AJUSTE FISCAL E O NÍVEL DE INVESTIMENTOS NO ESTADO DE PERNAMBUCO ENTRE 1995 E 2012

José Lúcio Alves Silveira[1]

RESUMO: O artigo discute o ajuste nas contas públicas do Estado de Pernambuco no período 1995/2012. A evolução da situação fiscal foi feita comparando-se os principais fluxos da receita e despesa públicas em dois momentos: o primeiro entre 1995 e 1999, quando não estava em vigor a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); o segundo referente ao período 2000/2012. A principal fonte das informações fiscais foi a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os dados apontam avanços no resultado primário e na dívida consolidada líquida. Por outro lado, verificam-se uma perda de importância relativa da receita tributária e dos investimentos públicos. Em relação ao último aspecto, assume-se a hipótese que o baixo volume da formação bruta de capital fixo estadual não esteve relacionado ao crescimento das despesas financeiras ou ao descontrole de gastos com pessoal, mas a uma opção de privilegiar outras despesas orçamentárias.
Palavras-chave: Ajuste fiscal; Receita Tributária; Gastos em investimento; Pernambuco.

ABSTRACT: The article analyzes the adjustment in the public accounts of the State of Pernambuco in the 1995 and 2012 periodo. The evolution of the fiscal situation was made by comparing the main flows of public revenue and expenditure in two phases: the first comprised between 1995 and 1999, when it was not in the Fiscal Responsibility Law (LRF) is in force; the second for the period 2000/2012. The main source of tax information was the National Treasury Secretariat (STN). The data point to advances in the primary balance and in the consolidated net debt. On the other hand, there is a loss of importance of the goods and services circulation tax and in public investments. Regarding the last aspect, it is assumed that the low volume of gross state fixed capital formation was not related to the growth of financial expenses or the lack of control over payroll, but to a budgetary option to privilegie other current expenses.
Keywords: Fiscal adjustment; Tax revenue; Investment expenses; Pernambuco.

[1] Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor Associado IV. E-mail: jla.silveira@ufma.br

1. INTRODUÇÃO

Após a implementação do Plano Real, em meados dos anos 1990, a situação fiscal dos governos subnacionais se agravaria. Os sucessivos déficits primários e o aumento dos gastos financeiros implicaram no vertiginoso crescimento da dívida líquida dos estados e municípios, cujo valor salta de 6,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1990 para 11,5% do PIB em 1996. Assim, em função dessa deterioração fiscal, que poderia introduzir sérios riscos a estabilidade macroeconômica, e da impossibilidade de sua resolução mediante a via fiscal, a União articulou um acordo de refinanciamento das dívidas estaduais, que foi parametrizado pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 (MORA; GIAMBIAGI, 2007). Em contrapartida, os Estados e Distrito federal deveriam cumprir metas quanto a: resultado primário, dívida pública, arrecadação de receitas próprias, privatização, permissão ou concessão de serviços públicos, reforma administrativa e patrimonial.

Em seguida, seria aprovada outra importante reforma estrutural com a Lei Complementar n◦ 101, de 4 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Abraham (2017). E diante desse novo regime fiscal, o Estado de Pernambuco empreendeu um ajuste de suas contas públicas entre 1995 e 2012. Nesse ponto, Gobetti & Amado (2011) e Monteiro Neto (2014) afirmam que, sob esse novo aparato institucional, comprometido com a geração de superávits primários, pagamento do serviço da dívida pública e restrições impostas à contratação de operações de crédito, os governos subnacionais reduziram significativamente o nível de seus investimentos.

Porém, no presente trabalho, verifica-se que, no Estado de Pernambuco, a trajetória da despesa com pessoal não foi um obstáculo para a elevação do gasto em investimento. Ademais, o nível reduzido dos investimentos não relacionou-se com a geração dos superávits primários, tampouco com o aumento das despesas financeiras ou restrições às operações de crédito, mas de uma escolha no orçamento estadual.

