifica a realização de um fato gerador cabível de cobrança por parte do estado. Considerando regime de caixa como preponderante à Administração Pública, o momento em que o devedor paga a quantia devida é chamado de Arrecadação, tornando disponível o recurso ao governo somente após o efetivo Recolhimento, quando se torna disponível o montante na conta do órgão em questão.

Segundo Riani (2009, p.99), dentro das alternativas possíveis, governos podem, em geral, se utilizar de quatro fontes básicas de financiamento: emissão de moeda, lançamento de títulos públicos, empréstimos bancários (interno e externo) e tributação. Entretanto, no que se trata de Brasil, o ordenamento jurídico, através da própria CF (BRASIL, 1988) e também da Lei Complementar nº101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal; prevê competências

determinadas a cada nível de governo, mantendo estrito a União as duas primeiras possibilidades de obtenção de recursos.

Ingressam no caixa do Estado, afinal, dois tipos de receitas: as extra-orçamentárias, indisponíveis para uso do governo, comumente provenientes de ações judiciais ou depósitos em caução, e as orçamentárias, disponíveis para a administração realizar seus dispêndios. Classificam-se conforme diagrama abaixo:

Figura 5: Esquema da Classificação das Receitas Públicas



Fonte: MPOG (2016)

Considerando a necessidade de planejamento das políticas públicas, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Portaria nº 163 de 4 de maio de 2001, classificou as receitas públicas orçamentárias sob cinco óticas distintas, como segue:

- a) Quanto a origem:
 - Originárias: decorrentes da cobrança de serviços prestados pelo estado ou venda de bens ou direitos do patrimônio público;
 - Derivadas: obtidas de forma impositiva pelo poder soberano do estado, sem contraprestação específica;
- b) Sob a ótica do resultado Fiscal
 - Financeira: decorrente de aplicações financeiras, operações de crédito ou alienação;
 - Não-Financeira: oriundas de tributos e contribuições;
- c) Sob a perspectiva da Constância e Eventualidade
 - Ordinária: regulares nos períodos financeiros;
 - Extraordinária: de caráter eventual;
- d) Sob a ótica da Obrigatoriedade
 - Compulsória: decorrentes de obrigações impostas à particulares;
 - Facultativa: advindas de atos jurídicos bilaterais;
- e) Por natureza de Receita
 - Correntes: tributos arrecadados dentro do exercício fiscal, alterando patrimônio;
 - De Capital: receitas que geram contrapartida (dívida).

A principal classificação dentro das Receitas Orçamentárias trata-se da natureza, da origem do recurso em si. São Receitas Correntes aquelas arrecadadas dentro do exercício e que aumentam as disponibilidades financeiras do Estado; enquanto as Receitas de Capital, de forma diversa, se caracterizam por não ter contrapartida no Patrimônio Líquido Estatal. Trata-se, por exemplo, da tomada de crédito que, apesar de proporcionar aumento direto no caixa, gera uma contrapartida proporcional. A Lei 4320/1964 determina utilização desse aspecto como padrão às finanças públicas para todos os Entes Federativos.

Dentre as Receitas Correntes, está o Tributo. Ele advém da condição de soberania do Estado. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) prevê em seu Título VI, os parâmetros essenciais para tributar. Propõe ali as limitações, explicitando os princípios que regem tal tipo de relação e, principalmente, delimita competências. No que tange os princípios fundamentais, podemos destacar o da Legalidade, Isonomia e as Anterioridades, conforme trecho destacado a seguir:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos;

III - cobrar tributos:

- a) em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei que os houver instituído ou aumentado;
- b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou;
- c) antes de decorridos noventa dias da data em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou,

Como o objeto da presente monografia é um Estado Federativo, convém enfatizar o Art. 155, que caracteriza a principal fonte de Receita Corrente desse característico ente:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

- I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);
- II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS);
- III - propriedade de veículos automotores (IPVA).

As Receitas de Capital, no que tangencia a arrecadação estatal, são essencialmente constituídas de recursos oriundos de operações de crédito, de alienações de bens e de transferências de capital advindas de convênios (RIANI, 2009, p.141).

2.3.1.3 Despesas Públicas

No que se refere a Receitas Públicas, o que existe na Lei Orçamentária é uma previsão de possíveis arrecadações no decorrer do exercício em questão. Já no que tangencia o aspecto das despesas, pode-se dizer que elas, para serem feitas, são previamente calculadas, de forma que, toda despesa deve ser considerada orçamentária.

Define-se como Despesa Orçamentária os dispêndios efetuados pelo governo, independente da esfera, para manutenção de suas atividades ou construção de bens públicos, objetivando às necessidades coletivas. Nesse âmbito, podemos dividir as despesas em duas grandes categorias

- a) Obrigatória: aquela prevista em lei, de realização compulsória, com valores calculados e reservados para realização durante o ano, dentro dos programas previstos;
- b) Discricionária: aquela que o Governo pode empenhar conforme conveniência.

O orçamento, através do demonstrativo de despesas, aponta o que, onde e em que quantidade a sociedade recebe a retribuição aos tributos pagos (BRASIL, 1964). De fato, elencar as despesas trata-se da Gestão Fiscal propriamente dita, e entra nesse campo o mérito do gasto previsto. Se faz necessário, então, um sistema que organizado. Segundo Giacomoni (2010), a classificação das contas assume enorme importância, uma vez que suas implicações ocorrem em diversas dimensões. Assim, na estrutura atual do orçamento público, as frentes de trabalho estão organizadas na forma de programas, possuidores de informações qualitativas e quantitativas.

No aspecto qualitativo, a LOA deve conter de maneira clara e objetiva a resposta das seguintes perguntas:

Tabela 1 – Estrutura qualitativa da Despesa Orçamentária

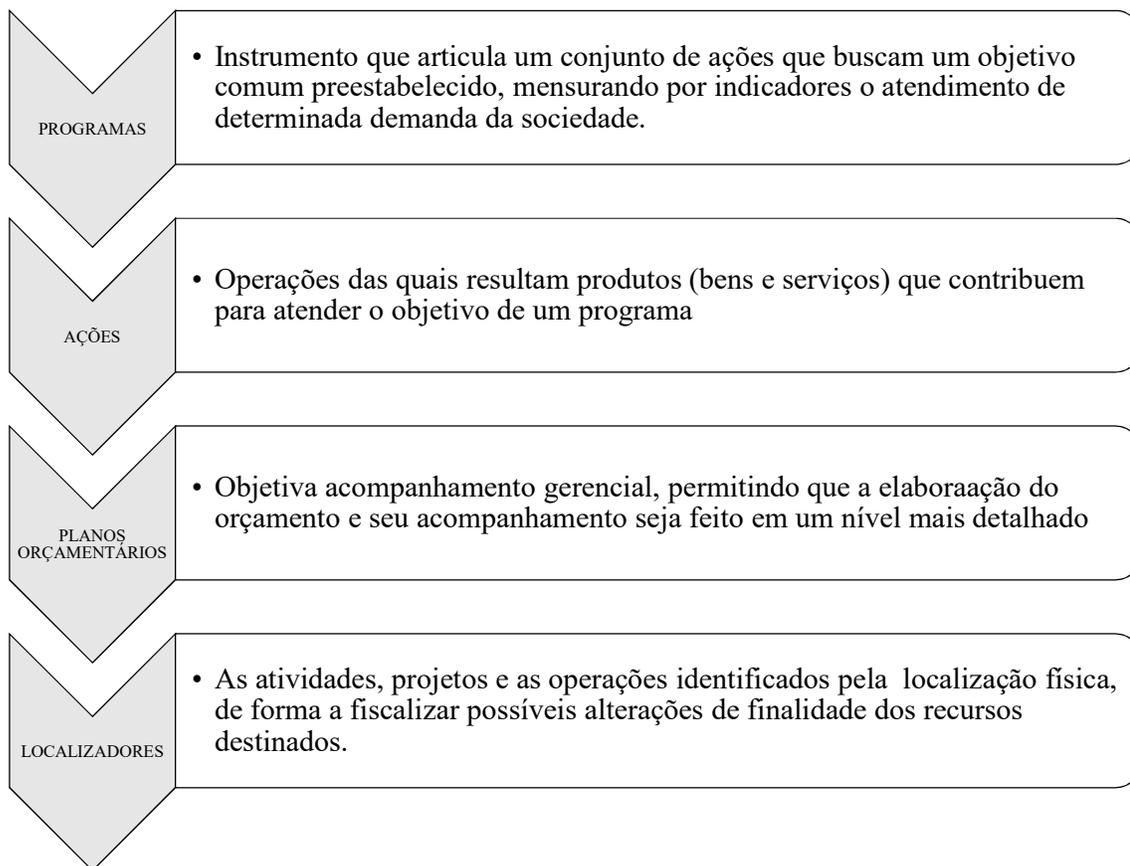
BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem é o responsável por fazer?
Classificação Funcional	Função Subfunção	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	Programa	Qual o tema da Política Pública?
Informações Principais do Programa	Objetivo	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?
	Iniciativa	O que será entregue pela Política Pública?
Informações Principais da Ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado?
	Unidade de Medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: MPOG (2016)

A resposta dessas perguntas permite categorizar a que orçamento os gastos estão vinculados, quem é responsável pela sua administração e, através de consultas e relatórios, quanto está se gastando em áreas mais específicas. Toda ação do Governo, conforme antecipado na seção referente ao Processo Orçamentário, está prevista e estruturada em programas com objetivos

estratégicos definidos no PPA. Cada programa, conforme a área de atuação, se desdobra conforme o seguinte esquema hierárquico:

Figura 6 – Classificações da Estrutura Programática



Fonte: MPOG (2016)

Analisadas as questões de mérito, qualitativas, existe então a necessidade de analisar as despesas no plano físico e financeiro, ou seja, quantitativo. A dimensão física analisa o quanto de produto pretende ser ofertado por ação, de forma regionalizada, em um determinado período. São de grande relevância para transparência orçamentária, pois traduzem de forma concreta a aplicação dos valores destinados aos diversos programas e ações governamentais.

Já no aspecto financeiro, um quadro de questões a serem respondidas semelhante ao feito para a dimensão qualitativa pode ser construído, expressando assim seu sistema de classificação:

Tabela 2 – Estrutura quantitativa da Despesa Orçamentária

ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Natureza da Despesa	
Categoria Econômica da Despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
Modalidade de Aplicação	De que forma serão aplicados os recursos?
Elemento de Despesa	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
Identificador de Uso (IDUSO)	Os recursos são destinados para contrapartida?
Fonte de Recursos	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
Identificador de Doação e de Operação de Crédito (IDOC)	A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam?
Identificador de Resultado Primário	Qual o efeito da despesa sobre o Resultado Primário da União?
Dotação	Qual o montante alocado?

Fonte: MPOG (2016)

O quadro permite observar que as classificações quantitativas têm relação direta com os aspectos contábeis e econômicos do orçamento, sendo fundamentais para acompanhamento das contas públicas.

A Lei nº 4.320/1964 estabelece a base necessária para acompanhamento nesse processo de classificação. No aspecto da categoria econômica, delimita se o gasto tem papel Corrente, ou seja, contínuo para manutenção das atividades; ou se ele é de Capital. Todos os desdobramentos seguintes objetivam criar um plano de contas passível de análise, revisão e acompanhamento.

Para realizar as ações necessárias dentro de suas competências, as Despesas devem ser seguidas três etapas previstas:

- a) Empenho: ato administrativo que cria para o Estado obrigação de pagamento, independente da execução de fato ou não;
- b) Liquidação: verificação documental de direito adquirido ao credor;
- c) Pagamento: emissão da ordem bancária em favor do credor.

2.4 Análise Orçamentária

Essencialmente, a manutenção das atividades estatais baseia-se na obtenção de recursos da sociedade através da cobrança de tributos. Entretanto, a tendência de crescimento nos gastos públicos é inerente ao sistema econômico, de forma que a mera captação de receitas tributárias normalmente não se faz suficiente para sustentação das políticas públicas. Esse descompasso entre gastos totais e receitas totais é o gerador do chamado Déficit Nominal.

Apesar da existência da discussão quanto ao papel do governo na economia, segundo Albuquerque, Medeiros e Silva (2008) deve-se ponderar que os recursos para execução de tais políticas são restritos e deve haver uma certa compatibilidade entre receitas e despesas, de forma que o surgimento de um desequilíbrio fiscal não onere a sociedade e dificulte os negócios.

O governo, segundo Pinho e Vasconcellos (2004), quando se defronta com uma situação de déficit, pode ajustá-la não só através de medidas tradicionais de política fiscal (aumento de impostos ou corte de gastos). Pode também recorrer aos recursos extrafiscais, que são a emissão de moeda (em se tratando de esferas supranacionais); ou a contração de Dívida Pública.

Quando se observa um déficit público, esse pode ser financiado no caso da União, por emissão de moeda ou por aumento de dívida. Entretanto, quando se trata de um ente federativo no país, não há a prerrogativa constitucional de se emitir moeda, de forma que resta apenas a possibilidade de contrair nova dívida ou a alienação de ativos (privatização de empresas estatais), sendo que essa última é bastante limitada, dado o estoque do patrimônio público (LOCATELLI, FERREIRA E PATAH, 2012).

2.4.1 Dívida Pública

Trata-se por Dívida Pública aquela contraída pelo Estado com o objetivo de suprir gastos que seriam inviáveis se considerada só a arrecadação de impostos como receita orçamentária. Trata-se da possibilidade de gerar caixa por meio da chamada Receita de Capital. No tangente às finanças públicas, esse assunto é bastante polêmico. A aquisição de dívida, em sua essência, posterga o ônus de um gasto presente para resolução futura. A ideia é de que, se bem empregado o recurso disponível na presente data, ele tenda a trazer benefícios superiores no longo prazo do que o próprio encargo da dívida, entretanto, interesses políticos se misturam à finalidade do crédito e acabam por tornar questionável tal posição.

Em se tratando de Brasil, conforme modelo orçamentário supra apresentado, Platt Neto (2009, p.67) três são as possíveis necessidades de o Estado recorrer a captação de créditos:

- a) Suprir déficits orçamentários: na elaboração do orçamento (LOA) pode haver a necessidade de complementar a receita, com vistas a assegurar o equilíbrio da peça orçamentária (receita = despesa). Outra oportunidade é a indicação de operações de crédito como fontes para abertura de créditos adicionais, autorizados também por lei, durante a execução do orçamento. Leia os artigos 3º e 43, §1º, IV, da Lei nº 4.320/64
- b) Suprir déficits financeiros: durante a execução do orçamento pode haver problemas financeiros, com ineficiências de caixa. Havendo descompasso entre receitas arrecadadas e despesas pagas, podem ser realizadas operações de antecipação da receita orçamentária (ARO). Tais operações são extraorçamentárias. Leia o art. 7º, II, da Lei nº 4.320/64. Trataremos mais sobre este tema adiante.
- c) Registrar depósitos e resíduos passivos: são referentes a valores que não pertencem ao Estado e que ele não pode dispor como seus. São provenientes de receitas extraorçamentárias e que deverão ser restituídos ou pagos a quem for de direito. Estudaremos mais estas operações em unidade posterior, que trata do Balanço Financeiro. Exemplos: retenção de imposto de renda e de contribuição previdenciária na fonte (folha dos servidores) e recebimentos de depósitos judiciais

2.4.1.1 Critérios para o cálculo da dívida

Segundo Resende (2001), para o cálculo da dívida pública existem dois diferentes critérios: acima da linha de computo, no qual são explicitados os principais fluxos de receitas e despesas; e o abaixo da linha de computo, referente a observância do déficit com base na variação da dívida pública, pela ótica do seu financiamento.

O método “acima da linha” observa os aspectos agregados da dívida. Permite calcular o Déficit Nominal, que é meramente a diferença entre gastos e receitas totais; o Déficit Primário, que trata da diferença entre gastos e receitas, excluídas as de origem financeira; e o Déficit Operacional, que se trata efetivamente do Déficit Primário acrescido do pagamento de juros reais, excluindo do cálculo os efeitos da correção monetária. Dado contexto de inflação controlada nas duas últimas décadas, têm se utilizado com mais frequência para fins de acompanhamento o Déficit Primário.

Já pela ótica “abaixo da linha”, por se tratar da efetiva composição da dívida, têm por observância outros aspectos. O primeiro conceito é o de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que em âmbito nacional, considera a soma das dívidas interna e externa de todos os entes, incluído a base monetária e excluindo os ativos do setor público. Dentro desse item

observa-se o ajuste patrimonial, onde se contabiliza a diferença entre os passivos contraídos no passado e os posteriormente reconhecidos. Com a diferença dessas duas contas se obtém a Dívida Fiscal Líquida (DFL).

Existem conceitos em ambos os métodos de computo que se correspondem. Ainda no método “abaixo da linha”, observa-se a NFSP, a Necessidade de Financiamento do Setor Público. Trata-se, efetivamente do Déficit Nominal; a NFSP no conceito operacional, que exclui as correções monetárias da DFL, se equiparando ao Déficit Operacional; e a NFSP no conceito primário, que exclui as necessidades de financiamento nominais da DFL, sendo análogo ao Déficit Primário no conceito “acima da linha”.

2.4.2 Limitações no Endividamento

Quais seriam os efeitos econômicos da tomada de dívida frente à ajustes na política fiscal? Segundo Mankiw (2009), dois tipos de visão podem ser utilizados para abordar tal questão: a da análise convencional da dívida pública e a teoria da equivalência Ricardiana.

A equivalência Ricardiana defende a ideia da neutralidade do déficit público. Esse modelo aborda que não importa se o governo financia seus gastos via aumento de impostos ou expansão da dívida pública, o impacto sobre as variáveis é neutro.

Em termos agregados, o aumento da dívida não representa riqueza líquida. Os detentores dos títulos públicos possuem um ativo com o mesmo valor presente das obrigações dos contribuintes. Há somente uma restrição de riqueza: os primeiros estarão mais ricos, enquanto os últimos estarão mais pobres (RESENDE, 2001, p.293)

No entanto, o modelo se baseia em hipóteses simplificadoras como a completude dos contratos e ausência de imperfeições de mercado, de forma que, na prática, há controvérsias sobre a sua efetividade.

Muitos economistas defendem que a tomada de recursos financeiros, no curto prazo, é um fator de estímulo a demanda agregada e permite a expansão econômica. Segundo Resende (2001), existe, entretanto, um efeito no longo prazo. O crescimento da dívida pública de forma sistemática ocupa um espaço no orçamento que seria dedicado à formação de capital, de forma a acarretar em um custo futuro.

A obtenção de recursos, via formação de dívida, se torna interessante ao gestor público devido ao menor custo político confrontado com a alternativa de corte de gastos ou aumento de tributos no fechamento das contas. Considerando a necessidade de obtenção de votos no médio prazo para reeleição, a tendência é de que, se não restringida, a classe política tenda a optar pelo endividamento. Se faz necessária, então, a contenção legal para que isso não ocorra de forma insustentável.

2.4.2.1 Limitação legal ao Endividamento Público

De acordo com Albuquerque, Medeiros e Silva (2008), o período que compreende a década de 1980 e início da década de 1990 marcou a economia nacional pela sua intensa instabilidade. Elevados índices inflacionários, planos econômicos inconsistentes e desequilíbrios expressivos nas finanças públicas tornaram a sociedade cada vez mais demandante de gastos do governo. Agrava-se a isso o chamado Federalismo Fiscal, tendência pela qual elevou o volume de transferências da União para os demais entes, corroborou para o forte impacto nas finanças do Estado.

Diante desse cenário, tornou-se corriqueiro por parte do setor público atrasar pagamentos, tomar recursos junto aos bancos oficiais, crédito via antecipação de receita, entre outros, transferindo assim a conta do excesso de gasto estatal para gerações futuras, indo contra a ideia de sustentabilidade no crescimento.

Visando atenuar os efeitos negativos desse tipo de política, foi promulgada em 4 de maio de 2000 a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No primeiro parágrafo de seu artigo 1º, ela delimita:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar

Efetivamente, ela funciona como um código de conduta para os gestores públicos das três esferas da República quanto a administração financeira, inclusive propondo sanções de natureza político-administrativa para quem descumprisse suas diretrizes.

Entretanto, em seu texto, a LRF não define o limite de endividamento. Prevê o tema, levanta punições, mas fica somente a encargo da Resolução nº40/2001 do Senado Federal a previsão quanto ao teto da dívida. Estabelece a seguinte condição em seu artigo 3º:

- I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e
- II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida.

Considerando a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal e Resolução nº40/2001 do Senado Federal no âmbito do Orçamento Público dos Estados, de forma geral, parametriza a pesquisa no período posterior a vigência destas.

Outro conceito importante quanto a Receitas Orçamentárias é o de Receita Corrente Líquida (RCL). Segundo o artigo 2º da LRF, a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes (Art. 2º, Lei Complementar nº101/2000)

Ou seja, considera-se para os parâmetros exigidos como montante de reserva de contingência o valor referente ao que, no esquema, categorizamos como Receita Corrente Intraorçamentária.

Visando, de certa forma, regular o ímpeto dos governantes em contrair Dívida para cumprimento, inclusive, de suas promessas de campanha, a LRF (2000) tipificou, em seu teor, a condenação dessa prática. Entretanto, deixou para o Senado Federal, que através da Resolução nº 40/2001 definir quantitativamente os limites legais. Para entendimento de tal conceito, definiu em seu Art. 1º o conceito da dívida. Parametrizou, chamando a de Dívida Consolidada Líquida (DCL). Assim dispôs:

Dívida Consolidada Líquida como: dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. (Art.1º, resolução nº40/2001)

A temática quanto a limitação dos gastos públicos permeia o debate político-econômico de forma bastante corriqueira ao longo da última década, a ponto de, após empossado do cargo máximo da República, a primeira medida de grande impacto do Presidente Michel Temer, ter sido a proposição de uma Emenda Constitucional visando restringir os gastos públicos da esfera da União. Segundo Senado Federal, a alteração se resume aos seguintes aspectos:

Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União; sendo que cada um dos limites equivalerá:

I-) para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% e

II-) para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Determina que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos:

I-) transferências constitucionais;

II-) créditos extraordinários

III-) despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV-) despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

A chamada PEC/55, ou “PEC do Teto dos Gastos Públicos”, convertida em Emenda Constitucional em 16 de dezembro de 2016, já delimitou para a LOA de 2017 da União, o teto máximo de gastos a mera correção pelo IPCA dos valores registrados em 2016, seguindo dessa forma por mais 20 exercícios financeiros.

Descrito o papel da economia no setor público e as ferramentas utilizadas pelo Estado para atuar no setor, o Capítulo 3 se destina a definir a metodologia a ser utilizada para construção desta monografia e a caracterização do objeto de estudo.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS

Segundo Lakatos e Marconi (2003), o método científico proporciona ao investigador resultados com maior segurança e economia, permitindo alcançar o objetivo principal traçando o caminho a ser seguido para tal. Tendo em vista o objetivo geral da presente pesquisa, o método escolhido para sua solução foi o indutivo. Por meio dele, segundo os mesmos autores, cria-se um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas.

Quanto ao nível de complexidade, adotou-se a pesquisa descritiva. Segundo Gil (2008), a pesquisa descritiva tem como finalidade principal descrever as características de determinada população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis. Busca descrever uma situação conforme a situação, características ou estabelecer uma relação entre eventos.

Quanto a abordagem, a pesquisa caracteriza-se como aplicada, já que se parte da teoria econômica para analisar o objeto. A partir da teoria, explorou-se empiricamente seus desdobramentos a partir da análise estatística e exposição por meio de gráficos e de tabelas, o que tipifica a monografia como quantitativa.

No que tange as técnicas de pesquisa, num primeiro momento foi realizada uma pesquisa bibliográfica, extraindo informações importantes para formulação do presente trabalho. Para Cervo e Bervian (2007), p. 65:

A pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em documentos. Pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Em ambos os casos, busca conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

3.1 Caracterização do objeto de estudo

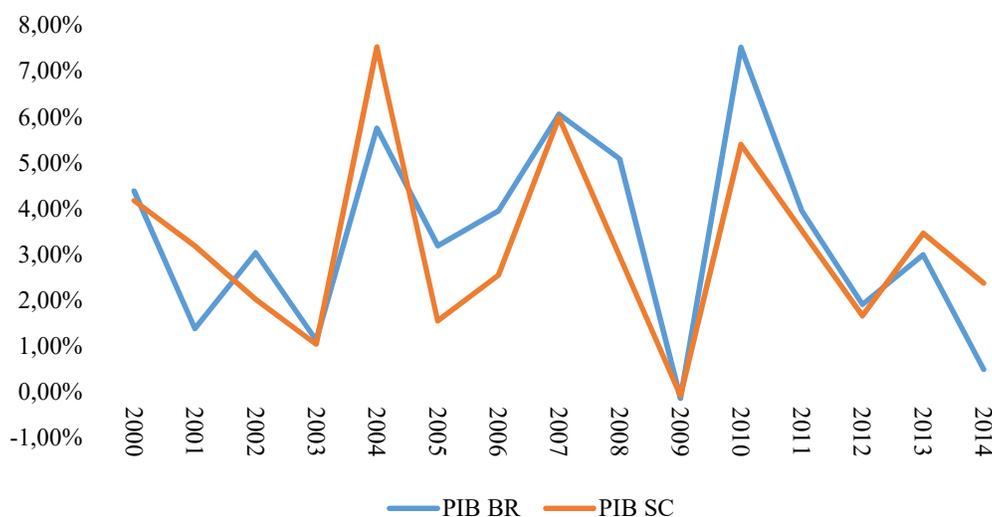
O estado de Santa Catarina, objeto desta monografia, é um dos três estados da macrorregião Sul, limitado ao norte pelo estado do Paraná, ao sul pelo estado do Rio Grande do Sul, a oeste pela República Argentina e a leste pelo Oceano Atlântico. Possui uma extensão territorial de 95.285 km² e, de acordo com o Censo 2010, realizado pelo IBGE, a população é de 6.248.436

habitantes, espalhados por 295 municípios, formando uma densidade populacional de 65,57 hab/km².

Apesar de detentor de apenas 1,13% do território nacional, o Produto Interno Bruto catarinense está elencado como o sexto em magnitude, comparado aos outros 26 estados da nação, registrando o valor de aproximados R\$ 242 bilhões em 2014 segundo o IBGE. Isso representa, em termos econômicos, 4,2% do que foi produzido em todo o Brasil no mesmo ano. Considerando o PIB per capita, a posição catarinense sobe no ranking nacional para a quarta posição, com o valor de R\$36.055,90. O estado apresenta destaque também nos valores referentes ao índice de desenvolvimento humano (IDH), com o valor de 0,813 na escala de 0 a 1. Esse valor é o terceiro maior do país, segundo o IBGE, e fica bastante acima da média brasileira de 0,761 apresentada em 2014.

Esses números corroboram com a percepção de que a região, comparada a grande maioria do país, é relativamente mais desenvolvida economicamente. A Figura 7 representa a taxa de crescimento do PIB catarinense deflacionada pelo IPCA (Base 2010), no período de 2000 a 2014, comparado ao observado em âmbito nacional.

Figura 7 - Taxa de variação Real no ano do PIB de 2000 a 2014 - em %



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE – SIDRA.

A mera visualização da Figura 7 permite observar a forma com que a economia catarinense se integra à nacional, acompanhando de forma muito próxima as oscilações ocorridas no Brasil nesse período. Nota-se que o pico de crescimento estadual ocorreu em 2004, que registrou crescimento de 7,04%. Ao seu turno, o vale em Santa Catarina foi registrado em 2009, com decréscimo de -0,04%. Contudo, é preciso enfatizar que os dados da série apresentada não contemplam o período da recessão econômica brasileira recente, que certamente, comprimiriam ainda mais o cenário ilustrado na Figura 7. Em termos acumulados, o PIB nacional cresceu 65,13% no período em questão e o PIB catarinense 59,18%.

Uma característica peculiar da formação econômica catarinense pesa quanto a distribuição de importância entre os setores motrizes do crescimento regional. A Tabela 3 e a Figura 8 exprimem a evolução da participação setorial da economia do estado no período do ano 2002 a 2014.

Nota-se que a participação do valor adicionado da agropecuária reduziu de 11,82% em 2002 para 7,11% em 2014. Tal perda de participação relativa pode ser explicada pela expansão relativa do setor de serviços da economia catarinense, que passou de 52,25% para 58,06%, respectivamente. A indústria manteve sua importância relativa constante ao longo do período, o que sugere a relevância do setor secundário para a manutenção do progresso econômico do estado.

Tabela 3 - Evolução da participação dos Setores em Santa Catarina de 2002 a 2014 (em %)

	2002	2006	2010	2014
VAB agropecuária	11,82%	8,47%	7,87%	7,11%
VAB indústria	35,93%	37,08%	37,50%	34,83%
VAB serviços	52,25%	54,45%	54,63%	58,06%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE e SPG / Gerência de Estatística (2014)

Ademais, o peso do setor secundário é maior em Santa Catarina do que na média nacional, como ilustrado na Tabela 4. O Brasil é uma economia cuja participação dos serviços é relativamente grande. Nota-se ainda, que a diferença entre o valor adicionado da agropecuário no Brasil e em Santa Catarina é de aproximadamente 1,10%.

Tabela 4 - Participação dos Setores no Valor Adicionado Bruto no ano de 2014 (em %)

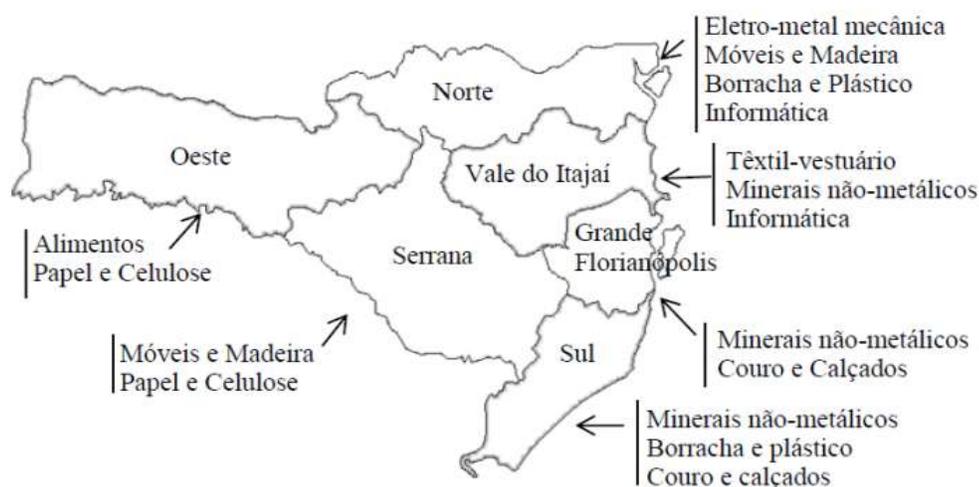
	VAB agropecuária	VAB indústria	VAB serviços
Brasil	6,01%	28,47%	65,52%
Santa Catarina	7,11%	34,83%	58,06%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE e SPG / Gerência de Estatística

A economia industrial de Santa Catarina é concentrada em diversos polos, o que confere ao estado padrões de desenvolvimento equilibrado entre suas regiões (FIESC, 2015). Apesar de muitos municípios estarem desenvolvendo vocações diferenciadas, a formação histórica reflete de forma relativamente clara as peculiaridades de cada região.

O IBGE, para efeitos de classificação, divide o território do Estado em seis mesorregiões, dada formação política e econômica experimentada em cada processo. São elas as regiões Sul, Oeste, Vale do Itajaí, Norte, Serrana e Grande Florianópolis. Em termos de importância na composição, podemos caracterizá-las de acordo com a riqueza gerada por cada uma delas.

Segundo Mattei (2011), a dinâmica produtiva catarinense pode ser percebida conforme a delimitação a partir das principais mesorregiões geográficas, configurando um cenário de uma economia com fortes traços de regionalização. A Figura 8 delimita, geograficamente, as regiões, enfatizando suas especializações produtivas.

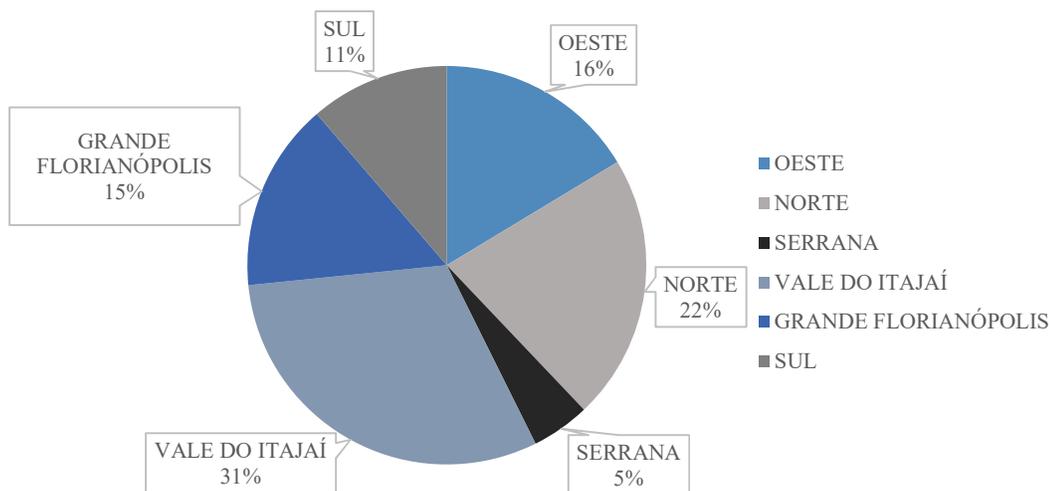
Figura 8 – Setores industriais do estado de Santa Catarina

Fonte: Mazzuco e Fachinello (2013, p. 24).

A FIESC (2015) enfatiza os produtos produzidos em cada uma delas. No Sul, preponderantemente se produz cerâmica, carvão, couros e calçados e descartáveis plásticos; no Oeste, alimentar e móveis. Já o Vale do Itajaí se especializou no setor têxtil, voltado para o vestuário, na indústria naval, em muito incentivada pela atividade portuária forte na região e os cristais. A região Norte é relevante quanto a metalurgia aonde são produzidos equipamentos e máquinas, material elétrico, autopeças e plástico. Tal especialização, inclusive, incentivou a instalação da primeira fábrica da BMW na América do Sul. Ainda nessa região, são fortes também os polos produtivos de peças do vestuário e móveis. A região Serrana é caracterizada, preponderantemente, pelo cultivo da madeira, focada principalmente na produção de celulose. A região da capital, além da estrutura administrativa do Estado, o enfoque se dá na área de tecnologia, uma vez que estão instaladas por lá diversas Universidades, fornecedoras da mão-de-obra especializada para o setor.

A composição do PIB catarinense, dividido sob o critério espacial, se dá da seguinte forma:

Figura 9 - Participação das Mesorregiões no PIB de SC em 2014



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de IBGE (2017).

A Figura 9 enfatiza que a região do Vale do Itajaí participou com 31% do PIB estadual em 2014. Convém destacar que, eventualmente, por concentrar o canal de ligação do estado com o

resto do mundo, a partir de seu porto, os dados da importância relativa de Itajaí podem estar superestimados. Em seguida, destaca-se a região Norte, que compreende a região de Joinville, polo metal-mecânico do estado. Florianópolis aparece logo em seguida, com especialização em turismo e atividades ligadas a prestação de serviços, em especial, serviços públicos. O Oeste participou com 16% do PIB do estado, apesar de concentrar a maior fração da indústria agroindustrial instalada em Santa Catarina. A região relativamente mais pobre é a região Serrana, cuja economia entrou em declínio após a finalização de um ciclo de exploração madeireira.

Uma tendência observada comumente ao longo da história de Santa Catarina é a presença de políticas de fomento da economia local através de investimentos públicos em áreas politicamente estratégicas, como, infraestrutura e tecnologia, financiado em grande parte por recursos não advindos predominantemente de receitas derivadas, e sim de empréstimos contraídos contratualmente, torna-se relevante a análise do comportamento da dívida pública nos anos em questão.

3.2 Métodos e técnicas aplicados à pesquisa

Em especial, foram consultadas literaturas referentes à Economia do Setor Público, Finanças Públicas e Orçamento Público, especialmente em temas relacionados à organização, estrutura e dinâmica do setor público no Brasil. As principais fontes de informações foram manuais consolidados de setor público e microeconomia, além de revistas científicas especializadas na área. Ademais, a análise dos manuais e artigos científicos foi acompanhada da leitura das leis nacionais correspondentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo.

Em seguida, foi realizado um levantamento de dados secundários fornecidos por órgãos oficiais como Instituto Brasileiro de Economia e Estatística (IBGE), Secretaria da Fazenda do Estado de Santa Catarina (SEF/SC), Banco Central do Brasil (BACEN) e Tesouro Nacional. Em especial, convém ressaltar, que os dados referentes ao PIB advêm de valores obtidos na base de dados do IBGE referentes ao período de 2001 a 2014, acrescidos da estimativa projetada pela SEF/SC como provável valor de PIB para 2015 e 2016.

O levantamento de dados secundários feito nas fontes supracitadas foi explorado por meio de uma análise de estatística descritiva, que consiste na exposição de gráficos, tabelas com a utilização do software Microsoft Excel. Por essa razão, a pesquisa é definida como quantitativa.

A análise do comportamento da dívida foi construída a partir do levantamento de dados secundários. Fez-se oportuno começar a análise a partir do ano 2001, que foi quando a Lei Complementar nº101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) entrou em vigor (BRASIL, 2000). Como o objeto da pesquisa foi a dívida, e tal norma influenciou substancialmente as decisões tomadas quanto a rolagem e aceitação de novos contratos de empréstimo, períodos que não compreendem a atuação da referida lei, apesar de pertinentes, estenderiam de mais a análise e suas implicações correspondentes. Então, o período de análise foi entre os anos 2001 e 2016.

No Capítulo 4, que objetiva analisar a dívida do estado de Santa Catarina pelo método “abaixo da linha do computo”, foi seguindo o critério normativo imposto pela legislação vigente no período, ou seja, o decreto-lei nº200/1967; definidor do modelo contábil adotado pelo setor público; a Lei Complementar nº101/2000, doravante LRF, conhecida pela imposição de restrições aos governantes quanto a construção e execução do orçamento público; e as Resoluções nº40/2001 e nº43/2002, responsáveis por parametrizar e dar as diretrizes aos governos locais quanto às questões abordadas na LRF.

O aprimoramento das regras realizado pela LRF, além de vislumbrar o controle econômico-financeiro das finanças públicas, buscou incorporar o princípio constitucional da publicidade na administração pública, expresso em seu artigo 5º da seguinte maneira:

XXXIII – todos têm direitos a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (Art.5º, C.F.)

Em conformidade, a LRF dispõe em seu artigo 55, a necessidade da construção, por parte dos chefes de poder executivo, do chamado Relatório de Gestão Fiscal (RGF). No caso do estado de Santa Catarina, ele é publicado pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEF/SC) trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre. Entretanto, tal documento dispõe de dados agregados nos termos da legislação, não explicitando a composição contratual que levou a sua consolidação.

A observação dos contratos que compõe a dívida se dá em outro documento disponibilizado pela Diretoria de Captação de Recursos e Dívida Pública (DICD), setor integrante da SEF/SC em seu sítio online, intitulado “Dívida Pública – Curto e Longo Prazo Consolidada”. Apesar das constantes alterações pelas quais a contabilização da dívida pública passou no período analisado, devido a adequação às mudanças na legislação e necessidade de informação, foi possível, depois de um extenso trabalho de compatibilização, a construção de um padrão passível de análise intertemporal, alicerce do presente trabalho.

Essa foi a etapa mais delicada e árdua do trabalho de levantamento dos dados. A Tabela 5 explicita, em termos nominais, o valor das contas agregadas das dívidas mobiliária, contratual e a categoria ampla de outras, conforme exigido para construção do RGF.