Assim, em função dessas questões, este trabalho busca contribuir com a discussão sobre o ajuste fiscal do Estado de Pernambuco entre 1995 e 2012. Quanto à estrutura, o presente artigo contém seis seções, incluindo a presente introdução. A

seção seguinte ressalta a importância do equilíbrio nas contas públicas no longo prazo para ambiente econômico. A terceira seção apresenta a metodologia do trabalho. A quarta seção é discutida a receita primária. Na quinta seção são analisadas a despesa primária e o serviço da dívida pública. Por fim, na sexta seção, é apresentada a conclusão sobre o comportamento das finanças públicas do Estado de Pernambuco entre 1995 e 2012.

2. A IMPORTÂNCIA DO EQUILÍBRIO FISCAL NO LONGO PRAZO

A busca pelo equilíbrio intertemporal nas contas públicas foi um princípio que norteou a restruturação das dívidas estaduais pela União em 1997, bem como a elaboração da LRF. Assim, nessa seção são destacados os efeitos econômicos do déficit orçamentário no longo prazo.

Stiglitz (1999) e Krugman e Wells (2017) enfatizam que os déficits no orçamento público são uma fonte importante de demanda de fundos para empréstimos e, tudo o mais mantido constante, implicam em taxas de juros mais altas. E com a elevação nas taxas de juros, as firmas reduzem seus gastos em investimento. Assim, há um efeito negativo do déficit orçamentário sobre os investimentos privados (crowding out). Para esses autores, o crowding out se constitui num dos principais motivos da preocupação com déficits públicos persistentes.

Para Rigolon e Giambiagi (1999), déficits orçamentários elevados e dívidas governamentais crescentes produzem instabilidade macroeconômica e retardam o crescimento econômico. Primeiro, porque para financiar o excesso de despesas acima das receitas correntes, os governos são forçados a coletar imposto inflacionário. Segundo, porque dívidas públicas crescentes elevam a taxa real de juros, inibem o investimento e comprometem o crescimento econômico. Portanto, os esforços para se alcançar um equilíbrio intertemporal no orçamento público contribuem para ampliar as perspectivas de crescimento econômico sustentado.

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Conforme destacado anteriormente, a renegociação das dívidas dos Estados (Lei nº 9.496/97) e a implementação da LRF propiciaram uma mudança no regime fiscal dos governos subnacionais entre 1995 e 2012. No presente trabalho, para a verificação quantitativa dessa mudança, é feita uma análise da evolução dos fluxos (receita e despesa primárias, gastos financeiros e operações de crédito) bem como do estoque (dívida consolidada líquida) do Estado de Pernambuco entre 1995 e 2012, cujos dados, em sua maioria, foram obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Na análise da evolução dos dados fiscais, as variáveis foram agrupadas em dois períodos com características distintas. O primeiro compreendido entre 1995 e 1999, quando a LRF não havia sido implementada. O segundo referente ao período 2000/2012, quando as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, presentes na referida lei, estavam em vigor.

Em relação ao método de sintetizar os dados em cada período, é calculada a média de cada variável como proporção do PIB estadual (IBGE, 2014). Da posse dessa informação, é obtida a taxa de variação percentual de cada variável, entre os dois (2) períodos considerados. Além disso, com o intuito de evidenciar a evolução do grau de importância dos elementos da receita e despesa, é apresentada a média da frequência relativa de seus componentes, em cada período, com sua respectiva taxa de variação percentual.

4. A RECEITA PRIMÁRIA E A SITUAÇÃO FISCAL ENTRE 1995 E 2012

A situação fiscal do Estado de Pernambuco obteve uma melhora no período 1995/2012. O resultado primário médio, que apresentara um valor negativo de -1,56% do PIB em 1995/1999, converte-se em valor positivo de 0,44% do PIB entre 2000 e 2012. Porém, deve-se destacar que, como a despesa primária média também cresceu nesse período, a melhora da situação fiscal decorreu do desempenho da receita primária, cuja taxa de variação foi de 50,12% (Tabela 1).