Tabela 5 - Composição da dívida estadual nos termos da LRF - valores correntes (R\$)

	2004	2008	2012	2016
Dívida Consolidada Bruta	9.909.216.846	12.555.329.363	14.024.533.143	22.489.998.258
Mobiliária	22.336.000	224.059.000	997.540.370	2.053.651.803
Contratual	9.886.880.846	11.963.872.363	12.567.758.177	20.117.217.045
Outras	0	367.398.000	459.234.596	319.129.410

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Essa disposição dos dados permite constatar que a Dívida Consolidada Bruta (DCB) se trata da soma entre as dívidas de cunho mobiliário, decorrentes essencialmente de emissão de títulos e precatórios; das contratuais, advindas de acordos, leis ou contratos diversos; e outras, aonde se englobam, por exemplo, renegociações de tributos com outros entes.

Entretanto, apesar da existência dessas obrigações, o estado dispõe de valores cuja disponibilidade é imediata. A LRF, ciente de tal condição, considera em seus parâmetros regulamentares a dedução dessa quantia. Atribui, então, ao valor da DCB deduzida do valor em caixa e dos demais ativos com liquidez semelhante, a terminologia de Dívida Consolidada Líquida (DCL). A Tabela 6 exemplifica, contabilmente, às deduções lançadas para obtenção do valor nominal da DCL.

Tabela 6 – Dedução de ativos financeiros para obtenção da DCL - valores correntes (R\$)

	2004	2008	2012	2016
Dívida Consolidada Bruta	9.909.216.846	12.555.329.363	14.024.533.143	22.489.998.258
Caixa	475.763.618	525.606.074	1.933.261.381	3.189.520.446
Demais ativos	475.763.618	525.606.074	1.933.261.381	3.189.520.446
Restos a pagar	(412.192.640)	(402.398.351)	(325.248.698)	(877.440.888)
Dívida Consolidada Líquida	8.545.496.970	11.101.718.864	9.832.761.683	15.233.516.478

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017)

A obtenção do valor líquido da dívida fundada, além de ser a referência exigida pela legislação vigente quanto a parâmetro, é oportuna pois deduz do referencial os valores dos quais o tesouro estadual dispõem de prontidão, como o saldo em conta corrente e ativos financeiros de similar liquidez, passíveis de serem utilizados como garantia a quitação das obrigações adquiridas, excetuando o que já foi empenhado pelo estado para o cobrimento de despesas diversas, representado pela conta “Restos a Pagar”.

Trazer os números contabilmente dispostos a um valor deflacionado permite a análise quanto a evolução real das contas, de forma que, o estudado no capítulo em questão foi deflacionado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP/DI), fornecido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), a valores correntes do ano de 2008, por ser um ano mediano quanto a abrangência do estudo e por apresentar um comportamento relativamente estável quanto a oscilação do índice. O IGP-DI é considerado bastante adequado para o estudo de questões do Setor Público. Uma vez compilados e organizados os dados, tornou-se possível a análise econômica da trajetória e composição da dívida pública catarinense.

Em se tratando da observância do agregado, na então classificada análise “acima da linha do computo”, foram utilizados os valores de Resultado Nominal e Primário. Esses indicadores contextualizam a postura quanto a gestão fiscal, sob parâmetros internacionais, servindo assim de indicador quanto a saúde financeira da fazenda estadual. Conforme mencionado na seção 2.4.1.1, referente aos critérios para o cálculo da dívida, os termos acima da linha observam o aspecto agregado da dívida, permitindo o cálculo dos chamados Resultados Nominais e Resultados Primários. O primeiro, segundo Resende (2001), se trata da mera diferença entre receitas e gastos totais, de forma independente à origem do recurso, enquanto o segundo, exclui do computo os valores de origem financeira. Quanto a contabilização dos parâmetros, foi adotada a seguinte metodologia:

$$\text{Resultado Primário} = \text{Despesas Primárias} - \text{Receitas Primárias} \quad (1)$$

$$\text{Resultado Nominal} = \text{Resultado Primário} + \text{Variação do Estoque da Dívida} \quad (2)$$

O Resultado Primário é a diferença entre a receita primária e a despesa primária, ou seja, se exclui do computo tanto as receitas quanto as despesas advindas de operações financeiras, entre elas juros, amortização de dívida e concessões de empréstimo. São, efetivamente, as operações típicas do governo. Segundo Relatório Técnico de Prestação de Contas do Governo de Santa Catarina (2014), esse indicador tende a apresentar desequilíbrio uma vez que os investimentos realizados pelo estado são despesas de capital, primárias, e a principal fonte de recursos para realiza-los é via tomada de empréstimo, não computada nesse indicador.

Já o Resultado Nominal objetiva a mensuração da Dívida Fiscal Líquida (DFL). Segundo STN (2016), se trata da DCL acrescida das receitas de privatização, deduzidos os ativos disponíveis em caixa e haveres financeiros de exercícios anteriores. Ou seja, um Superávit Nominal significa um acréscimo na DFL.

Bimestralmente, o referido órgão publica, em seu sítio na internet, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o chamado Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), documento no qual torna público os valores referentes a tais resultados. A consulta desses documentos, referentes aos anos do período em questão, forneceu os dados de acordo às normas legalmente estabelecidas, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Considerando o período adaptativo, concedido aos entes para formulação de tais documentos, os dados são fornecidos a partir do ano de 2003. Provém do mesmo documento, o valor quanto a receita e despesa primária, também abordados no Capítulo 5.

O presente estudo apresenta limitações decorrentes do comportamento dinâmico da composição da dívida ao longo do período, uma vez que condições exógenas ao proposto interferem nas decisões administrativas. Em relação à coleta de dados, parte-se do pressuposto de que as Instituições fornecem dados fidedignos à realidade. Por se tratar de um estudo referente exclusivamente ao estado de Santa Catarina, cabe mencionar que a tendência aqui constatada não se aplica necessariamente aos outros entes de caráter similar na União.

4 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA CATARINENSE ENTRE 2001 E 2016

Como mencionado no Capítulo 3, existem, essencialmente, três categorias nas quais as dívidas públicas são classificadas: as dívidas mobiliárias, compostas pelas emissão de títulos públicos (no caso da União) e precatórios judiciais; as dívidas contratuais, que se tratam efetivamente das operações de crédito contraídas com instituições financeiras, advinda também de convênios, leis e tratados; e a última, comumente intitulada de outros, que engloba o que não é previsto nas duas primeiras, como, por exemplo, refinanciamento de tributos.

A questão da restrição quanto a emissão de títulos públicos apenas por parte da União se deu após um contexto histórico de descontrole da dívida vivenciado pelos estados do final da década de 70 aos meados da década de 90. Nesse período, anterior à Constituição de 1988, a arrecadação tributária era essencialmente centralizada à União, de forma que os estados tinham assim, comprometida sua autonomia na geração de receitas. Apesar dessa concentração, o sistema permitia que os estados, para realização dos investimentos, se endividassem junto a instituições financeiras, tanto se origem internacional, quanto estatais (RESENDE, 2001). Naquela época, não existiam os mecanismos de controle existentes como nos tempos mais recentes, de forma que a tendência foi descontrole na contração de dívidas financeiras.

A década de 80 ficou marcada pela escassez dos empréstimos internacionais, que tornaram impossível a continuidade da política de endividamento que vinha sendo adotada, tornando necessária a flexibilização dos meios de financiamentos dos estados. Nesse momento histórico, o governo federal auxiliou os estados por meio da Caixa Econômica Federal (CEF) e flexibilizou a possibilidade de, por meio dos bancos públicos estaduais, a emissão de títulos da dívida no mercado (RESENDE, 2001).

A década de 90, período imediatamente anterior ao início do presente estudo, foi marcada pela necessidade de reestruturação econômica no tanto no âmbito nacional, quanto no estadual, decorrente, principalmente, da revisão em âmbito nacional das políticas de abertura do mercado. Tal condição agravou o cenário inflacionário vivenciado em âmbito nacional no decorrer dos anos seguintes, de forma que, com a implementação do Plano Real em 1994, passou a ser uma das prioridades nacionais a contenção dessa forma de obtenção de recursos. Somente em 1997, com a promulgação da Lei 9496, que a questão do reescalonamento da dívida infranacional foi de certa forma apaziguada, por meio do chamado “Programa de Apoio

à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados”. A Lei, em seu artigo 1º, define o âmbito do acordo da seguinte forma:

Art. 1º) Fica a União, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, autorizada, até 31 de maio de 2000, a:

I - assumir a dívida pública mobiliária dos estados e do Distrito Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras obrigações decorrentes de operações de crédito interno e externo, ou de natureza contratual, relativas a despesas de investimentos, líquidas e certas, exigíveis até 31 de dezembro de 1994;

II - assumir os empréstimos tomados pelos Estados e pelo Distrito Federal junto à Caixa Econômica Federal, com amparo na Resolução nº 70, de 5 de dezembro de 1995, do Senado Federal, bem como, ao exclusivo critério do Poder Executivo Federal, outras dívidas cujo refinanciamento pela União, nos termos desta Lei, tenha sido autorizado pelo Senado Federal até 30 de junho de 1999

III - compensar, ao exclusivo critério do Ministério da Fazenda, os créditos então assumidos com eventuais créditos de natureza contratual, líquidos, certos e exigíveis, detidos pelas unidades da Federação contra a União;

IV - assumir a dívida pública mobiliária emitida por Estados e pelo Distrito Federal, após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

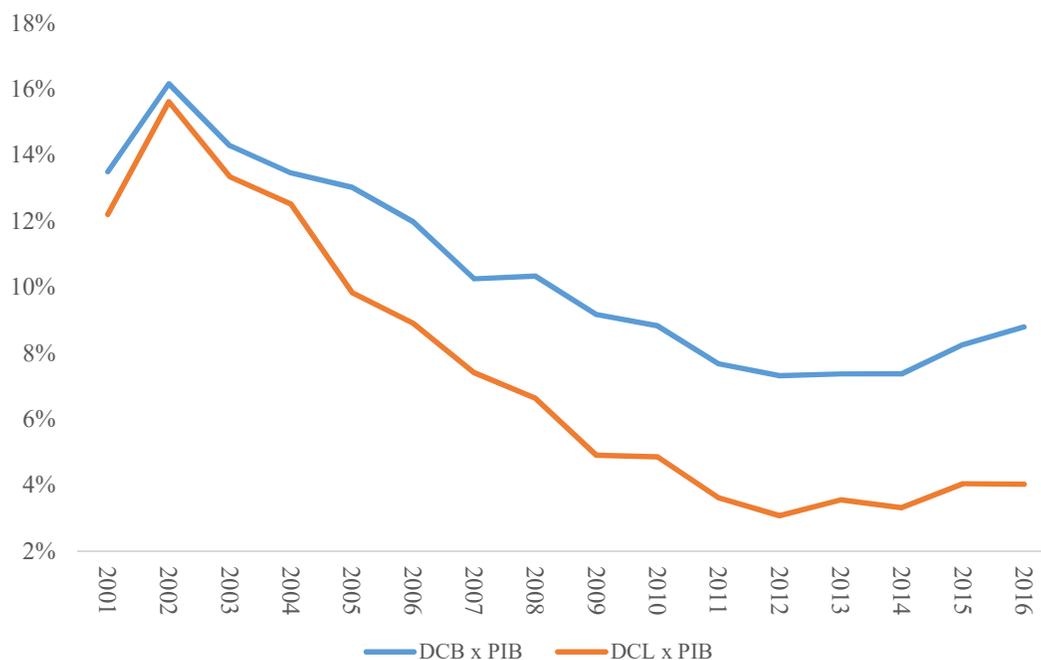
V - refinar os créditos decorrentes da assunção a que se referem os incisos I e IV, juntamente com créditos titulados pela União contra as Unidades da Federação, estes a exclusivo critério do Ministério da Fazenda; (BRASIL, 1997, p.1)

Realizado esse acordo, a União absorveu a dívida dos estados junto ao mercado, passando, então, os governos infranacionais a dever ao Tesouro Nacional. Caberia ao Tesouro cobrar a dívida no prazo de trinta anos, a uma taxa corrigida apenas pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), condição essa mais favorável do que a qual os estados dispunham até então.

Concomitante a esse processo, ocorreram as privatizações dos bancos estaduais e a consequente inabilidade para emissão de títulos da dívida pública estadual. Realizada a reforma, criou-se um ambiente favorável para a elaboração da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2001, que acabou influenciando a trajetória do endividamento do estado de Santa Catarina.

Para compreender tal influência sobre a trajetória do endividamento, um indicador útil para análise é a comparação do valor da dívida como proporção do produto interno bruto (PIB) do estado, cômputo que é ilustrado na Figura 10.

Figura 10 – DCB e DCL em relação ao PIB de SC no período de 2001 a 2016 (em %) *



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC e IBGE (2017).

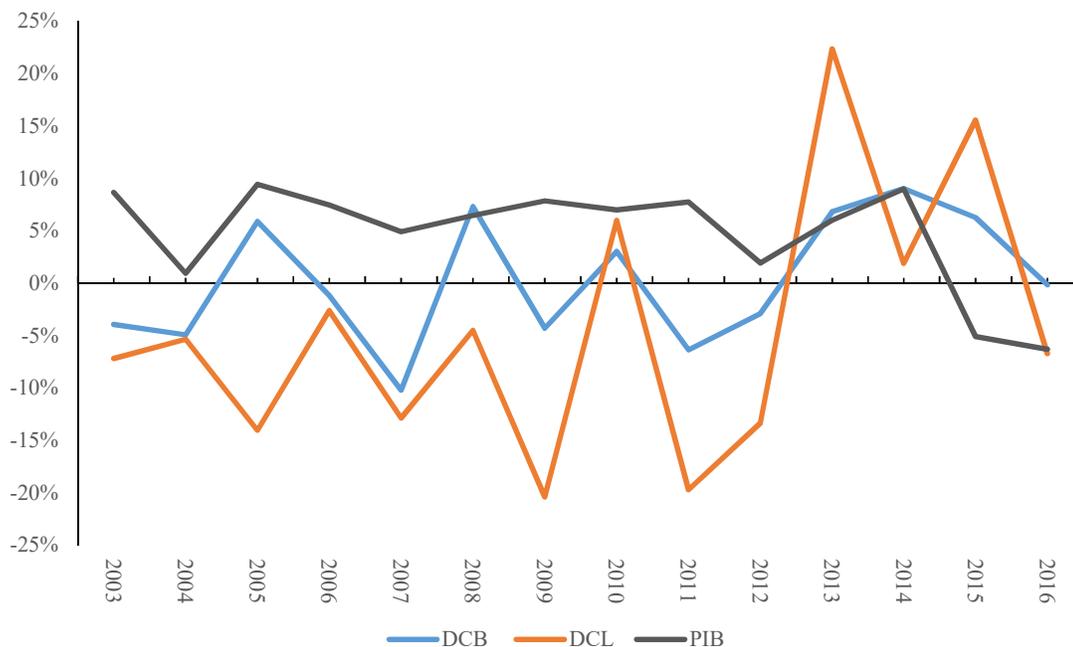
* Entre 2001 e 2014 dados do PIB são oficiais publicados pelo IBGE. 2015 e 2016 são estimativas realizadas pela SEF/SPG.

A primeira constatação é a de que ocorreu um descolamento da trajetória da dívida consolidada bruta (DCB) em relação à dívida consolidada líquida (DCL). Apesar de uma convergência fraca refletida pela elevação da dívida pública como proporção do PIB em 2002, o referido descolamento das trajetórias pode ser atribuído a política de aumento na manutenção do caixa do estado. Em valores de 2008 (IGP-DI), os ativos disponíveis do governo elevaram-se em 612%, passando de R\$ 0,929 bi em 2004 para R\$ 5,694 bi em 2016.

Percebe-se também que, enquanto a DCB e a DCL representavam 16,16% e 15,62% do PIB em 2002, somavam apenas 8,79% e 4,02% em 2016, respectivamente. O crescimento de 2002 pode, por um lado, ser atribuído a um período de adaptação às novas regras de endividamento impostas pela LRF, mas por outro, pelo baixo desempenho do PIB em 2002. Tal ano foi relativamente controverso, marcado pela eleição presidencial de Luiz Inácio Lula da Silva, cuja incerteza dos mercados gerou efeitos adversos também sobre o PIB das Unidades da Federação. Após esse período, as proporções em questão apresentaram dez anos seguidos de queda relativa. Entretanto, após o ano de 2012, o quadro inicia uma reversão de trajetória.

Mesmo considerando o decréscimo que a SEF/SC estimou para 2015 e 2016, o PIB catarinense ainda registra um crescimento real de 2,67% entre 2012 e 2016, de forma que, a mudança na razão dívida/PIB pode ser atribuída a uma elevação nos valores contraídos a título de dívida (Figura 11).

Figura 11 – Taxa de variação anual do PIB real, da DCB e da DCL (em %)*



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC e IBGE (2017).

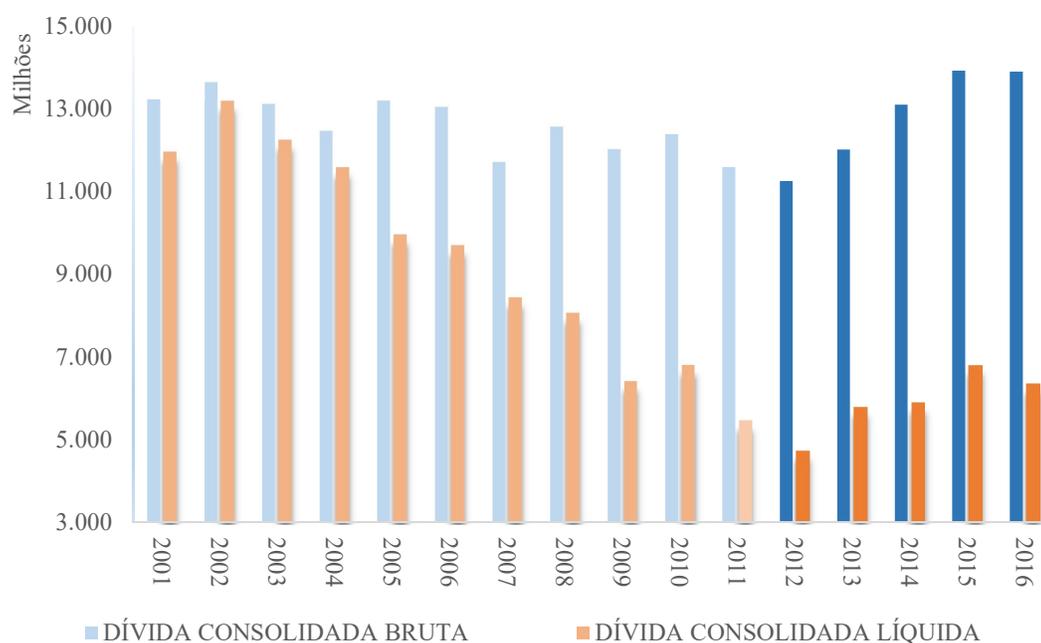
* Os valores nominais foram deflacionados pelo IGP-DI com base em 2008.

A Figura 11 explicita a taxa de variação anual dos valores reais de PIB, DCB e DCL. A primeira década do novo milênio ficou marcada como um período de prosperidade, na qual os cenários interno e externo colaboraram para a manutenção de uma taxa de crescimento relativamente elevada do PIB. Apesar da crise internacional de 2008, o PIB de Santa Catarina elevou-se em 6,48% no mesmo ano. Esse cenário persistiu até o ano de 2012, quando o PIB catarinense cresceu apenas 1,92%, ingressando numa trajetória de desaceleração.

Nesse sentido, os primeiros dez anos da série não permitem constatação de tendência de aceleração ou desaceleração da dívida bruta, ao contrário da queda da líquida. Entretanto, a partir do ano de 2012, registra-se uma aceleração da dívida bruta.