Tabela 1 – Resultado primário do Estado de Pernambuco, em % do PIB, e indicadores econômicos entre 1995 e 2012

Itens	Médias anuais (% do PIB)		Taxa de Variação (em %) b/a	Participação relativa (%) na receita primária (1)		Taxa de Variação (em %) d/c
	1995-1999 (a)	2000-2012 (b)		1995-1999 (c)	2000-2012 (d)	
A. Receita primária (1+2+3)	12,31	18,48	50,12	100,00	100,00	
1. Receitas correntes	12,23	18,11	48,07	99,30	96,35	(-) 2,97
1.1 Receita tributária	7,67	9,65	25,81	62,34	51,48	(-) 17,42
1.1.1 ICMS	7,24	8,46	16,85	58,91	45,22	(-) 23,24
1.1.2 Demais tributos	0,43	1,19	176,74	3,43	6,26	82,50
1.2 Transferências correntes	4,18	6,44	54,06	33,85	34,26	1,21
1.2.1 FPE	3,20	3,95	23,43	25,96	21,13	(-) 18,60
1.2.2 Outras transferências	0,98	2,49	154,08	7,89	13,13	66,41
1.3 Contribuições sociais	...	1,44		...	7,55	
1.4 Demais receitas correntes	0,38	0,58	52,63	3,11	3,06	(-) 1,60
2. Receitas de capital	0,08	0,68	750,00	0,70	3,65	421,42
3. Outras receitas primárias (3.1 – 3.2)	...	(-) 0,31				
3.1 Receitas intraorcamentárias	...	1,00				
3.2 Dedução para o Fundeb	...	1,31				
B. Despesa primária	13,87	18,04	30,06			
C. Resultado primário (A-B)	(-) 1,56	0,44	(-) 128,20			
D. Índice de Autonomia Fiscal (IAF)	1,83	1,50	(-) 18,03			
E. Taxa média de crescimento do PIB em %						
E.1 Brasil	2,01	3,40	69,15			
E.2 Estado de Pernambuco	1,30	4,19	222,30			

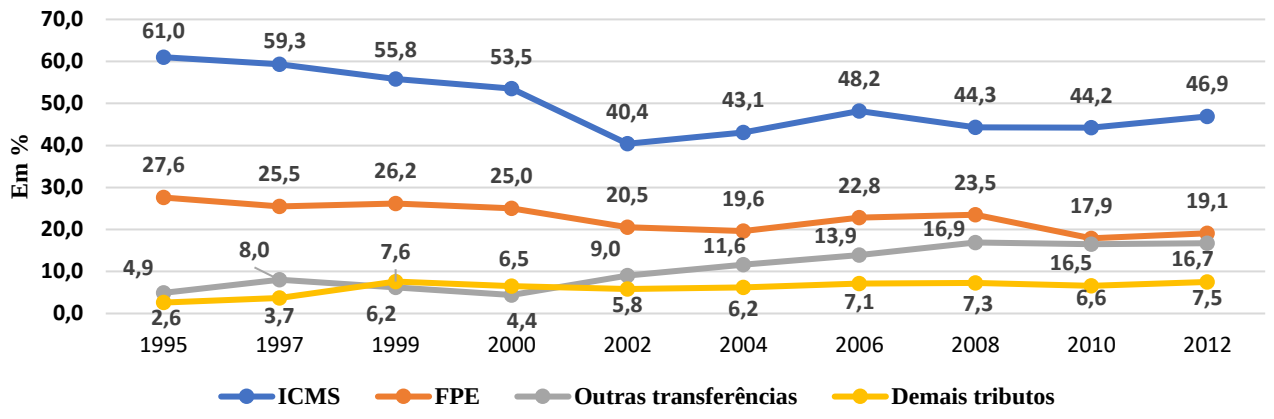
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2020) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016).
Nota: 1. Como forma de manter a homogeneidade da série, foram excluídas a rubrica "Outras receitas primárias" no período 2000/2012.
Sinal convencional utilizado: ... Dado numérico não disponível.

Dois fatores contribuíram para a evolução favorável da receita primária. O primeiro esteve relacionado à taxa de crescimento média do PIB do Estado de Pernambuco entre 2000 e 2012, cujo valor foi superior à média nacional, com reflexos positivos na arrecadação. Esse efeito positivo pode ser observado pela elevação da receita tributária nesse período (Tabela 1). O segundo refere-se ao novo regime fiscal: inicialmente, os compromissos assumidos no acordo de renegociação das dívidas estaduais (Lei 9.496/97) obrigaram os estados a pagar, mensalmente, os serviços de suas dívidas. Em seguida, com a LRF, a contratação de novas operações de crédito torna-se mais criteriosa. Assim, em função dessas restrições, os governos subnacionais aperfeiçoariam seus mecanismos de arrecadação.

Quanto à evolução dos componentes da receita, os destaques foram a receita tributária [ICMS + Demais tributos] e as transferências correntes [Fundo de Participação dos Estados (FPE) + Outras transferências], que representaram, em média, mais de 85% da arrecadação primária entre 1995 e 2012. Analisando inicialmente a média da relação ICMS/PIB, entre 1995/1999 e 2000/2012, verifica-se

um crescimento de 16,85%. O aumento desse tributo é também verificado no trabalho de Frota, Lima e Melo (2014). Porém, os referidos autores não destacam que, apesar do crescimento da arrecadação desse imposto, sua participação relativa na receita primária teve um acentuado declínio (Tabela 1). Essa perda de importância do ICMS é também realçada quando se analisa sua evolução pelo Gráfico 1: em 1995, ele representava 61,0% da receita primária estadual, no entanto, esse valor declina para 46,9% em 2012.

Gráfico 1- Participação relativa na receita primária, em %, do Estado de Pernambuco entre 1995 e 2012



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da STN (2020).

Um motivo para essa trajetória decrescente do ICMS relaciona-se com a "guerra fiscal" entre os estados brasileiros: por um lado, se utiliza de sua isenção para atrair novas empresas para seus territórios, mas que, por outro lado, impacta negativamente sobre a arrecadação estadual. Essa questão é destacada por Nascimento (2008, p. 693), que assume "a hipótese de haver perda de *receita potencial* nos Estados em função dos benefícios fiscais concedidos para as empresas" (grifo nosso).

A aprovação da Lei Kandir (Lei Complementar n° 87, de 13 de setembro de 1996) também impactou negativamente na arrecadação do ICMS. Anterior a vigência dessa lei, a Constituição Federal de 1988, em seu texto original, estabelecia imunidade do ICMS nas exportações apenas para produtos industrializados. Ademais,

delegava à Lei Complementar n° 65, de 15 de abril de 1991, estabelecer a cobrança de ICMS sobre produtos semi-elaborados destinados ao exterior. Portanto, a a tributação dos produtos primários e de uma série de produtos semielaborados exportados se constituía em fonte de recursos para os Estados.

Por outro lado, essa tributação reduzia a competitividade do País no comércio exterior. Assim, com o objetivo de melhorar a performance da balança comercial brasileira, a Lei Kandir estabeleceu isenção do ICMS sobre as operações e prestações que destinassem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços. O efeito dessa isenção tributária consistiu em reduzir o número de produtos sobre o qual incidia o ICMS, com implicações negativas para a arrecadação dos estados (PELLEGRINI, 2006).

Situação diferente foi registrada na receita “Demais tributos”, cuja rubrica apresentou um acentuado crescimento médio em relação ao PIB, bem como da participação relativa na receita primária entre 1995 e 2012 (Tabela 1 e Gráfico 1). Uma explicação para essa performance relacionou-se à elevação da frota de veículos que, segundo o Departamento de Trânsito de Pernambuco (DETRAN-PE), passou de 620.236 unidades em 1995 para 2.279.075 unidades em 2012. Portanto, um crescimento médio anual de 7,95% nesse período, o qual permitiu elevar a arrecadação do IPVA.

Quanto à receita de transferências correntes (FPE + Outras transferências), seus componentes apresentaram trajetórias diferentes. No caso do FPE, ocorreu um crescimento médio em relação ao PIB, porém sua participação relativa na receita primária teve um declínio.

Por outro lado, com o surgimento de novas fontes de receita a partir dos anos 1990, a rubrica “Outras transferências” obteve um pronunciado crescimento em relação ao PIB, bem como da participação relativa na receita primária (Tabela 1). Nesse aspecto, essa rubrica, que representara 4,9% da receita primária em 1995, registra um valor de 16,7% em 2012 (Gráfico 1).

Em relação à rubrica “Demais receitas correntes”, verifica-se um crescimento médio em relação ao PIB, porém insuficiente para ampliar sua participação relativa na receita primária. Por outro lado, as “Receitas de capital”, devido aos convênios com a

União, elevaram sobremaneira sua participação relativa na receita primária (Tabela 1).