A Figura 12 detalha esse cenário, plotando do valor da dívida fundada bruta e líquida. O período que compreende o espaço de anos entre 2002 e 2009 torna evidente a tendência de queda no valor da DCL, efeito esperado, inclusive, como incentivo a adequação aos parâmetros exigidos pela LRF, como será discutido posteriormente. O mesmo não pode se dizer da DCB, que oscilou entre o patamar de R\$ 11.7 bi a R\$ 13.6 bi no mesmo período.

Figura 12 – Trajetória da DCB e DCL estadual em termos reais (em R\$ milhões de 2008 – IGP-DI)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Observa-se o descolamento entre os valores líquidos e brutos da dívida fundada entre 2001 e 2016, mas acentuados a partir de 2005. Visando adequação aos padrões internacionais de contabilidade, em 2005, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), foi alterado de forma a ampliar a base de valores passíveis de dedução da DCB para obtenção da DCL, de forma que os dados, inevitavelmente, vieram a exprimir tal posicionamento normativo. A alteração no PCASP modificou a contabilização do caixa único do estado, impactando o nível da conta Ativos Financeiros/Disponibilidades a partir do ano em questão.

Um dos anos que apresentou uma oscilação significativa foi 2005, com a renegociação dos valores de tributos referentes ao PASEP (Programa de Formação de Patrimônio do Servidor

Público). Trata-se da versão análoga do PIS (Programa de Integração Social), criados em 1970 pelo governo federal, como um fundo de participação destinado a promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas (BRASIL, 1970), o qual beneficia especificamente os funcionários do setor público. No ano em questão, o governo federal propôs uma renegociação da dívida tributária, de forma a passar a constar, então na categoria de Outras Dívidas no consolidado geral.

Observa-se ainda, o crescimento da dívida, em ambos os termos, a partir de 2012-2013. A dívida consolidada bruta passou a atingir os maiores patamares reais desde o início da LRF. A elevação foi tal, que mesmo o represamento de uma disponibilidade de caixa relativamente elevado, na ordem de 51,8% da Dívida Consolidada, não foi capaz de contrabalancear o crescimento da dívida bruta, e por essa razão a DCL também cresceu (como mostra a região destacada da Figura 12).

Uma situação que se verifica é a de que, excetuando o fechamento do ano de 2002, no qual houve instabilidade econômica, com queda no PIB e conseqüente diminuição na arrecadação da fazenda estadual, a tendência de queda na dívida consolidada líquida foi bastante consistente no período pós LRF. Em parte, isso acontece por conta da mudança dos termos do PCASP em 2005, entretanto a tendência de queda do indicador permaneceu latente nos anos seguintes, de forma que o valor, em termos reais, da DCL, apresentou decréscimo na ordem de 29,8% entre 2006 e 2010. Em muito, isso se atribui como efeito direto da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto a gerência da dívida pública.

O mesmo não se observa no que tange o estoque da dívida consolidada bruta estadual. Percebe-se uma trajetória oscilatória, a qual revela, mesmo sob a tutela da legislação vigente, que ele é resistente. Uma evidência que a trajetória da DCB ao longo do tempo transmite é a de que a prosperidade econômica atuou para estabilizar a trajetória da dívida bruta. Parece, entretanto, que ao longo desses dezesseis anos, a soma das dívidas contraídas pelo governo estadual reposicionou sua trajetória recentemente.

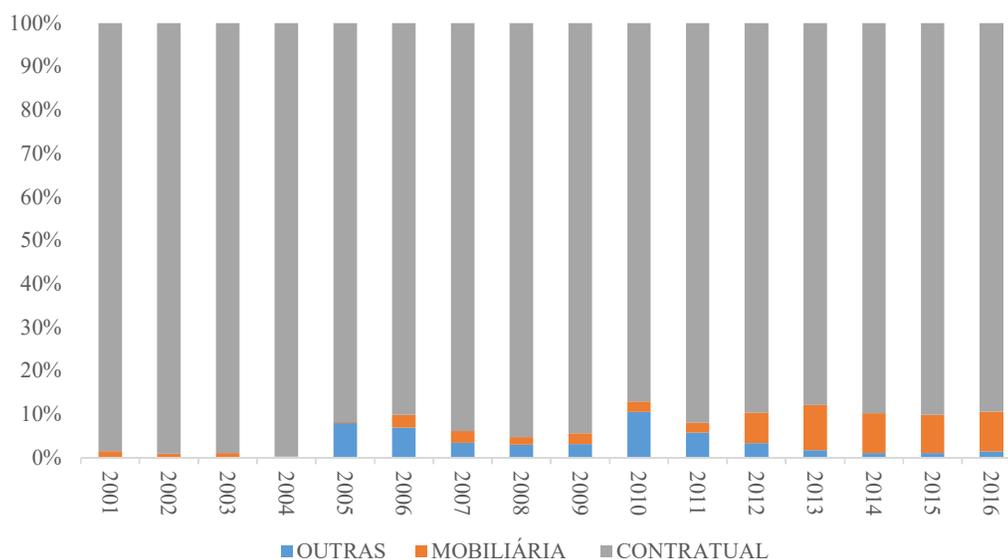
Antes desse reposicionamento da trajetória, o estoque da dívida estava patamar mínimo da série, na ordem de R\$ 11,2 bi em termos brutos e R\$ 4,7 bi líquidos. Tal condição, considerada positiva pelo aspecto orçamentário, não coincidiu com cenário de prosperidade na economia do estado. Se observada a Figura 11, percebe-se sinais de desaceleração no crescimento do PIB estadual. O Produto Interno Bruto catarinense, que fechara 2011 com uma taxa de crescimento na ordem de 7,7%, crescerá em 2012 apenas 1,9%.

A mudança de cenário fica bastante perceptível quando os números consolidados do ano de 2012 são comparados ao do fechamento do ano seguinte, 2013. Os valores da dívida apresentaram inversão de tendência, sendo ela mantida no aspecto bruto no decorrer da série. O PIB estadual acompanhou a trajetória, corroborando para a característica de gestão da dívida de forma a agir como meio de fomento ao crescimento. No período entre 2012 e 2014, o PIB corrigido conforme o IGP-DI cresceu 15,48%, acompanhado de um crescimento da DCL na ordem de 24,64% e da DCB de 16,43%.

Contudo, tal relação não se fez mais presente nos anos de 2015 e 2016. Considerando os números estimados pela SEF/SC para o PIB desses dois anos, a previsão é de queda de 11% comparado a 2014, motivada, principalmente pela crise político-econômica que o país, como um todo, vem enfrentou nesse período. Quanto a DCL, apesar de ter decrescido ao fechamento do último ano, ainda sim evoluiu 7,57% no período, assim como a DCB, que cresceu 6%.

Todo esse contexto torna ainda mais pertinente a decomposição da dívida em termos brutos, pois representa, efetivamente, a posição do governo estadual quanto a postura de endividamento. Para efeitos da composição da dívida estadual, o fim da emissão de novos títulos, somado à renegociação do montante dos haveres financeiros junto à União por força de um acordo traduzido na Lei 9496/97, das três possíveis categorizações supracitadas no capítulo 4, restou a categoria de Dívida Mobiliária os valores devidos pelo estado a título de precatório e o majoritário do valor, enquadrado como Dívida Contratual.

A Figura 13 aponta a pertinência que a dívida contratual tem para a composição da dívida consolidada bruta, comparado as outras, no período entre 2001 e 2016. Especialmente no início da série, dada a influência que os efeitos da renegociação com o governo federal exerceram no estado, uma vez que, conforme a legislação então vigente prevê, a dívida com a União, mesmo se tratando da renegociação do somatório das dívidas antigas, de origem diversa, se trata de uma obrigação contraída em Lei, o que a categoriza como dívida contratual.

Figura 13 – Composição da Dívida estadual entre Contratual, Mobiliária e Outras (em %)

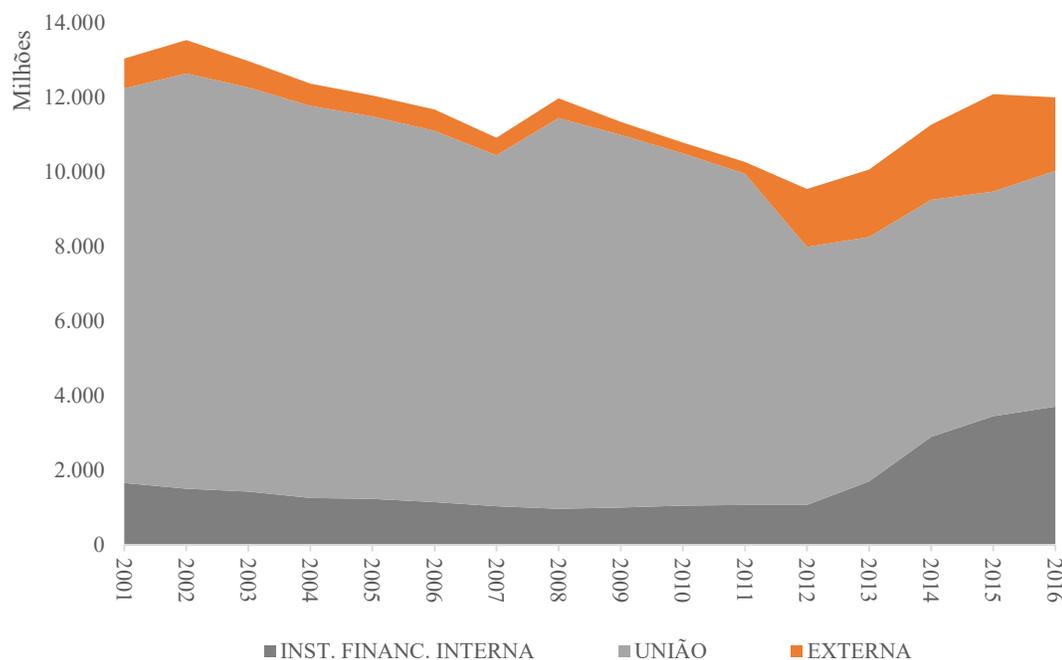
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Apesar da proporção minoritária no montante total da dívida, a partir do ano de 2012 a dívida mobiliária passa a ter significância no comparativo com o total. Isso se deve a consolidação dos chamados Riscos Fiscais e Passivos Contingentes, previstos também na LRF. Tratam-se, efetivamente, da decisão transitada em julgado favorável a credores das Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina (LFTSC), emitidas anteriormente a renegociação, que não foram efetivamente pagas pelo estado em seu vencimento.

As decisões judiciais desfavoráveis ao estado, levaram, em 2016, a uma participação de 9,31% das dívidas mobiliárias no valor da dívida fundada total. Mesmo assim, o peso dessa categoria de dívida não se aproxima do montante representado pela dívida contratual. No ano de 2016, segundo os parâmetros da LRF, 89,45% do montante devido, razão pela qual a análise concentrar-se-á nessa última.

A Figura 14 representa, em escalas da cor cinza, a dívida contratual interna, arranjada de forma que o tom mais escuro represente a parcela referente ao valor devido a instituições financeiras, enquanto o tom mais claro ilustra o estoque de renegociação com a União. Já na cor laranja, apresenta-se o valor do montante de obrigações contraídos junto a instituições financeiras internacionais.

Figura 14 – Trajetória e composição da dívida contratual real do estado de Santa Catarina no período de 2001 a 2016 (em R\$ de 2008 – IGP-DI)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Percebe-se que o período de 2002 a 2012 foi marcado por uma diminuição monotônica do valor real da dívida contratual estadual, com exceção do período entre 2008 e 2009. Essa quebra na trajetória pode ser atribuída ao peso relativamente elevado que o câmbio exerce na composição do índice de correção monetária aplicado à dívida junto à União, o IGP-DI.

Considerado contexto em que o acordo foi firmado, em meados de 1997, no qual o valor de compra do dólar era mantido dentro das chamadas bandas cambiais, o IGP-DI era uma opção interessante a ser utilizada como deflator, uma vez que apresentava menor volatilidade e consequente previsibilidade. Entretanto, com a adoção futura da política de câmbio flutuante, o índice perdera tal característica, uma vez que o câmbio influencia de forma mais aguda a variação de tal índice comparados aos outros comumente utilizados como referência no mercado brasileiro.

Excetuada a influência da oscilação cambial no período em questão, em parte neutralizada com o retorno do valor do câmbio aos patamares originais, a dívida contratual seguiu sua

trajetória decrescente até o ano de 2012. Tanto no período entre 2002 e 2007, quanto no período entre 2009 e 2012, o estoque da dívida contratual regrediu a uma taxa real média de 3,7%.

A gestão financeira mudou de postura no período subsequente. A partir de 2012, ficou evidente uma retomada na contração de empréstimos, inclusive revelando uma mudança no perfil do credor. Até então, a dívida contratual vinha se mantendo na sua ampla porção como a manutenção do acordo da Lei 9496, contudo, a partir de 2012, houve uma considerável diminuição na fração referente a tal acordo. Apesar de crescente, a dívida com a União perdeu participação para a contratação de empréstimos junto a instituições internacionais, mas principalmente para às instituições financeiras nacionais.

Em termos gerais, tal recomposição não significou uma diminuição efetiva no montante da dívida. Ao contrário, a tendência dos anos seguintes foi de elevação do estoque de endividamento contratual. Logo, entre o fechamento de 2012 e 2013, a dívida contratual cresceu em 4,73%, seguindo nessa tendência até o ano de 2015, apresentando, no total, um crescimento de 24,5%. Só no último ano da série, 2016, que o montante se estabilizou, apresentando, comparado ao ano anterior, ligeira decrescente em torno de 0,99%.

Analisando de forma desagregada, a dívida contratual interna é, em sua essência, composta pelo refinanciamento firmado pela Lei 9496 com a União e por contratos firmados com instituições financeiras como o Banco Do Brasil (BB), o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e Caixa Econômica Federal (CEF). Outras instituições também possuem contrato de crédito com o governo catarinense, como a Agência de Fomento de Santa Catarina (BADESC), Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo-Sul (BRDE) e bancos privados. Entretanto, a participação deles ao longo do período em questão não foi sistemática, financiando apenas endividamentos pontuais.

A Tabela 7 apresenta a participação dos principais credores do estado de SC entre 2004 e 2016, dispostos em números reais consolidados ao final de cada quadriênio, de forma a representar o resultado do período em questão.

Tabela 7 – Nível e participação dos credores internos do estado de SC em percentual em valores reais (R\$ de 2008 – IGP-DI)

	2004		2008		2012		2016	
	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)
União	10.510.511.693	88,83	10.471.952.659	91,55	6.914.518.392	81,06	6.321.637.927	60,46
B.B.	116.165.409	0,98	54.283.031	0,47	57.906.514	0,68	1.533.118.464	14,66
BNDES	1.091.352.785	9,22	884.189.739	7,73	1.002.340.531	11,75	2.166.758.415	20,72
C.E.F.	46.082.775	0,39	27.840.860	0,24	9.853.273	0,12	1.345.381	0,01
Outros	68.082.483	0,58	-	0,00	545.835.650	6,40	433.565.256	4,15

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Nota-se o volume e a consequência participação decrescente da C.E.F. como agente de fomento às atividades estaduais, em contraponto à elevação da participação do BNDES e do Banco do Brasil. A quantia referente a soma dos outros credores internos ganhou relevância, mas o que chama mais a atenção é a queda relativamente elevada da dívida do estado de SC junto à União. Demonstra-se na Tabela 6 a taxa de crescimento real das dívidas, nos referidos intervalos de quatro anos, dos quatro principais credores nacionais do estado.

Tabela 8 – Taxa de variação da dívida contratual interna – por credor (em %)

	2001- 2004	2005 – 2008	2009 - 2012	2013 - 2016
UNIÃO	-0,70	2,10	-30,8	-3,50
B.B.	-51,6	60,6	-35,4	600,90
BNDES	-20,8	-19,3	12,5	47,40
C.E.F	24,0	-34,4	-47,3	-83,80
TOTAL	-3,30	-0,90	-22,4	19,5

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

A análise da taxa de variação dos componentes da dívida, estratificadas quadrienalmente, corrobora com os valores quanto a participação dos agentes credores no aspecto de inversão da participação da CEF em contraponto a política de financiamento por parte do BB e do BNDES, o que aponta para a contração de novas dívidas junto a estas duas instituições. A explicação quanto a esse movimento advém da análise dos acordos firmados no período. A Tabela 9 define, conforme a nomenclatura contábil apresentada nos relatórios emitidos pela SEF/SC, os contratos vigentes no período entre 2011 e 2016.

Tabela 9 – Contratos de dívida contratual interna vigentes entre 2011 e 2016 – em valores reais (R\$ de 2008 – IGP-DI)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
UNIÃO	8.872.669.743	6.914.518.392	6.550.897.923	6.354.211.011	6.025.562.783	6.321.637.927
LEI 8727/93 - B.BRASIL(TR/IGP-M)	212.530.545	121.811.112	40.669.290	20.896.896	15.217.014	10.837.888
LEI 9496/98 - B.BRASIL (IGP-DI)	8.660.139.198	6.792.707.281	6.510.228.634	6.333.314.115	6.010.345.769	6.310.800.039
BANCO DO BRASIL	67.694.161	57.906.514	218.747.489	610.867.413	1.261.308.024	1.533.118.464
BCO BRASIL/DMLP (U\$S)	29.311.945	27.536.540	28.519.789	30.672.998	40.736.815	31.732.992
BANCO DO BRASIL (PEF I)	38.382.216	30.369.975	23.914.547	18.421.360	12.445.270	7.742.259
BB CAMINHOS ESTRAT. PP DES NAT			166.313.154	494.980.024	946.630.927	740.983.928
BB PACTO POR SC				66.793.031	261.495.012	752.659.284
BNDES	992.110.406	1.002.340.531	1.470.448.296	2.279.481.037	2.176.870.415	2.166.758.415
BNDES (CELESC - CRC) INPC	855.316.040	785.242.495				
BNDES (PMAE)	6.022.248	5.288.741	4.642.588	6.346.171	4.688.636	1.902.275
BNDES (PEF II)	52.946.410	57.478.684	47.283.426	38.650.606	28.784.570	21.304.391
BNDES (CASAN/PAC)	77.825.708	65.821.394	66.342.282	76.499.980	61.946.080	50.910.003
BNDES SIT. JOINVILLE		3.442.985	12.558.063	18.734.337	19.903.804	15.745.144
BNDES (PMAE - GESTÃO)					5.706.266	4.178.915
BNDES CAMINHOS DO DESENV.		85.066.233	157.075.192	277.541.168	263.032.234	243.453.170
BNDES CAMINHOS DO DESENV B				16.342.048	12.972.691	10.526.570
BNDES AC SC SUB A CELESC			753.690.385	726.308.553	659.978.409	624.560.366
BNDES AC SC SUB B BRDE			153.867.335	148.277.282	134.735.856	127.505.195
BNDES AC SC SUB C Progr. AC SC			274.989.024	970.780.892	985.121.868	1.066.672.386
CAIXA	11.951.114	9.853.273	8.324.987	6.550.273	5.217.662	1.345.381
OUTROS	393.084.093	545.835.650	500.797.766	497.360.561	473.084.096	433.565.256

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Observa-se uma manutenção de estoque de dívidas antigas do Governo estadual como, por exemplo, a continuidade da dívida do Plano Emergencial de Financiamento (PEF), revelando ainda, a contratação de novos empréstimos no período entre 2012 e 2013.

Um dos principais contratos advindos de anos anteriores que ainda vigoravam no período em questão são os referentes ao PEF, concedidos por iniciativa do Governo Federal, por intermédio do Banco do Brasil e do BNDES, objetivando minimizar os efeitos da queda da arrecadação dos estados devido à Crise Internacional de 2008. Os empréstimos foram concedidos em duas etapas: uma em 2009, realizado pelo BB; outra em 2010, de origem do BNDES. No fechamento de 2010, quando as duas obrigações já eram vigentes, o valor de estoque referente a tal contrato no agregado das dívidas com instituições financeiras internas representava 7,7% do todo, chegando a 2016, amortizado, a proporção de apenas 0,78%.