Outra fonte de arrecadação, que foi importante para a melhora do resultado primário estadual, se refere às “Contribuições sociais”, cobradas de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário. Nesse caso, sua arrecadação teve um valor médio de 1,44% do PIB e representou 7,55% da receita primária em 2000/2012 (Tabela 1). Quanto à rubrica “Outras receitas primárias”, em função da dedução para o Fundeb, foi registrado um valor médio de (-) 0,31% do PIB em 2000/2012, que contribuiria para reduzir a receita primária total (Tabela 1).

Por fim, analisemos o Índice de Autonomia Fiscal (IAF), cuja definição consiste no quociente entre receita tributária e transferências correntes. Nesse aspecto, o Estado de Pernambuco apresentou uma receita tributária superior as transferências correntes entre 1995 e 2012. Porém, em função do crescimento das transferências correntes e da acentuada queda do ICMS na composição da receita primária, o IAF médio que havia registrado um valor de 1,85 em 1995/1999, declinou para 1,51 entre 2000 e 2012 (Tabela 1). Esse resultado sinaliza para uma deterioração da autonomia fiscal do estado para o financiamento de suas despesas orçamentárias com recursos próprios ao longo dos anos 2000.

5. AS DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS ENTRE 1995 E 2012

O objetivo dessa seção consiste em analisar a evolução da despesa primária e financeira (juros e amortização) do Estado de Pernambuco, com destaque para a ocorrência dos seguintes eventos: maior controle dos gastos com pessoal, elevação das despesas em “Outros custeios”, queda dos investimentos, redução da dívida consolidada líquida e das operações de crédito.

5.1 O comportamento da despesa primária

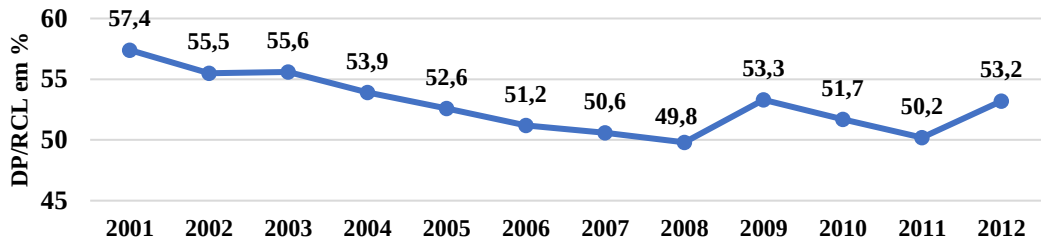
A despesa primária (corrente + capital) média, como proporção do PIB, apresentou um crescimento de 30,06% entre 1995/1999 e 2000/2012, cujo resultado decorreu da performance das despesas correntes. Analisando inicialmente a despesa bruta com pessoal (DP), em relação ao PIB, registra-se um crescimento de 7,87% no período. No entanto, sua participação relativa na despesa primária, considerando o mesmo período, teve uma redução de 17,05% (Tabela 2). Essa trajetória esteve relacionada com o limite imposto pela LRF na esfera estadual, o qual não pode exceder 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida (RCL). Sob esse parâmetro, a referida despesa no Estado de Pernambuco não só manteve-se abaixo desse limite, mas também apresentou uma redução, notadamente entre 2001 e 2008 (Gráfico 2).

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

Itens	Médias anuais (% do PIB)		Taxa de Variação (em %)	Participação relativa (%) na receita primária		Taxa de Variação (em %)
	1995-1999 (a)	2000-2012 (b)	a/b	1995-1999 (c)	2000-2012 (d)	d/c
A. Receita primária	12,31	18,48	50,12	---	---	---
B. Despesa primária (1+2)	13,87	18,04	30,06	100,00	100,00	---
1. Despesas correntes	11,92	16,10	35,07	85,94	89,25	3,85
1.1 Despesa bruta com pessoal[1]	7,62	8,22	7,87	54,94	45,57	(-) 17,05
1.2 Transferências aos municípios	2,04	2,52	23,53	14,71	13,97	(-) 5,03
1.3 Outros custeios	2,26	5,36	137,17	16,29	29,71	82,38
2. Despesas de capital	1,95	1,94	(-) 0,51	14,06	10,75	(-) 23,54
2.1 Investimentos[2]	1,92	1,52	(-) 20,83	13,84	8,42	(-) 39,16
2.2 Inversões financeiras	---	0,42	---	---	2,32	---
2.3 Demais despesas	0,03	0	(-) 100,00	0,22	0	(-)100,00
C. Resultado primário (A-B)	(-) 1,56	0,44	(-) 128,20			
D. Coeficiente de variação dos investimentos (em %)	---	38,45				