Considerando o peso na receita corrente que a arrecadação de ICMS tem, a diminuição brusca das exportações dado cenário internacional motivou a adoção ao plano federal por parte

do estado. Segundo o relatório emitido anualmente, Santa Catarina em Dados (FIESC, 2009), as exportações catarinenses diminuíram 22,66% em termos nominais entre 2008 e 2009, o que trazido a termos reais se agrava, considerando que os preços relativos ao ano em questão sofreram uma deflação de 1,44%. A contextualização do momento histórico onde a dívida fora firmada, somado ao propósito de seu surgimento, ligado a necessidade de adequação das receitas estaduais no momento de crise sugerem o caráter contracíclico dessa política de origem no governo federal.

Outro empréstimo que possui caráter de política do governo central para com Santa Catarina trata-se do chamado PMAE Gestão (Programa de Modernização das Receitas e da Gestão Fiscal Estaduais). Esses recursos são destinados aos estados com a finalidade de apoiar projetos de melhoria nas administrações estaduais que estejam voltados para melhoria do ambiente de negócios do país. Ele é relevante, pois serve de incentivo a busca pela eficiência na gestão fiscal e transparência, preceitos fundamentais abordados, inclusive, pela Lei de Responsabilidade. Um dos efeitos causados foi a construção e manutenção do chamado “Portal da Transparência”, fonte de dados pela qual, inclusive, tornou possível a construção da presente monografia. A dívida originou-se apenas em 2015, de valor baixo comparado às outras obrigações, entretanto merece destaque pelo que se propõe, explicitando em termos de política pública um dos alicerces da LRF.

Nota-se a diminuição de 22,07% do valor da dívida com a União em 2012 e a contração de novas dívidas junto à Banco do Brasil e BNDES, intituladas, inclusive, conforme os Programas de Governo implementados pelo então governador, João Raimundo Colombo, partes integrantes do chamado Pacto por Santa Catarina.

O Governo de Santa Catarina, em consonância com a Lei Complementar 284 de 28 de fevereiro de 2005 apresentou o que veio a ser o primeiro plano estruturado de desenvolvimento econômico construído pensando no longo prazo depois do PLAMEG da década de 60, o chamado Plano Catarinense de Desenvolvimento (PCD). O objetivo desse plano era proporcionar ao estado uma linha norteadora para suas decisões administrativas em um horizonte de 10 anos, ou seja, colocando metas para o ano de 2015.

Segundo a Secretaria do Planejamento do Estado de Santa Catarina (2005), tomaram-se por referência os primeiros anos da gestão do Governador Luiz Henrique da Silveira, marcados principalmente pela instituição da descentralização administrativa. Considerou, para

formulação do tal, os Planos de Desenvolvimento Regional das trinta Secretarias de Desenvolvimento Regional e as informações advindas do Plano Plurianual – PPA, orçamento e gestão do estado.

Pautado nesse modelo, buscando a efetivação das diretrizes propostas, o então governador Raimundo Colombo criou, em 2012, o programa Pacto por Santa Catarina. Inicialmente o projeto era administrado pela Secretaria da Casa Civil, sendo, posteriormente, transferido à Secretaria de Planejamento. O Decreto nº 1.537, de 10 de maio de 2013, caracteriza como objeto do plano os seguintes aspectos:

Art. 2º O PACTO é composto por programas de caráter estruturante e prioritário, envolvendo áreas sociais e técnicas que afetam a competitividade da economia catarinense, a fim de garantir o rápido avanço na infraestrutura e no desenvolvimento do Estado.

Art. 3º Os programas que integram o PACTO têm como principal objetivo o incremento da estrutura de atendimento às necessidades da sociedade catarinense, gerando melhoria na qualidade de vida e na competitividade da economia.

As áreas prioritárias de atuação viriam a ser a recuperação de 1,2 mil quilômetros de estradas, implantação de sistema de prevenção e mitigação de desastres na Bacia do Rio Itajaí, ações de prevenção à seca no Oeste e melhoria no sistema carcerário. Foram destinados para tal o montante de R\$10,7 bilhões, advindos essencialmente de recursos do Tesouro Estadual, de convênios federais e empréstimos contraídos com o BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social), Banco do Brasil, além de instituições internacionais, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), JICA (Agência de Cooperação Internacional do Japão), AFD (Agência Francesa de Desenvolvimento) e CAF (Corporação Andina de Fomento). Outros contratos pontuais, como o do BNDES junto a CELESC, foram incorporados aos programas de governo iniciados em 2012.

Um dos projetos iniciados nesse período é o chamado Caminhos Estratégicos da Produção e Prevenção de Desastres Naturais. Para tal, em julho de 2013, a fazenda estadual firmou um contrato de empréstimo junto ao BB na ordem de R\$1,056 bi. Os investimentos programados consistem no sentido de ampliar a capacidade de escoamento da produção de Santa Catarina, por meio da ampliação da capacidade das rodovias estaduais e dos portos. Do montante tomado, R\$ 700 milhões teriam este destino, enquanto os R\$ 356 milhões seriam destinados a outra iniciativa proposta, que é a prevenção a desastres naturais, principalmente no os decorrentes

das chuvas no Vale do Itajaí. O prazo para pagamento ficou estipulado em 20 anos essa dívida fechou 2016 representando 20,34% do montante devido a instituições financeiras internas.

O estado também participou de políticas federais de concessão de crédito, os quais advindos essencialmente do BNDES. Trata-se do programa Caminhos do Desenvolvimento, no qual o estado foi pioneiro na captação de recursos do chamado Proinveste, programa pelo qual o BNDES buscou injetar recursos na economia através da ampliação da capacidade de investimento dos estados. Somados, os dois contratos representaram, em 2016, 6,86% da dívida interna, excluídos os valores devidos a União.

Concomitante a esses projetos, houve também o chamado Acelera Santa Catarina. Ele permitiu o repasse de fundos aos municípios do estado, de forma a auxiliá-los em seu desenvolvimento econômico. Repasses do chamado FUNDAM (Fundo de Apoio aos Municípios), programa também do BNDES, foi voltado nesse sentido. Foram com esses recursos que permitiram, por exemplo, a construção da infraestrutura necessária para recebimento da fábrica da BMW no estado catarinense. Se trata do maior projeto em termos de valor de investimento dos quais o governo federal participa através de seus mecanismos de fomento. Somados os contratos, que são de origem do BNDES, o que inclui a renegociação da dívida antiga contraída para investimento na ampliação da distribuição de energia no estado, de responsabilidade da CELESC (Centrais Elétricas de Santa Catarina), representa em termos da dívida com instituições financeiras contraídas no Brasil o valor de 49,14% e 83,94% do valor devido ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

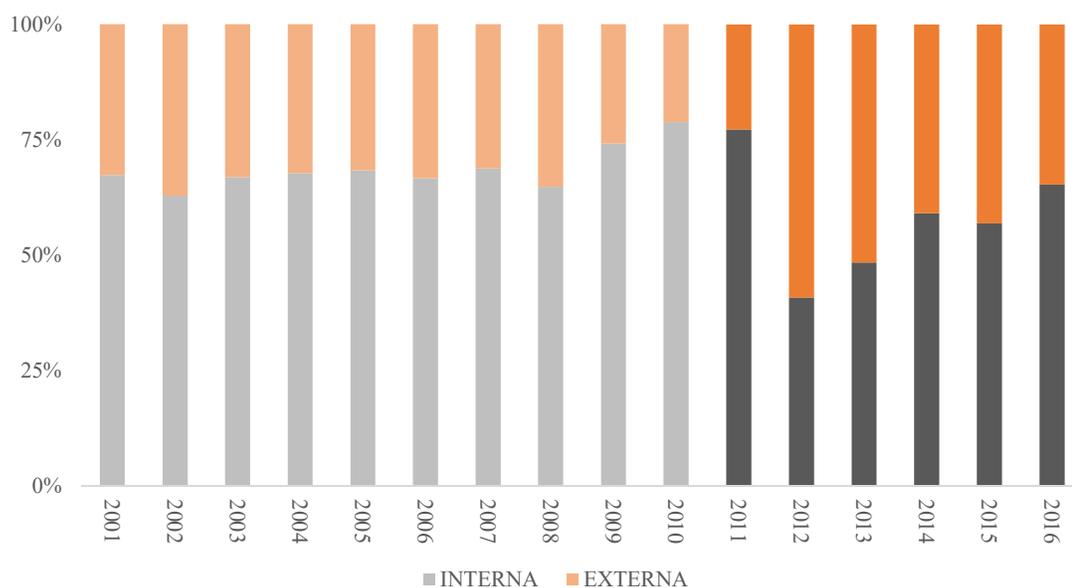
Uma situação que chama a atenção é a mudança do perfil de endividamento interno nos últimos anos. Excluindo do computo o valor da dívida da renegociação da Lei 9496 e a dívida contraída para expansão das atividades da CELESC, em âmbito interno, o caráter dos contratos de empréstimo então em vigor eram, essencialmente, voltados a necessidade de caixa para cumprimento do orçamento então firmado, de forma que a constatação de uma arrecadação aquém do previsto na LOA, traria situação de incapacidade de pagamento. O momento após 2012, já no governo de Raimundo Colombo, no aspecto da dívida, ficou marcado pela contratação de empréstimos objetivando, essencialmente, o desenvolvimento econômico.

Cabe mencionar que, por sua natureza, os empréstimos tomados com o objetivo de acertar as finanças públicas são menos saudáveis do que as obrigações adquiridas a fim de promover o desenvolvimento, uma vez que, o primeiro, tende a não proporcionar contrapartida em termos de crescimento, situação que viria a sustentar seu ônus financeiro no médio prazo. A contração

de obrigações desvinculadas do investimento gera custos futuros desvinculada da geração da receita que venha a cobri-los.

Até 2012, a dívida estadual era composta, majoritariamente, da manutenção do acordo de renegociação com a União, acrescida dos montantes advindos do Plano emergencial de Financiamento decorrentes da crise financeira de 2008 e o pagamento de dívidas de financiamento de obras pontuais. A partir de tal data, com o implemento do Pacto por Santa Catarina, a obtenção de Receitas de Capital via contração de empréstimos se tornou prática recorrente no que tangência as finanças públicas estaduais. Nesse sentido, deve-se analisar o âmbito global da dívida, tangenciando então a questão da dívida externa.

Figura 15 – Comparação da participação entre credores de instituições financeiras internas e externas no período de 2001 a 2016 (em %).



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

A Figura 17 evidencia mudança no perfil do endividamento com instituições financeiras no ano de 2012, de forma que a proporção entre credores externos comparado aos internos, em 2011 era de 22,81% e no ano seguinte, passou a ser de 59,17%.

O governo estadual tomou a postura de buscar empréstimos junto a instituições financeiras internas e externas a fim de realizar investimentos na infraestrutura geral do estado, de forma que, além da resolução de demandas sociais e gargalos produtivos, buscou injetar recursos na

economia local, visando seu reaquecimento. Pode ser apontada uma possível intencionalidade das políticas públicas quanto ao desenvolvimento Econômico do estado. Em um primeiro momento, período entre 2013 e 2014, houve aparente resultado positivo, conforme a Figura 11 evidencia, com taxas positivas de crescimento do PIB. Entretanto, o resultado obtido nesses dois anos não parece se refletir quando observada a estimativa da SEF/SC para o valor do produto interno catarinense nos anos seguintes.

Contudo, apesar da tendência de contração de empréstimos voltados ao desenvolvimento econômico, a Tabela 8 construída de maneira análoga ao que foi feito com a dívida contratual interna, chama a atenção a presença de um novo credor a partir de 2012, o *Bank of America Merrill Lynch* (BAML), tornando necessária avaliação quanto o teor de tal acordo.

Tabela 10 – Nível e participação dos credores externos do estado de SC em percentual e valores reais de 2008 – IGP - DI

	2004		2008		2012		2016	
	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)	Valor	Part.(%)
BID	518.232.175	46,88	402.398.351	76,56	260.898.022	16,82	654.777.355	25,10
BIRD	574.039.113	51,93	123.207.723	23,44	60.221.110	3,88	202.473.680	7,76
BAML	0	0,00	0	0,00	1.190.777.300	76,79	1.661.294.941	63,68
OUTROS	13.086.909	1,18	0	0,00	38.867.868	2,51	90.217.507	3,46

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

A abertura das contas do estoque da dívida externa evidencia a presença no novo acordo, a partir de 2012, da ordem de R\$1,19 bilhões em termos de 2008, sendo de responsabilidade dele a proporção de mais de três quartos da dívida estadual com o exterior em 2012. A Lei Estadual nº 15.881, de 10 de agosto de 2012 autoriza e explicita o teor de tal contrato em seu artigo 1º, p. 1:

§ 1º Os recursos resultantes da operação de crédito autorizada pelo caput deste artigo serão aplicados obrigatoriamente na liquidação das dívidas do Estado com a União, contraídas em razão da Lei Federal /9496, de 11 de setembro de 1997, permitindo-se a inclusão no contrato de empréstimo dos custos inerentes à própria contratação.

Dessa forma, em 2012, a diminuição do montante da dívida com a União pode ser explicada pela contratação de um refinanciamento junto a instituição externa de uma das parcelas decorrentes da Lei 9496/97. O que explica tal escolha são os termos do contrato. A Lei 9496 renegociou a dívida estadual em três diferentes contratos, segregados conforme o fato de origem

da contração da dívida, tendo estipulada a remuneração de 6, 7.5 ou 9% a título de juros, corrigidos pelo IGP-DI. Considerando o contexto econômico do final da década de 1990, com o implemento do Plano Real, em âmbito nacional, a opção pela renegociação era vantajosa frente às opções disponibilizadas pelo mercado.

Entretanto, a rigidez de tal acordo, levou a um contexto, anos depois, de inviabilidade de manutenção de uma remuneração nesse porte. Segundo relatório emitido pela SEF/SC (2015), por mais que os entes federados se esforcem, a manutenção dessas taxas não tem possibilitado a amortização do saldo devedor, evidenciando a existência de desequilíbrios contratuais, comprometendo negativamente o fluxo de pagamento do serviço da dívida.

Outro aspecto a ser considerado no que trata a dívida firmada com a União é questão dos limites de pagamento. A própria Lei 9496 determina que os estados são obrigados a pagar a União um teto equivalente a 13% da então determinada Receita Líquida Real (RLR), ou seja, mesmo que a fazenda estadual opte em seu orçamento pagar uma quantia maior do que o teto, existe impedimento legal. Categoriza-se o valor dentro desse teto como intralimite. Dívida de caráter diverso, se não tipificada, pode ser paga independentemente do valor fixado, sendo chamada de extralimite. O estado de Santa Catarina, como tantos outros, possuía uma proporção tão elevada de participação da dívida da União em suas finanças a ponto de, sistematicamente, atingir o teto legal, impedindo inclusive, o mero pagamento da manutenção da dívida, gerando o chamado resíduo.

O acordo com o BAML firmado em 2012, conhecido também como contrato de reestruturação da dívida com a União, definiu ao montante renegociado o prazo de dez anos para quitação do resíduo da dívida renegociada a uma taxa de 4% ao ano, concedendo a carência de 18 meses para o pagamento da primeira parcela. Contudo, ao optar pela dívida com o exterior indexada ao dólar americano, o estado adotou uma posição de risco, uma vez que momentos de incerteza, bastante influentes no que diz respeito ao valor da moeda estrangeira, podem influenciar negativamente a composição do endividamento.

Considerando que o resíduo da dívida com a União, gerado pela necessidade de manutenção da parcela dentro do limite intrafiscal, gerasse um custo máximo de 9% a.a. acrescido do IGP-DI frente a variação cambial constatada no período, mais a remuneração acordada na adesão aos termos de refinanciamento propostos ao BIRD, o valor seria, ao final de 2016, 23,7% menor.

Entretanto, houve benefício à fazenda estadual. Primeiro, quanto ao reenquadramento do pagamento das parcelas devidas à União ao limite estipulado, o que melhora o horizonte quanto a quitação do valor devido. A questão relativa à carência do pagamento da primeira parcela, situação a qual permitiu uma folga orçamentária no período dos primeiros dezoito meses; e também a consideração de que o contrato tem vigência até o final de 2022, podendo assim, a flutuação cambial reverter em um horizonte positivo à decisão.

Apesar da reestruturação, a maior parte do montante da dívida da Lei 9496 permaneceu nos moldes do antigo contrato até a primeira renegociação, efetivada pela Lei Complementar Federal nº148/2014. Com ela, houve a troca do indexador do IGP-DI para o IPCA, limitando a soma entre juros e correção do valor à taxa SELIC. Segundo a SEF/SC (2015), a dívida catarinense assumida com o Governo Federal em 1998, no valor de R\$1,55 bilhão, mesmo após o desembolso R\$11,95 bilhões até 2014, iniciara 2015 no valor de R\$8,6 bilhões, de forma que a renegociação que a LC era justa e traria uma redução de aproximadamente R\$10 milhões na parcela mensal da dívida.

Considera-se a dívida com a União como a soma dos contratos firmados anteriores a ela, renegociados em um único contrato. Não há que se dizer em investimentos e contrapartidas diretas desse acordo.

Ademais, o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) segue, desde o princípio da série, como um agente importante de fomento a política fiscal catarinense. Entretanto, houve uma posição de recuo no período pós 2008 dos valores emprestados ao estado. Coincide com o período da crise financeira mundial, que gerou o que Minsky chamou de *credit crunch*,⁶ situação na qual diminuíram as disponibilidades de recursos para concessão de financiamentos no mercado internacional, dada situação de risco das instituições financeiras internacionais.

Deve se levar em conta, também, que o financiamento internacional, até então, tinha caráter de provedor de recursos à investimentos, de forma que o governo estadual pode, simplesmente, não ter optado por realiza-los por meio do endividamento no período em questão, evidenciado pela necessidade latente no momento de captação de recursos meramente para consolidação do orçamento básico.

⁶ - WHALEN, Charles J. The U.S. Credit Crunch of 2007 – A Minsky Moment. New York: The Levy Economics Institute, 2007

Entretanto, num período posterior, a tendência reverteu, firmando a instituição internacional como importante fomentadora das políticas catarinenses. Em termos de proporção, em relação a empréstimos com cunho de investimento, a dívida com o BID representa 66,4% do valor devido ao exterior e em relação às dívidas com instituições financeiras contratuais (ou seja, todas contratuais, menos a firmada com a União), representa 9,5% em números de 2016.

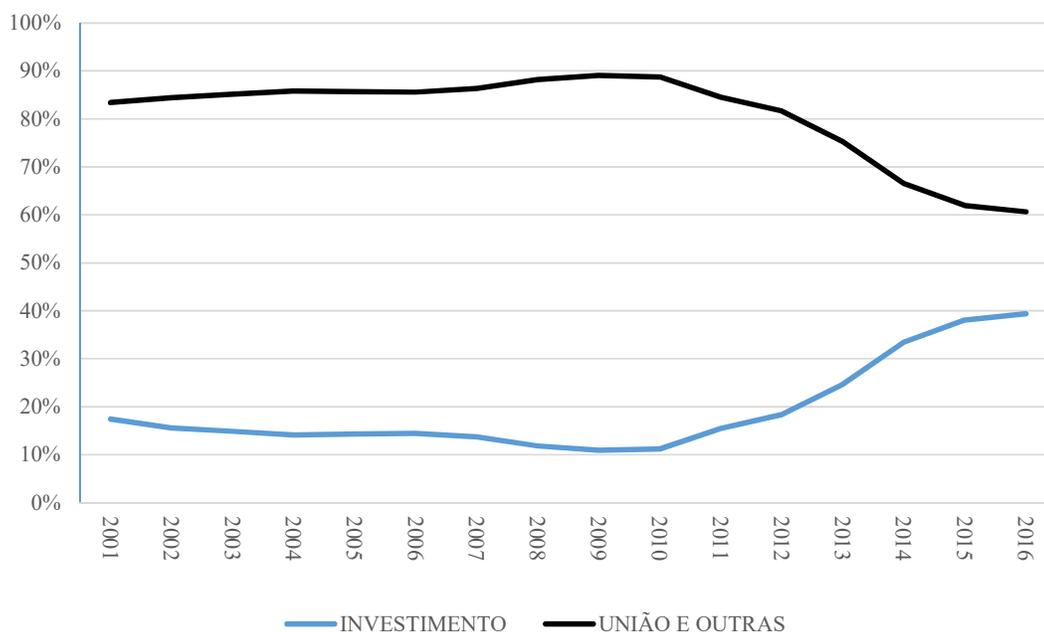
Participam, em menor proporção, no que o computo chama de “Outros”, instituições como o JICA (Agência de Cooperação Internacional do Japão), AFD (Agência Francesa de Desenvolvimento) e a CAF (Corporação Andina de Fomento).