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da STN (2020) e IBGE, 2016.
Notas: 1. Nesse conceito, não são descontadas as despesas previstas no § 1º do art. 19, da LRF.
2. Corresponde à soma das despesas de investimento e inversões financeiras entre 1995 e 1999.

Gráfico 2 - Relação entre despesa com pessoal (DP) e receita corrente líquida (RCL), no Estado de Pernambuco entre 2001 e 2012, em %



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria da Fazenda de Pernambuco (2020).

Quanto ao item “Outros custeios”, a LRF não criou nenhum parâmetro de controle, como ocorreu com a despesa com pessoal. Assim, em função dessa característica, os estados brasileiros utilizaram essa rubrica para elevar sobremaneira suas despesas correntes (SIQUEIRA, 2008). No Estado de Pernambuco, esse gasto médio passou de 2,26% do PIB em 1995/1999 para 5,36% do PIB em 2000/2012, portanto um crescimento de 137,17%. O efeito dessa trajetória consistiu no pronunciado aumento da participação relativa dessa rubrica no gasto primário (Tabela 2).

Esse diagnóstico, por outro lado, é oposto ao verificado por Vieira (2009). Em sua análise, ele afirma que o aumento da rubrica “Outros custeios” esteve relacionado à mudança na classificação dos gastos orçamentários. Segundo esse autor, as despesas previdenciárias dos estados, que haviam obtido um elevado crescimento nos anos 2000, antes contabilizadas como “despesas com pessoal”, passaram a ser registradas na rubrica “Outros custeios”. Assim, ele conclui que devido a essa mudança na classificação orçamentária, foi registrado um elevado crescimento nas referidas despesas.

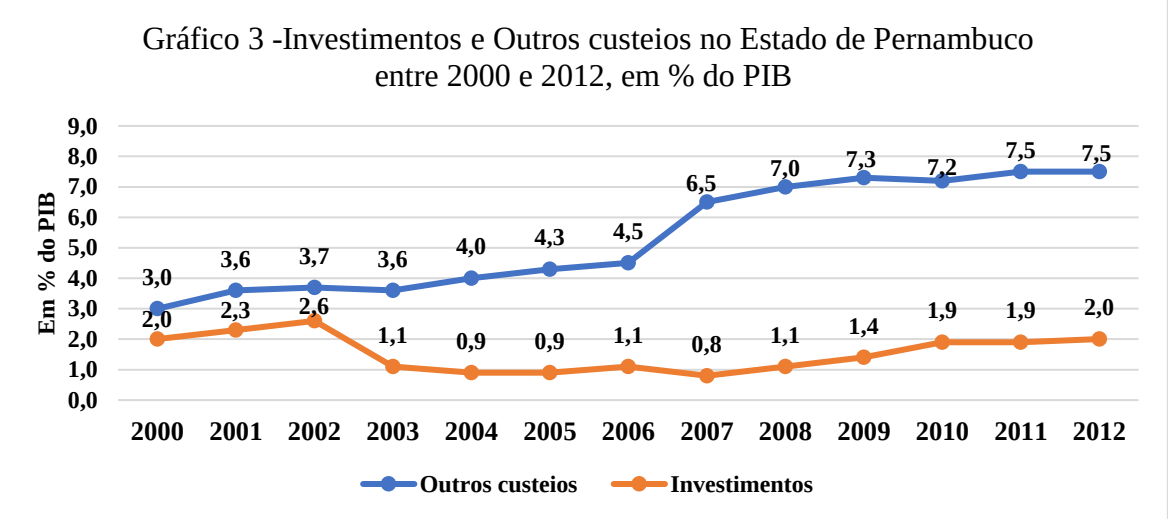
Porém, a referida afirmação de Vieira (op. cit) é controversa, porque as despesas previdenciárias estão incluídas, conforme o artigo 18 da LRF, nas despesas com pessoal e não na rubrica “Outros custeios”. Uma exceção a essa regra refere-se ao Estado do Rio de Janeiro, que deixou de contabilizar os gastos com inativos e pensionistas como despesas com pessoal (LOPREATO, 2008, p. 193). Logo, para o

caso do Estado de Pernambuco, é equivocado afirmar que a elevação dos “Outros custeios” tenha sido decorrente do aumento das despesas previdenciárias.