A observância dos contratos da dívida, tanto em âmbito interno quanto em âmbito externo, traz à tona o contexto histórico em que foram firmados, de forma que cabe classifica-los quanto a sua intencionalidade. Em sua essência, existem dívidas que apresentam contrapartida em termos de investimento, como as contraídas para consolidação dos programas de governo e, aquelas, originadas por necessidade de caixa frente às obrigações contraídas no orçamento. A primeira, categorizo genericamente como dívida de investimento e a segunda, como União e outras.

Considerando os dados apresentados na Tabela 9 e na Tabela 10, quanto à composição da dívida contratual, enquadro as contraídas junto ao BNDES para execução dos programas Acelera Santa Catarina, Caminhos do Desenvolvimento, PMAE, Pacto do Santa Catarina e a da CELESC como dívidas de investimento. Essa categoria engloba também as contraídas junto ao BB com mesmo propósito, além das externas junto ao BID, BIRD e outras instituições.

Já no âmbito das dívidas contraídas junto à União e Outras de mesmo caráter, se refere à dívida junto do chamado PEF; a Dívida de Médio e Longo Prazo (DMLP), ainda presente, mesmo que pouco representativa; a dívida junto à União e a dívida externa com o BAML, decorrente dela. A Figura 16 exprime a importância das duas categorias de dívida, no período entre 2001 e 2016, no que se refere ao consolidado das dívidas contratuais.

Figura 16 – Proporção do montante devido pelo estado de SC em relação a intencionalidade de sua contratação (em %)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

A primeira década do século XXI, principalmente o período entre 2001 e 2008, percebe-se relativa estabilidade quanto a proporção das dívidas provenientes da renegociação com a União e outras. A tendência se acentuou nos anos de 2009 e 2010, com a adesão ao Plano Emergencial de Financiamento, contraídos em decorrência da política do governo federal de atenuar os efeitos na queda da arrecadação decorrentes da Crise Mundial de 2008.

Essa condição só se alterou em 2011, ao início do governo de Raimundo Colombo. No ano de 2010, conforme explicitado na Figura 11, o PIB catarinense evoluiu 6,98%, elevando consequentemente a renda do estado, situação a qual permitiu maior amortização da dívida junto à União, ocasionando uma diminuição de 6,07% no montante devido ao Tesouro Nacional. O ano seguinte apresentou a mesma tendência. Considerando o contrato firmado junto ao BAML, proveniente da renegociação do resíduo da dívida da Lei 9496, como decorrência do mesmo fato gerador, ainda sim, a soma das duas diminuiu na ordem de 9,14%.

A tendência de diminuição da proporção da dívida orçamentária frente à dívida de investimentos seguiu a trajetória crescente nos anos seguintes. Contudo, não pelo mesmo

motivo. A diferença no valor da soma entre dívida com o BAML e com a União, no consolidado de 2013, diminuiu, agora, apenas 3,22% comparado a 2012. O que passou a pesar, a partir do ano em questão, foi o aumento das dívidas de investimento. O ano ficou marcado pelo início dos contratos junto ao BNDES do programa Acelera Santa Catarina. A dívida contraída para execução desse programa, já em 2013, terminou o ano representando 11,2% da dívida contratual do estado.

A situação se atenuou em 2014, com o advento do Pacto por Santa Catarina. O valor de estoque da dívida do ano em questão, conforme Tabela 9, evidencia o início do contrato junto ao BB para fomento desse programa, sem contar o incremento da dívida junto ao BID no ano em questão, na ordem de 40,5%. Corroborando com esse cenário, os contratos do Acelera Santa Catarina fecharam 2014 apresentando um valor 56% maior.

Conforme o próprio nome do programa alude, uma das motivações para formulação dessa política se deu dada diminuição no crescimento do PIB experimentada no ano de 2012. O indicador em questão fechara o ano de 2011 com um crescimento real de 7,73%, enquanto 2012 apresentou apenas 1,92%. A injeção de investimentos por conta no governo estadual objetivou, inclusive, que a economia voltasse a acelerar. O resultado nos anos de 2013 e 2014 corroboram com o intuito, conforme explicita Figura 11. Contudo, o crescimento não se sustentou nos anos seguintes.

Fica evidente a situação de que, no que tangencia o planejamento orçamentário estadual, a crise que o Brasil viera a enfrentar a partir de 2014 fora subestimada. Imediatamente antes de tal situação, os esforços do governo estavam voltados a investir, através inclusive da contração de novas dívidas, de forma a gerar incremento no crescimento da economia estadual. Contudo, o advento da crise, frustrou tal expectativa. O reflexo disso se exprime através da projeção pessimista quanto ao movimento esperado para o PIB estadual, feita pela SEF/SC, para os anos de 2015 e 2016, a qual projeta uma variação negativa para o índice.

Santa Catarina vêm sentido, assim como todo o país, os efeitos da Crise Político-Financeira iniciada no ano de 2014, a ponto de a projeção da Secretaria da Fazenda estadual quanto aos valores de PIB para 2015 e 2016 apontarem decréscimo em torno de 5,12% e 6,31% respectivamente. Em consequência, a arrecadação do Tesouro Estadual também caiu, puxando consigo, além dos valores disponíveis, a margem intralimite destinada a manutenção da dívida federal. O cenário estadual no período recente remete a situação presenciada no Brasil na década de 70, momento de implementação do chamado Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento

(2º PND). Ponderada as proporções, o governo da época aderiu a ao plano vislumbrando, através do endividamento, fomentar o crescimento econômico via investimento. Contudo, o advento da segunda crise do petróleo, em 1978, acabou por frustrar as expectativas e culminar no descontrole da dívida.

Um dos debates recentes quanto a manutenção da dívida da União culminou na promulgação da Lei Complementar nº 148, no ano de 2004, cujo teor altera o índice estipulado à correção da dívida contratada em 1997. A negociação substituiu o índice de correção do IGP-DI pelo índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de autoria do IBGE, cuja evolução histórica acumula inflação menor. Segundo o Balanço Geral do Estado de 2014, de autoria da SEF/SC, a adoção do novo índice proporcionou ao estado uma economia de aproximados R\$10 milhões na parcela mensal da dívida.

A temática quanto a dívida estadual não saiu de pauta no Congresso Nacional, de forma que o ano de 2016 foi finalizado quanto a matérias legislativas na Câmara com a aprovação parcial da Lei Complementar nº156. Com ela, foi concedido aos estados um alongamento no prazo para o pagamento das dívidas e foram revistos os indexadores. No entanto, no momento de apreciação da matéria por parte do então Presidente Michel Temer, o auxílio requerido por parte dos estados em condição de calamidade financeira, como o supracitado na introdução desta monografia, Rio de Janeiro, foi vetado. Essa situação acabou por estender o debate quanto as possíveis saídas para tal enclave, culminando, então, em 19 de maio de 2017, na sanção da Lei Complementar nº 159, a qual revisou os termos da então proposta LC nº156 e abriu exceções no âmbito, também, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1 Dívida estadual catarinense nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal

A grande motivação da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange especificamente o endividamento público, advém da prática dos gestores públicos promoverem obras de grande porte no final de seus mandatos, uma vez que estas são bastante visíveis a promoção da campanha eleitoral. Essa condição gerava, comumente, decisões de cunho eleitoral, frente ao que a LRF hoje considera como práticas de boa gestão. O risco recaía sobre a capacidade de pagamento das dívidas contraídas.

No entanto, o valor bruto do montante devido não necessariamente é responsável por tal atributo. Os recursos de pronta liquidez, dos quais o ente dispõe, podem ser revertidos em amortização ou quitação do valor devido, de forma que, uma vez descontados do consolidado das obrigações, formam o índice chamado Dívida Consolidada Líquida (DCL).

Os governos tendem a tomada de empréstimos pela possibilidade de alavancagem que eles proporcionam à realização de investimentos. Contudo, eles geram uma contrapartida, representada pelo pagamento de suas parcelas, ao agente credor, remunerado por meio dos juros contratados, incluso em seu valor. Cabe ao orçamento público, por meio de seus instrumentos, incorporar essa obrigação.

Logo, a capacidade de pagamento das dívidas depende, além do montante contratado, das rendas disponíveis ao ente passíveis de serem usadas em seu pagamento. Elas se tratam, efetivamente, do somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes. Entretanto, algumas situações geradoras de entrada de recursos na conta dos entes, são vinculadas. Essa vinculação não permite a gerência de tais recursos, como passíveis de serem usados para administração das dívidas.

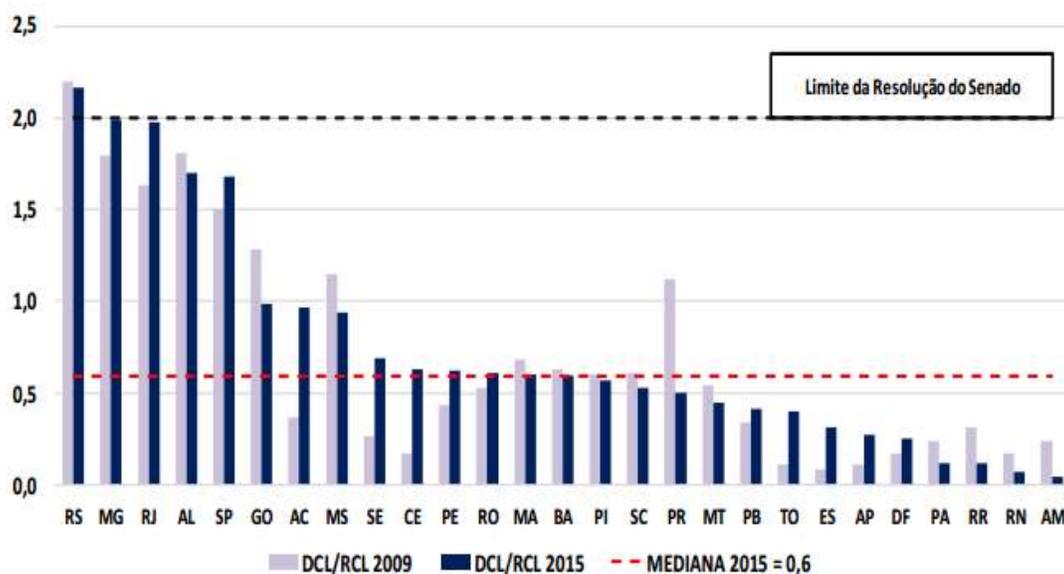
Ciente dessa condição, a legislação vigente quanto a sua regulamentação, conceitua o parâmetro de medida de capacidade de pagamento, de acordo com a chamada Receita Corrente Líquida (RCL). Trata-se do total dos recebimentos do ente, deduzidos a contribuição dos servidores para o custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os regimes de previdência quando o funcionário trabalha no setor privado. A resolução nº 40, de autoria do Senado federal, define o limite do endividamento dos entes estaduais da seguinte maneira:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida

A Figura 17, extraída do Boletim das Finanças Públicas dos Entes Subnacionais de 2016, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), mostra a situação dos estados federativos e do Distrito Federal, quanto ao índice estipulado como parâmetro à LRF.

Figura 17 – Relação entre DCL e RCL dos estados e DF no fim do exercício de 2009 e de 2015



Fonte: STN, 2016

Ou seja, fere a LRF os gestores estaduais que não se adequem à limitação, definindo como indicador de acompanhamento do endividamento, a relação entre DCL e RCL. A comparação entre o índice de endividamento dos anos de 2009 e 2015, para todos os estados, dispostos de forma que a esquerda estão os estados proporcionalmente mais endividados. Dentre os 50% mais endividados, chama a atenção que 70% deles apresentaram um índice menos favorável em 2015 comparado a 2009. Essa situação é preocupante, uma vez que se tratam dos estados mais ricos do país, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

A situação do Rio Grande do Sul se destaca diante das demais no quadro apresentado, uma vez que é o único estado que extrapola o limite da LRF, tanto em 2009 como em 2015. A situação que já era complicada, no ano de 2016 se tornou insustentável, de forma que o governo gaúcho se viu obrigado a decretar situação de calamidade. Esse recurso jurídico fora criado para situações emergenciais, prevendo dispensa do trâmite administrativo e jurídico necessários, por via de regra, a execução de atos. Entretanto, dado contexto de insolvência, o recurso passou a ser utilizado no âmbito das contas públicas. Por intermédio deste, o governo do RS extinguiu diversos órgãos de sua administração e atrasou salários de servidores, de modo a tentar enquadrar as despesas dentro dos valores de fato arrecadados. Não menos alarmante é a situação de Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Conforme citado na introdução dessa monografia, o estado fluminense decretou via decreto administrativo, em meados de 2016, situação de calamidade financeira, decorrente principalmente da queda de arrecadação de tributos por conta da crise financeira e do recebimento dos royalties da extração de petróleo, atividade forte no norte do estado. Não muito depois, ao final de 2016, Minas Gerais se deparou com situação semelhante, na qual o então governador Fernando Pimentel, via decreto, aderiu a mesma ferramenta.

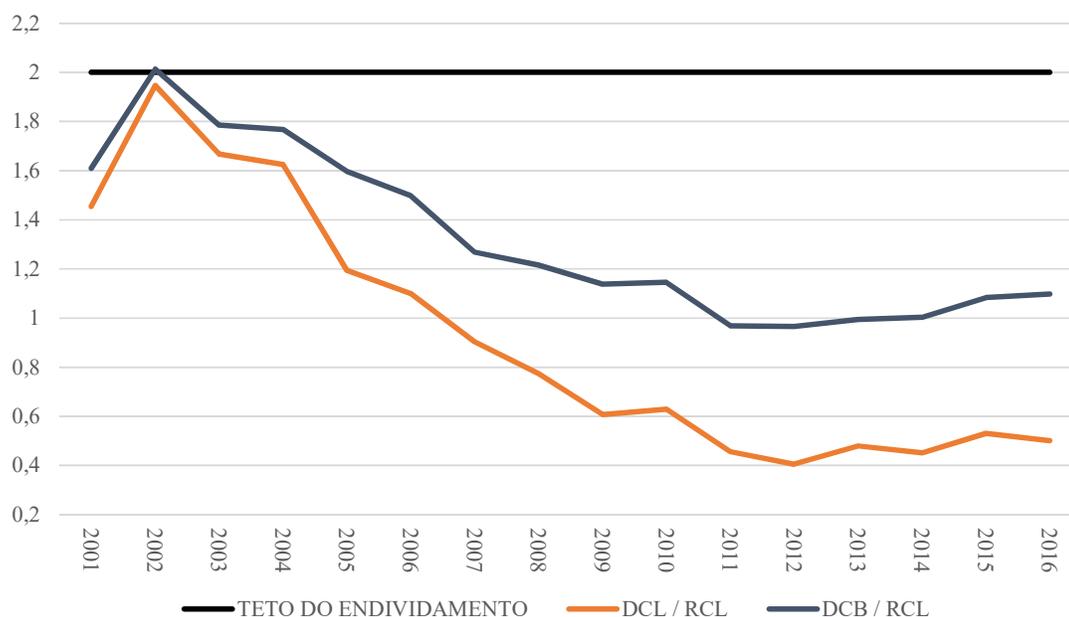
A aprovação legislativa da situação de calamidade, de forma geral, torna admissível a tomada de decisões emergenciais, como por exemplo a dispensa a licitação. Busca também alarmar o governo central quanto a necessidade de auxílio. Além da questão da insolvência decorrente da falta de caixa e da quebra da credibilidade das respectivas fazendas quanto a capacidade de pagamento das obrigações contratadas, o auxílio requerido deve ser reconhecido como plausível pela União e tende a ser concedido mediante termos restritivos.

Diante de tal situação, o governo federal propôs aos estados em chamada situação de calamidade nas contas públicas o chamado Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Publicada em diário oficial no dia 19 de maio de 2017, A Lei Complementar nº159 altera a LRF e propõe, aos estados que aderirem ao plano, uma suspensão de três anos no pagamento das parcelas referentes a dívida junto à União. Entretanto, para tal, elenca uma série de exigências, como a privatização de empresas estatais de diversos setores, a limitação a contratação de novos empréstimos que não sejam voltados a melhoria do equilíbrio financeiro e a revogação de isenções fiscais concedidas pelo ente em questão.

Santa Catarina, em contraponto, no comparativo entre 2009 e 2015, ao contrário da maioria dos estados, apresentou diminuição do índice DCL/RCL, apresentando inclusive um índice de

endividamento abaixo da mediana dos outros estados da federação. A Figura 18 demonstra a trajetória do índice no período abordado pela monografia em questão.

Figura 18 – Comparação entre a relação DCL/RCL e DCB/RCL do estado de Santa Catarina no período entre 2001 e 2016



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Excetuando-se o ano de 2002, período considerado adaptativo às novas regras, mesmo desconsiderando os valores dedutíveis a formação da dívida consolidada referência a LRF, o valor do índice permaneceu dentro do limite estipulado.

A comparação entre a relação da dívida consolidada líquida e bruta e a receita consolidada líquida se faz pertinente dada alteração recente na trajetória. Apesar do descolamento entre as duas decorrente da reclassificação do PCASP em 2005, mesmo que a taxas distintas, a trajetória das duas seguiu a mesma tendência até o ano de 2013. A partir do ano de 2014, mesmo que sutil, os valores que são parâmetro para Lei de Responsabilidade Fiscal apresentaram tendência de queda, enquanto o mesmo não experimentado pela relação DCB/RCL. A situação se repetiu em 2016, com maior discrepância de tendência. No ano em questão, a relação com a dívida

líquida apresentou uma queda de 5,33% enquanto, se olhando em termos brutos, o valor subiu 1,33%.

O boletim do STN enfatiza a tendência comum entre os estados de busca de crédito no exterior para financiamento de investimentos. Santa Catarina, conforme visto na seção anterior, se enquadra nesse contexto. A Tabela 9 elenca os estados brasileiros conforme a proporção de aumento das receitas advindas da contratação de empréstimos, no período de 2013 a 2015.

Tabela 11 – Relação entre Receitas de operação de crédito e RCL nominais, por estado

UF	RCL (2016) R\$ Milhões	Receita com Operações de Crédito R\$ Milhões					% da RCL	Ranking
		2013	2014	2015	TOTAL			
AC	3.981	538	531	211	1.280	32,15%	3	
AL	6.624	608	554	26	1.189	17,95%	13	
AM	10.860	962	1.130	207	2.299	21,17%	8	
AP	4.146	831	324	261	1.416	34,16%	2	
BA	27.349	2.657	1.422	1.015	5.094	18,63%	11	
CE	16.334	1.191	1.634	1.540	4.364	26,72%	5	
DF	19.382	190	488	581	1.259	6,50%	26	
ES	11.770	911	855	391	2.157	18,33%	12	
GO	18.792	1.344	1.797	556	3.697	19,68%	9	
MA	11.395	1.872	905	541	3.319	29,12%	4	
MG	54.574	5.876	336	27	6.239	11,43%	21	
MS	8.321	481	553	42	1.076	12,93%	18	
MT	12.816	1.132	1.029	239	2.400	18,73%	10	
PA	17.716	499	614	179	1.292	7,29%	25	
PB	8.141	355	637	369	1.361	16,72%	15	
PE	20.246	2.904	1.886	419	5.210	25,73%	6	
PI	6.950	496	73	399	968	13,92%	17	
PR	34.117	149	954	260	1.362	3,99%	27	
RJ	48.793	5.030	7.605	4.995	17.631	36,13%	1	
RN	8.047	610	24	34	668	8,30%	23	
RO	6.004	347	64	33	444	7,40%	24	
RR	3.011	311	44	0	355	11,78%	20	
RS	33.562	542	2.189	203	2.935	8,74%	22	
SC	19.971	2.058	1.743	1.147	4.948	24,78%	7	
SE	6.426	751	131	150	1.033	16,07%	16	
SP	141.671	4.705	6.468	6.096	17.269	12,19%	19	
TO	6.675	365	413	367	1.145	17,16%	14	
TOTAL	567.673	10.389	12.840	6.343	92.410	16,28%		

Fonte: STN, 2016

Dentre os estados brasileiros, a Tabela 11 evidencia Santa Catarina na sétima posição dentre os quais recorreram a tomada de empréstimo como fonte de receita no período entre 2013 e 2015, de forma que 24,78% dos recursos obtidos pelo estado advém da contração de dívidas nos anos em questão.

Considerado o descontrole com o qual a dívida estadual vinha sendo administrada em meados da década de 80 e 90, o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal proporcionou às

finanças públicas, de forma geral, um cuidado maior por parte dos governantes quanto a trajetória da dívida. O índice proposto pela LRF, conforme a Figura 19 apresenta, se manteve consideravelmente aquém do teto estipulado, no que se trata do estado de Santa Catarina.

Contudo, o descolamento entre o valor da Dívida Consolidada Bruta (DCB) e da Dívida Consolidada Líquida (DCL), acrescido da recente tendência de reversão quanto a taxa de crescimento do índice, acena para necessidade de avaliação quanto a trajetória com que as obrigações decorrentes dos contratos da dívida impõem ao orçamento estadual.

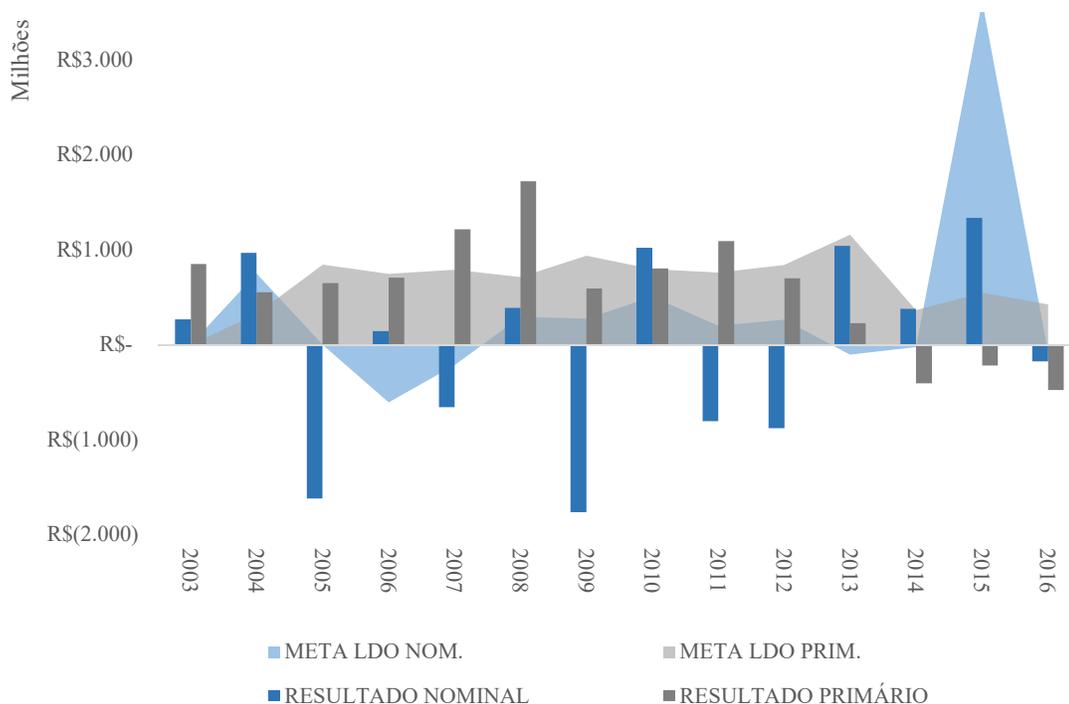
Apesar de a análise “abaixo da linha” permitir observar contrato a contrato, tanto no aspecto de sua representatividade quanto a contexto em que fora firmado, a mera análise do estoque não é suficiente. Vale investigar o fluxo da dívida, pois seu eventual descontrole pode representar escassez de políticas públicas no que se refere a sua gestão. O Capítulo 5, seguinte a este, objetiva analisar a trajetória dos termos, de forma agregada, de modo a obter informações a respeito do serviço da dívida frente as receitas consolidadas pelo estado catarinense.

5 ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO FLUXO DA DÍVIDA ESTADUAL

Conforme revisado na seção 2.3.1.1, cabe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), elaborada anualmente, definição quanto a metas a serem cumpridas na execução do orçamento público. Essa norma abrange, também, objetivos quanto a previsão dos Resultados Primários e Nominais. A Figura 19 apresenta os valores fornecidos pelos respectivos RREOs dos Resultados Nominal e Primário, bem como suas metas.

Vale enfatizar que um Déficit Nominal representa uma diminuição efetiva no montante devido pela fazenda estadual, enquanto um Déficit Primário expõe necessidade de obtenção de recursos de maneira atípica a atividade fim do estado, ou seja, via financeira.

Figura 19 – Resultados Primário e Nominal do estado de Santa Catarina, de 2003 a 2016, em reais de 2008 (IGP-DI)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

No que tange ao resultado nominal, o descolamento entre as metas estipuladas e o resultado realmente obtido fica evidente na série em questão. Apesar de o orçamento ser construído previamente, baseado nas metas estipuladas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, ele não é imutável. Através de emendas ao orçamento, a administração pública dispõe de margem a tomada de novas decisões no decorrer da vigência da LOA em questão, de forma que o descolamento entre o previsto em LDO e o resultado efetivamente obtido é natural.

O déficit nominal apresentado em 2005 se justifica pela mudança no computo imposta pelo Plano de Contas Aplicada ao Setor Público (PCASP), o que alterou consideravelmente o valor da DCL, conforme já discutido no Capítulo 4. Dessa forma, os dados contábeis apontam para um movimento de contração na captação de recursos financeiros por parte do estado no ano de 2005, entretanto, em proporção menor do que o agregado indica.

Entretanto, o resultado apresentado nos anos de 2007, 2009, 2011 e 2012 não se justificam dessa maneira. O período se caracteriza, tanto em âmbito nacional quanto em âmbito estadual, pela manutenção de uma taxa de crescimento econômico relativamente elevada, conforme já apresentado na Figura 11. Mesmo 2009, momento que as receitas da Fazenda estadual sofreram com o reflexo da crise internacional, em termos de PIB, a situação não se refletiu, apontando para o ano um crescimento de 7,83% na taxa.

O momento de prosperidade econômica, aliado a baixa adesão de políticas voltadas ao investimento, propiciaram à Fazenda amortizar de maneira mais consistente, o estoque da dívida. Destoam dessa sequência aos anos de 2008 e 2010. Ocorre que, no primeiro, coincide o momento no qual a oscilação considerável do IGP-DI, decorrente da influência da desvalorização cambial, elevou o estoque da dívida da Lei 9496, enquanto 2010 ficou marcado pela adesão ao Plano Emergencial de Financiamento (PEF), concedido por política federal visando minimizar os efeitos da queda de arrecadação dos estados devido à crise mundial de 2008.

O período seguinte fica marcado pela tomada de recursos visando a efetivação do Pacto por Santa Catarina. Chama a atenção o valor previsto pela LDO como meta para o resultado nominal de 2015, na ordem de R\$ 3,6 bi em valores de 2008, destoando do déficit que foi esperado no ano anterior. Apenas 36,9% do previsto foi de fato efetivado, o que aponta que a expectativa para o ano de 2015 era de uma injeção de recursos financeiros que, nas vias de fato, não aconteceu. Ocorre que o ano em questão ficou marcado como o início da crise financeira que acometeu o país todo, se refletindo inclusive em 2016, ano no qual a LDO coincidiu em

termos de tendência com o déficit nominal apresentado. Tal acometimento reflete a frustração da expectativa da gestão estadual em acelerar via investimento, uma vez que não dispuseram dos recursos esperados.

Analisando sob a ótica do Resultado Primário, observa-se que a LDO, em nenhum ano da série, previu a possibilidade de o estado se financiar sem tomada de recursos financeiros, entretanto isso se deve, segundo a SEF/SC (2014), a dois fatores desconsiderados na elaboração da lei em questão. O primeiro corresponde a situação em que despesas são realizadas via recursos de operações de crédito acima do previsto, e o segundo, por não computar receitas de exercícios anteriores, de forma que despesas executadas no exercício corrente financiadas por superávit financeiro passado geram déficit primário no exercício presente.

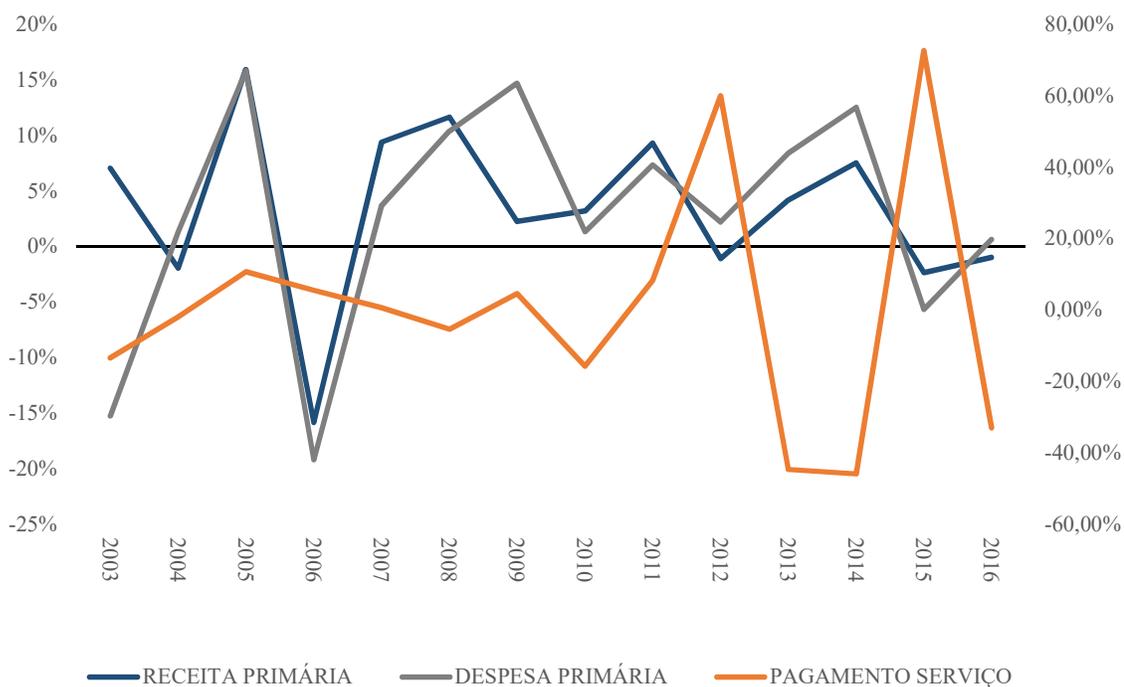
Observa-se ainda que, no período entre 2003 e 2012, houve bastante proximidade entre a previsão estipulada pela LDO e os valores de fato consolidado, excetuando-se o ano de 2008. Esse dado corrobora com a questão abordada pela Figura 14, apontando a variação positiva no valor estocado da dívida junto à União, decorrente da influência do valor do câmbio em seu índice de correção. O cenário mudou de perspectiva no ano de 2013.

Apesar de a meta prevista para Superávit Primário ter sido estimada a um valor 37,8% maior do que o do exercício de 2012, o valor consolidado ao fim do ano em questão foi 67,8% menor do que o do ano anterior, mesmo considerando o início dos programas de governo para investimento. Isso se deve à renegociação da dívida da Lei 9496 junto ao BAML, fato que na ocasião, contribuiu para diminuição do estoque da dívida.

Ocorre que os números apresentados para os anos de 2014, 2015 e 2016 apresentam resultado atípico. O ano de 2014 aponta um Déficit Primário, decorrente dos gastos, considerados primários, realizados a título de investimento, essencialmente na execução das obras propostas pelo Pacto por Santa Catarina. Os recursos para tal ação governamental foram provenientes do superávit financeiro experimentado no ano anterior, alimentado, inclusive, pelos financiamentos concedidos para tal fim.

Os dois anos seguintes seguem o mesmo tom. Contudo, a persistência do resultado primário negativo, associado à crise que vem acometendo a economia catarinense, alerta para a necessidade de se observar a trajetória das receita e despesas primárias realizadas pelo governo, inclusive cabe observar o efeito quanto a pagamento do serviço das dívidas contraídas no período.

Figura 20 – Taxa de variação do pagamento do serviço da dívida e da receita e despesa primária em SC, no período entre 2003 e 2016, em reais de 2008 (IGP-DI)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Observando as variáveis da Receita e da Despesa primárias realizadas pela Fazenda estadual, observa-se tendência de comportamento semelhante no decorrer dos quatorze anos analisados. Esse comportamento, em muito, é decorrente da previsão legal orçamentária. Os gastos do governo são, obrigatoriamente, previstos em lei orçamentária, assim como as receitas são previstas.

Cabe enfatizar o comportamento anômalo em 2009, aonde o crescimento da despesa primária não acompanhou o da receita, inclusive, justificando a adesão por parte do estado ao PEF. Chama a atenção também o crescimento acelerado da despesa frente à receita no período entre 2012 e 2014, decorrente das ações contempladas pelo Pacto por Santa Catarina, situação que corrobora com o apresentado no decorrer desta monografia.

Entretanto, destaca-se a trajetória do pagamento da dívida. Cabe a comparação com a Figura 14, que evidencia a manutenção do estoque da dívida, e também com a Figura 11, que aponta a taxa de crescimento do PIB estadual no período em questão. O ano de 2003 se caracteriza por apresentar uma elevada taxa de crescimento do PIB, prosperidade a qual permitiu as finanças estaduais diminuir o estoque da dívida a um custo menor que no ano anterior. O ano de 2004 não experimentou o crescimento do ano anterior, acarretando em ligeira queda dos valores gastos pelo estado, inclusive no aspecto do serviço da dívida.

O cenário quanto a economia entre 2005 e 2011 volta a condição de crescimento. Em se tratando do estoque da dívida, a queda foi quase monotônica, excluindo-se o ano de 2008, conforme evidenciado no Capítulo 4. Tal condição foi obtida, conforme a Figura 20 aponta, por meio da elevação do pagamento do serviço da dívida, amortizando assim, de forma mais consistente, o valor devido. Exceção deve ser feita ao ano de 2008, no qual as receitas primárias do estado foram comprometidas pela crise internacional, causando consequente queda na arrecadação de tributos. Essa condição levou ao atingimento do teto do chamado “intra-limite” estipulado pela Lei 9496, limitando assim o valor passível de ser amortizado via pagamento de parcelas no ano em questão. Assim, a dívida com a União não pode ser amortizada conforme planejado, culminando na formação do resíduo negociado futuramente junto ao BAML A variação negativa do pagamento do serviço da dívida corrobora com essa informação.

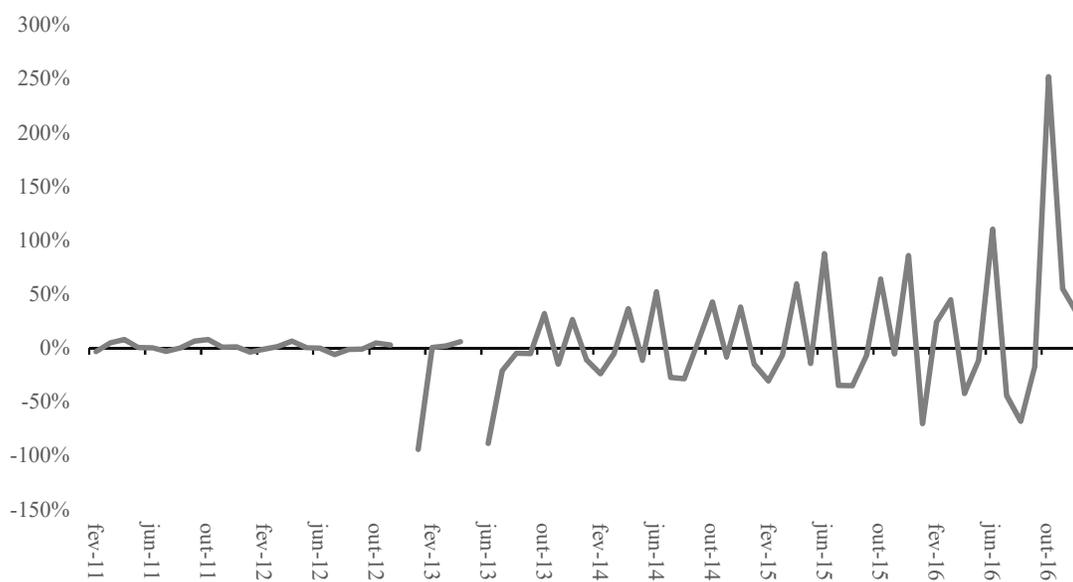
A crise mundial apresenta seus efeitos nas finanças catarinenses, o que pode se observar no Déficit Nominal consolidado no ano de 2009. O recuo da taxa de câmbio, ao final desse ano, permitiu a Fazenda catarinense retomar a posição de amortizar a dívida com a União. Apesar de mantida a taxa de crescimento geral da economia, houve um recuo da posição do estado quanto ao estoque da dívida internacional, decorrente do chamado *credit crunch*. No ano em questão, a dívida externa catarinense diminuiu seu estoque em 33,4%, entretanto a origem dos recursos financiadores de tal decisão não foi primária, e sim, financiada pelo PEF. A Figura 20 evidencia tal situação, quando se observa a desaceleração na taxa de receitas primárias aliada ao crescimento de 4,62% no pagamento do serviço da dívida. Cabe enfatizar a carência de doze meses ao pagamento da primeira parcela do Plano Emergencial de Financiamento.

Em 2010 e 2011, a prosperidade econômica se manteve. No que tangencia as receitas primárias, elas se elevaram na ordem de 9,32% em 2011. O estoque da dívida caiu 3,5% no período, entretanto em 2010 foram gastos 15,82% a menos no serviço do que em 2009, situação que não foi sustentada em 2011, revertendo a tendência a um crescimento de 8,28%. Pode se

atribuir a isso o início do pagamento da dívida referente ao PEF, a contração de novos empréstimos junto ao BNDES e retomada da posição de financiamento externo.

O cenário se altera completamente em 2012. A Figura 21 evidencia, através de dados coletados no Portal da Transparência do Governo de Santa Catarina, quanto ao gasto com juros e amortizações do período de 2011 a 2016.