Quanto às transferências aos municípios (constitucionais e voluntárias), essas apresentaram um crescimento de 23,53% em relação ao PIB entre 1995/1999 e 2000/2012, porém reduziram sua participação relativa na despesa primária (Tabela 2).

Em relação as despesas de capital, os investimentos foram o destaque. Nessa categoria de despesas, entre 2000 e 2012, o Estado de Pernambuco obteve uma média de apenas 1,52% do PIB, o que representou uma baixa participação relativa na despesa primária. Ademais, destacam-se três pontos negativos referentes aos investimentos (Tabela 2 e Gráfico 3). Primeiro, a partir do período 2000/2002, essas despesas se reduziram e não recuperaram a média obtida nesse triênio. Segundo, foi registrada uma elevada variabilidade (dispersão) em relação à média, expressa no coeficiente de variação de 38,45%, significando que o volume de investimentos além de reduzido foi bastante instável.

Terceiro, o valor dos investimentos foi sempre inferior às despesas em “Outros custeios”. Além disso, a diferença entre essa rubrica e o investimento foi ampliada a partir de 2002, e atinge o valor de 5,6% do PIB em 2012 (Gráfico 3). Portanto, o Estado de Pernambuco perdeu uma oportunidade de alavancar o nível de investimento, considerado fator importante para a melhora da infraestrutura e, por conseguinte, seu crescimento econômico. Por outro lado, pode-se vincular essa trajetória dos investimento ao aumento das despesas financeiras, cujo aspecto será analisado a seguir.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da STN (2020).

5.2 Os gastos financeiros e a melhora da situação fiscal

No acordo das dívidas estaduais com a União, estabelecido sob a Lei 9.496/97, os governos subnacionais deveriam liquidar seus contratos de refinanciamentos em até trinta (30) anos. O pagamento das prestações (juros + amortização) mensais e sucessivas seria corrigido sob o seguinte critério: juros calculados e debitados, mensalmente, à taxa mínima de seis por cento (6%) ao ano, sobre o saldo devedor previamente atualizado pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas. Nesse aspecto, apenas para os Estados de Alagoas, Minas Gerais e Pará foi definida uma taxa de juros anual de 7,5%.

Ademais, as prestações previstas nos acordos contavam com garantias que incluíam a vinculação de receitas próprias e dos seguintes recursos: imposto de renda sobre rendimentos pagos pelos estados e suas autarquias e fundações; fundo de participação; e imposto sobre produtos industrializados destinado aos estados exportadores de produtos industrializados. Assim, mediante esse mecanismo, por um lado, seria eliminado o risco de inadimplência dos entes federativos junto à União, por outro lado, exigiria um esforço financeiro estadual para honrar seus compromissos financeiros.

No entanto, deve-se destacar que apesar dos critérios estabelecidos nessa renegociação da dívida estadual com a União, as despesas financeiras não se elevaram no Estado de Pernambuco. A análise da evolução do serviço do serviço da dívida (juros + amortização) evidencia que, entre 1995/1999 e 2000/2012, a média desse gasto, como proporção do PIB, registrou uma queda de 9,16%. Além disso, as despesas financeiras como proporção da receita corrente líquida, $\frac{Serviço\ da\ Dívida}{RCL}$, apresentaram um declínio de 26,81% (Tabela 3). Portanto, a redução do nível de investimento no Estado de Pernambuco, entre 2000 e 2012, não esteve relacionada com a trajetória de suas despesas financeiras nesse período.