Figura 21 – Evolução do pagamento de juros e amortização de dívidas de SC entre janeiro de 2011 e dezembro de 2016, em valores de janeiro de 2013 (IGP-DI)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

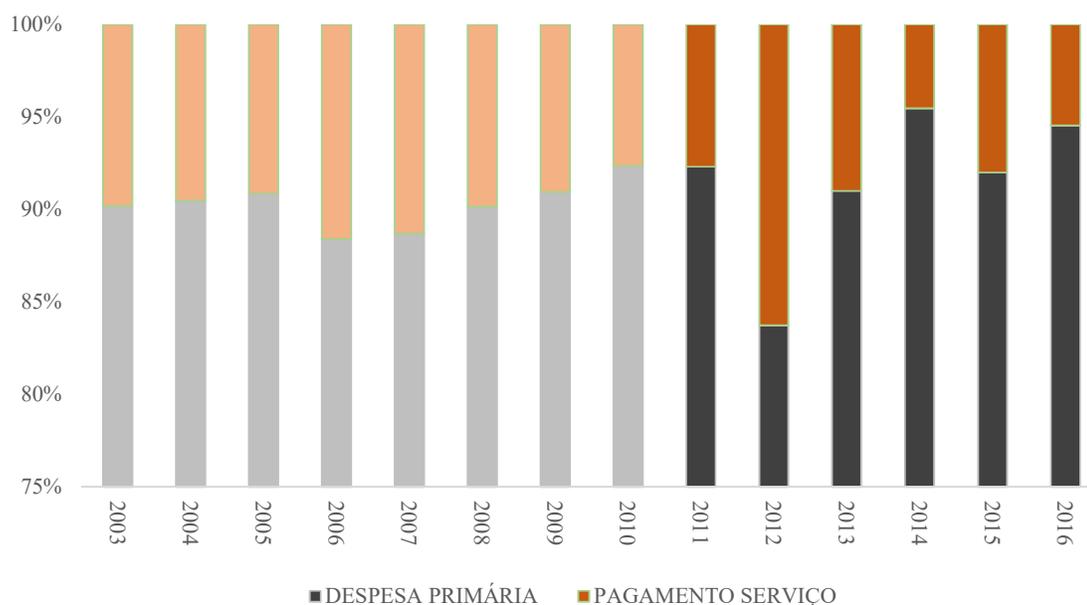
O dispêndio com juros e amortizações, no período anterior ao fechamento de 2012, seguia com uma trajetória relativamente estável, apesar de ainda sim, apresentar um incremento médio mensal em torno de 1,13% no período entre janeiro de 2011 e novembro de 2012. O valor da variação do serviço da dívida nos meses de dezembro de 2012 e maio de 2013 não foi computado na Figura 21, por serem considerados atípicos. Conforme fora firmado contratualmente, o acordo se deu em duas parcelas, de forma que o compute desses dois momentos destoaria do restante da trajetória. Cabe enfatizar que a contrapartida se dá através do ingresso financeiro não-primário dos valores acordados, por isso a Figura 20 não aponta o valor referente a essa despesa. O prazo para quitação do contrato ficou estipulado em dez anos, com carência de dezoito meses para início do pagamento das parcelas, pagas semestralmente.

Ou seja, a primeira parcela do contrato venceu em junho de 2014, seguida da segunda em dezembro de 2014, assim consecutivamente. A importância em termos de valores desse contrato justifica a sazonalidade apresentada pela Figura 21 a partir do início do período de sua vigência. Tal contrato fora firmado objetivando a amortização da dívida de forma a seu serviço não se enquadrar no teto infralimite. Ocorre que, a Figura 14, não evidencia queda no estoque dos montantes devidos pelo estado, e sim, um incremento de 23,5% na Dívida Consolidada Bruta no período entre 2012 e 2016. Concomitante a essa situação, o serviço da dívida apresentou, entre o início de 2014 e o final de 2016, um crescimento médio mensal de 13,18%.

Apesar do peso que a dívida com a União e o contrato firmado com o BAML possuem no orçamento, cabe ressaltar a política estadual de tomada de recursos para consolidação do Pacto por Santa Catarina e os programas Acelera Santa Catarina e Caminhos do Desenvolvimento. Considerando somente as dívidas contraídas com instituições financeiras internas (no caso, BB e BNDES), em termos de estoque da dívida corresponde por 25,7% da Dívida Consolidada Bruta de 2016, de forma que o serviço de tais obrigações contribuem a elevação média do serviço da dívida constatada nos últimos três anos da análise.

Cabe salientar que o período fora contemplado pela vigência da Lei Complementar nº148/2014, cujo teor substitui o índice utilizado à correção do valor da parcela da dívida com a União por um índice cujo histórico acumulava menor inflação, impactando de forma que diminuiu o valor da parcela mensal da dívida, conseqüentemente influenciando a queda do serviço da dívida no período posterior à sua promulgação.

Diante desse cenário, cabe observância sobre o peso que tal decisão impõe ao orçamento do estado, de forma que a Figura 22 aponta proporção entre as despesas primárias e o serviço da dívida no período em questão.

Figura 22 – Composição das despesas estaduais entre primária e a serviço da dívida (em%)

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SEF/SPG SC (2017).

Em relação ao período entre 2003 e 2011, percebe-se relativa estabilidade em torno da média de 9,5% do orçamento voltado a manutenção da dívida. As oscilações percebidas condizem com o explicitado pela Figura 20. Contudo, após o ano de 2012, o perfil se altera. A Figura 22 aponta os efeitos do contrato da renegociação do resíduo, quando o serviço da dívida chegou ao patamar de 16,26% do orçamento do estado catarinense no ano em questão.

O período seguinte, contemplado pela carência estipulada em contrato, a proporção referente ao serviço voltou ao patamar histórico, representando 9,01% do orçamento estadual. Apesar da cobrança ter se iniciado em 2014, a proporção entre amortizações e pagamento de juros caiu para 4,54% do orçamento, o que remete ao cenário econômico apontado pela Figura 11, que ainda era favorável, aliado a consequente elevação nas receitas da fazenda.

Contudo, a crise econômica de 2015, causadora de queda na arrecadação, marca presença na oscilação vista no referido ano, tornando o peso quanto a pagamento das parcelas no orçamento mais representativo do que no ano anterior. Apesar da reversão do cenário no fechamento do ano de 2016, pode se atribuir a contenção das despesas experimentada nos dois últimos anos da série.

Destaca-se, no período mais recente, que em termos de proporção das despesas realizadas pelo estado, o que tangencia o pagamento de juros e amortizações diminuiu se comparado aos outros gastos. Entretanto, salienta-se que isso não significa uma diminuição efetiva desse aspecto, e sim, um aumento nas despesas primárias, por ordem da execução do Pacto por Santa Catarina. Considerado o consolidado anualmente, o valor médio do serviço da dívida, entre 2013 e 2016, foi apenas 1,56% menor do que a média do período entre 2002 e 2011.

A discussão quanto a sustentabilidade da dívida se faz pertinente por conta da recente mudança da política do estado quanto a gestão de suas obrigações financeiras, o que acarretou, a partir de 2014, no aumento do crescimento médio do serviço da dívida e presença de déficit tanto nominal quanto primário em 2016. Cabe salientar que o momento é de crise na economia nacional e as finanças estaduais tendem a refletir isso. Contudo, o estado já passou por outras crises, contempladas inclusive no período observado por esta monografia, e a situação de déficit não foi experimentada.

Contam a favor da gestão da Fazenda estadual a comparação diante de outros estados brasileiros, mostrando Santa Catarina em uma posição relativamente confortável quanto a solvência de suas obrigações, situação a qual corrobora com o índice mensurador da LRF. Pesa também o perfil da dívida contraída mais recentemente, voltada essencialmente ao investimento, situação que, uma vez consolidados os projetos previstos a serem executados, tendem a refletir no desenvolvimento econômico futuro do estado.

Entretanto, a ocasião da crise econômica nacional, a partir de 2014, aparentemente inesperada pelos gestores catarinenses, ocasionou uma sequência de déficits primários. Consta que o estado vem se financiando com recursos advindos de superávits constatados anteriormente, contudo, essa situação não tende a se sustentar ao longo dos anos. Aparenta ter ocorrido em descompasso entre a postura estadual, de elevação de gastos, e o cenário econômico consolidado nesse período.

No apanhado geral, o estado catarinense é solvente quanto às suas obrigações financeiras e os patamares da dívida, comparado aos outros estados brasileiros, não é de todo preocupante. Contudo, o cenário recente de crise, déficit nominal e tendência de aumento dos valores referentes ao serviço da dívida necessitam observação para, corroborados, não alterarem a saúde financeira do estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente monografia analisou, por meio de uma análise descritiva e aplicada, a composição e evolução da dívida estadual catarinense no período pós Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2001 a 2016. O estudo contribui para o debate sobre o endividamento recente dos estados, pois por meio da análise da composição e da trajetória da dívida, foi possível compreender as necessidades e desafios enfrentados pelos gestores públicos estaduais no período.

A revisão da literatura de economia do setor público permitiu contextualizar a necessidade de existência do ente Estado como agente interventor nas atividades econômicas, justificando, assim, as atividades a ele inerentes. Também foi possível compreender o funcionamento do orçamento público como ferramenta pela qual o governo executa seus programas de políticas públicas. Tal condição explica a necessidade de captação de recursos financeiros no mercado como forma de alavancar o efeito das políticas almejadas.

O levantamento de dados secundários em fontes oficiais permitiu analisar de que forma a gestão estadual vêm tratando esse recurso. A Lei de Responsabilidade Fiscal aborda a necessidade de publicitar os dados à população, para que esta fiscalize a maneira com que os governantes administram as finanças. Apesar dos esforços dos estados nesse sentido, por meio dos portais da transparência, cabe destacar a necessidade de aprimorar a compatibilização das informações estatísticas com os dados dos documentos oficiais (e até mesmo entre os documentos) de tal forma que, a efetiva interpretação dos números seja possível sem a consulta direta aos servidores técnicos responsáveis pela pauta. Nesse sentido, destaca-se a contribuição do trabalho ao compatibilizar esse conjunto de informações estatísticas de forma a permitir a análise econômica da trajetória da dívida, uma vez que, na forma em que os dados então dispostos ao público, tal análise seria inviável.

De posse dos dados, analisou-se a evolução da composição do estoque da dívida pública estadual. Nesse aspecto, Santa Catarina apresentou resultados satisfatórios, de forma que o índice estipulado como parâmetro, a relação DCL/RCL, permaneceu abaixo do teto estipulado ao longo de todos os dezesseis anos analisados. Contudo, analisando o aspecto da Dívida Consolidada Bruta, esse dado não se refletiu, de forma que a política recente de contração de empréstimos para investimentos ocasionou elevação nos patamares do estoque da dívida a níveis similares ao experimentados no início do período.

A análise “abaixo da linha” do computo permitiu ponderar o contexto no qual as dívidas da fazenda estadual foram contraídas, possibilitando o debate sobre as condições acordadas no momento da contratação das obrigações. A partir da classificação dos contratos entre decorrentes de déficit orçamentário advindos, inclusive, do acordo junto à União e contraídos buscando contrapartida em investimento, pode-se verificar mudança no perfil do endividamento e conseqüentemente, na política fiscal, no período após o ano de 2012.

Em se tratando da observação dos termos pontuais, a análise evidencia que a dívida estadual, na primeira década do século XXI ficou marcada pela predominância da dívida renegociada pela Lei 9496 e por dívidas voltadas ao auxílio a consolidação do orçamento previsto, em caso de situações adversas. Já a partir do ano 2012, o cenário se altera, com a priorização de financiamento a políticas voltadas ao investimento e a captação de parcerias com o exterior. Enfatiza-se, nesse sentido, o acordo de refinanciamento do resíduo da dívida com a União pela opção da troca pelo credor internacional.

Embora a análise do estoque da dívida seja pertinente, ela só é completa quando observada a dinâmica do seu fluxo, algo que foi realizado por meio do método “acima da linha” do computo. Nesse sentido, verificou-se que, no primeiro momento, a política de gestão dos montantes devidos priorizou a manutenção de Superávit Primário, enquanto, nos anos mais recentes, os gastos decorrentes dos programas de governo voltados ao investimento ocasionaram uma seqüência de resultados primários negativos.

Quanto ao Resultado Nominal, no período pelo qual o estado foi governado por Luiz Henrique da Silveira (2003-2010), excetuados os anos em que fatores externos levaram a necessidade de rolagem ou contratação de dívidas para consolidação do orçamento, a política de gestão estava voltada à obtenção de déficit, diminuindo assim, o montante devido pelo estado. Essa postura foi alterada pelo governador seguinte, Raimundo Colombo, pós 2012. A partir desse período, houve presença de Superávits Nominais, indicando obtenção de recursos via endividamento. A injeção aquém da expectativa prevista pela LDO de 2015 quanto a injeção de recursos financeiros via empréstimos, ocasionou a inversão da tendência para o ano seguinte.

A postura da gestão estadual no período analisado aponta para a iniciativa do governo de substituir parcela da dívida interna com a União por dívida externa, evidencia também a tendência de contração de novas obrigações à partir de 2013 com o intuito de financiar investimentos públicos, contudo, não contava com a deterioração do panorama econômico nacional. Cabe salientar a tendência de crescimento nos valores destinados ao pagamento do

serviço da dívida nos últimos três anos do estudo, situação a qual, aliada à crise econômica nacional, exige observação cautelosa.

Motivado por todos esses resultados e contribuições pontuais, conclui-se que a presente monografia respondeu o objetivo geral proposto. Como sugestão para trabalhos futuros, recomenda-se o desenvolvimento de um modelo econométrico que estime a trajetória futura do endividamento público baseado em seus índices agregados. Essa análise pode ressaltar a sensibilidade dos parâmetros da restrição orçamentária de longo prazo estadual às variações no ciclo de negócios, bem como a sensibilidade da dívida a choques cambiais.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, C.M.; MEDEIROS, M.B.; SILVA, P.H.F. **Gestão de Finanças Públicas**. 2ª edição. Brasília, 2008.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR14724**. Apresentação Gráfica. Rio de Janeiro, 2011.
- BOWLES, S. **Microeconomics: Behavior, institutions and evolution**. New Jersey: Princeton University Press, 2004.
- BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatórios anuais**. Disponível em www.bacen.gov.br. Acesso em 20 set. 2016
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 2008ª.
- BRASIL. Lei 9496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 11 set 1997. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 5 maio 2000. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 nov 2014. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei Complementar no 156, de 28 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 28 dez 2016. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Lei Complementar no 159, de 19 de maio de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 mai 2017. Seção 1, p. 1.
- BRASIL. Senado Federal. Emenda à Constituição nº95 de 2016 – PEC do teto dos Gastos Públicos. Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 dez. 2016. p.2 col. 2.
- CALDEIRA, A.A; Wilbert, M.D.; Moreira, T.B.S.; Serrano, A.L.M.. Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: Uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. **Revista de Administração Pública**, March-April 2016, Vol.50(2), pp.285-306
- CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.
- DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal no. 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública - RAP**, 2011, Vol.45(4), p.1173(24)

DINIZ, A. J. M, **Dívida Pública de Santa Catarina: 1935 a 2008**. 2009. 120f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

_____. **Decreto nº1.537, de 10 de Maio de 2013**. Dispõe sobre o programa Pacto por Santa Catarina (PACTO) e estabelece outras providências.

_____. **Decreto nº45.632, de 17 de Junho de 2016**. Decreta estado de calamidade pública, no âmbito da administração financeira do estado do Rio de Janeiro e dá outras providências.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

FEPSE, **Portal da Economia de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://novosite.fepese.org.br/portaldeconomia-sc/index.php?c=economia>>. Acesso em 06 de novembro de 2016.

FIESC, Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina. **Santa Catarina em Dados / Unidade de Política Econômica e Industrial**. - Florianópolis: FIESC, 2009.

FIESC, Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina. **Santa Catarina em Dados / Unidade de Política Econômica e Industrial**. - Florianópolis: FIESC, 2015.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Fiscal monitor**. set. 2016. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2014/01/fmindex.htm>. Acesso em: 23 set. 2016

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, F. **Finanças Públicas**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOULARTI FILHO, Alcides. Formação econômica de Santa Catarina. Uma tentativa de síntese. In: MATTEI, L.; LINS, H.N. **A socioeconomia catarinense**. Cenários e perspectivas no início do século XXI. Chapecó: Argos, 2010. 420p.

HINDRICKS, J.; MILES, G.D. **Intermediate public economics**. Cambridge: The Mit Press, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Base de dados**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>. Acesso em: 25 de mai. 2017

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5a ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2003.

_____. **Lei Complementar nº 07, de 7 de setembro de 1970**. Institui o Programa de Integração Social e dá outras providências.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei nº 15.881, de 10 de agosto de 2012.** Autoriza o poder executivo a contratar operação de crédito com instituição financeira para fins de reestruturação de dívidas do estado de Santa Catarina perante à União.

_____. **Lei nº 13.242, de 30 de dezembro de 2015.** Estatui as Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2016 em âmbito da União.

LOCATELLI, R. L.; FERREIRA, V. G.; PATAH, L.A. Análise da Sustentabilidade da Política Fiscal do Estado de Minas Gerais. **Revista de Finanças Aplicadas - RFA**, 2012, Vol. (1)

MANKIW, N. G.; **Introdução à Economia.** São Paulo: Cengage, 2009, 3ªed.

MATTEI, L. **Economia catarinense: crescimento com desigualdades regionais.** Florianópolis, 2011. Disponível em: < <http://necat.ufsc.br/files/2011/10/Lauro-2011.pdf>>

MAZZUCO, B. L. C.; FACHINELLO, A. L. **Padrões de geração, apropriação e absorção do produto social em Santa Catarina:** um estudo a partir de uma matriz de contabilidade social. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC. 2013.

MUSGRAVE, R. **Teoria das Finanças Públicas.** São Paulo: Atlas, 1976. Volume 1 e 2.

MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento:** Versão 2016, 2º ed.

NAKAGUMA, M.Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, 2006, Vol. 10(3), pp.377-397

PINHO, D. B.; VASCONCELLOS, M. A. S. Manual de Economia. São Paulo: Saraiva, 2004 - 4ªed.

PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. da. Terminologia e limites da dívida pública no Brasil. Governet. **Boletim Orçamento e Finanças.** v. 3, p. 524-534, 2007

_____. **Resolução do Senado Federal nº 40, de 20 de dezembro de 2001.** Dispõe sobre limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da CF/88. Senado Federal.

_____. **Resolução do Senado Federal nº 43, de 09 de abril de 2002.** Dispõe sobre as operações de crédito externo e interno dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

RESENDE, F. A. **Finanças Públicas.** São Paulo: Atlas, 2001 – 2ªed.

RIANI, F. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória.** 5ªed. Rio de Janeiro: LTC, 2009.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação.** São Paulo: Abril, 1982.

ROSEN, H. S.; GAYER, T. **Finanças públicas**, 10 ed., Porto Alegre: Mc Graw Hill Education, 2015.

SANCHES, O. M. O ciclo Orçamentário: uma revitalização à luz da Constituição de 1988. In: Giacomoni, J, Pagnussat, J. L. **Planejamento e Orçamento Governamental**, Coletânea – Volume 2. Brasília: ENAP, 2007.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Fazenda (SEF). Diretoria de Contabilidade Geral (DCOG). **Santa Catarina em 2015. Balanço Geral**. v. 1. Florianópolis, 2015. 219 p.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Transparência – Relatórios DICD**. Santa Catarina, 2016. Disponível em: <<http://www.sef.sc.gov.br/relatorios/dicd>>. Acesso em 20 set. 2016

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**. Santa Catarina, diversos anos. Disponível em: <<http://www.transparencia.sc.gov.br/responsabilidade/fiscal/subarea/interesse/1>>. Acesso em 10 mar. 2017

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)**. Santa Catarina, diversos anos. Disponível em: <<http://www.transparencia.sc.gov.br/responsabilidade/fiscal/subarea/interesse/2>>. Acesso em 05 jun. 2017

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Plano Catarinense de Desenvolvimento – SC 2015**. Santa Catarina, 2005. Disponível em: <<http://www.spg.sc.gov.br/visualizar-biblioteca/acoes>>. Acesso em 09 mai. 2017

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Boletim das finanças públicas dos entes subnacionais**, 1ªed. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Boletim+de+Finan%C3%A7as+dos+entes+subnacionais+-+Novembro+2016/3f5b1d3a-a0bd-40f8-a218-1cf44131daa8>>. Acesso em 25 mai. 2017

SPG/DEGE. Secretaria de Planejamento do Estado de Santa Catarina. Diretoria de Estatística e Cartografia. **Indicadores Econômicos**. Disponível em: <https://sites.google.com/a/spg.sc.gov.br/portal/indicadores/ind_economia>. Acesso em 05 abr. 2017

STIGLITZ, J. More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. **The 1998 Wider Annual Lecture**. Helsinki: Finlândia, 1998.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia: conceitos básicos**. Tradução da 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

WHALEN, Charles J. **The U.S. Credit Crunch of 2007 – A Minsky Moment**. New York: The Levy Economics Institute, 2007