Ademais, essa performance dos gastos financeiros e a melhora do resultado primário beneficiaram a situação fiscal do Estado de Pernambuco. Nesse sentido, o déficit nominal (resultado primário + receita financeira – serviço da dívida), que havia registrado um valor médio de (-) 2,73% do PIB em 1995/1999, apresenta um declínio e chega a (-) 0,58% do PIB em 2000/2012, com dois efeitos positivos. No primeiro, o total do financiamento (operações de crédito + alienações de bens), apesar da redução ocorrida entre 2000 e 2012, foi superior ao déficit nominal nesse período, o que resultou numa situação de suficiência financeira (Tabela 3). No segundo, verifica-se um acentuado declínio da relação dívida consolidada líquida (DCL) e RCL, DCL/RCL, cujo valor passou de 1,25 em 2002 para apenas 0,46 em 2012 (Gráfico 4).

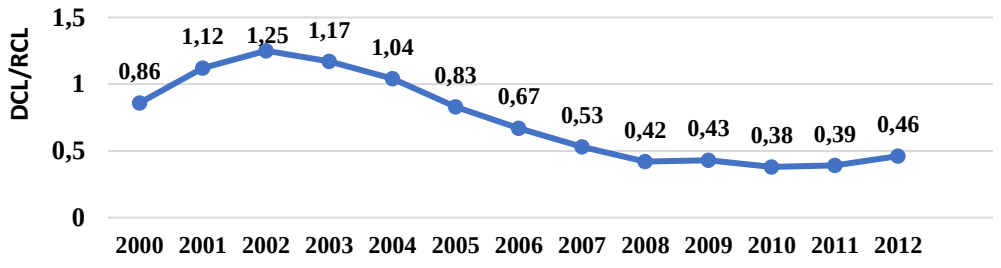
Tabela 3 – Indicadores fiscais do Estado de Pernambuco entre 1992 e 2012

Itens	Médias anuais (% do PIB) 1995-1999 (A)	Médias anuais (% do PIB) 2000-2012 (B)	Taxa de Variação (em %) (B/A)
1. Resultado nominal[1] (1.1+1.2 –1.3)	(-) 2,73	(-) 0,58	(-) 78,65
1.1 Resultado primário (1.1.1 – 1.1.2)	(-) 1,56	0,44	(-) 128,20
1.1.1 Receita primária	12,31	18,48	50,12
1.1.2 Despesa primária	13,87	18,04	30,06
1.2 Receita financeira	0,14	0,17	21,43
1.3 Serviço da dívida	1,31	1,19	(-) 9,16
1.3.1 Juros	0,52	0,51	(-) 1,92
1.3.2 Amortização	0,79	0,68	(-) 13,92
2. Serviço da Dívida/RCL[2] em %	12,68	9,28	(-) 26,81
3. Financiamento	2,33	1,00	(-) 57,08
3.1 Operações de crédito	1,93	0,44	(-) 77,20

3.2 Alienações de bens	0,40	0,56	40,00
4. Suficiência(+) ou Insuficiência financeira (-) (3+1)	(-) 0,40	0,42	(-) 205,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da STN (2020).
Notas: 1. Um resultado nominal negativo (-) significa a ocorrência de déficit.
2. Corresponde a Receita Corrente Líquida (RCL).

Gráfico 4 - Relação entre Dívida Consolidada Líquida (DCL) e Receita Corrente Líquida (RCL) - DCL/RCL - no Estado de Pernambuco entre 2000 e 2012



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da STN (2020).

6. CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo discutir os efeitos da renegociação das dívidas estaduais (Lei 9.496/97) e da LRF sobre as finanças públicas do Estado de Pernambuco entre 1995 e 2012. Inicialmente, verifica-se que o elevado aumento da receita primária foi fundamental para reverter o déficit primário nos anos 2000. Porém, no âmbito das receitas ocorreu uma mudança significativa em sua composição. A aprovação da Lei Kandir e a isenção do ICMS para atrair novas empresas para seu território impactou negativamente sobre a trajetória desse importante tributo estadual. Assim, a despeito do crescimento do ICMS, ocorre uma acentuada queda na participação relativa desse tributo na receita primária entre 1995 e 2012. Como resultado, verifica-se uma perda de autonomia fiscal do estado para o financiamento de suas despesas orçamentárias com recursos próprios.

Quanto às despesas primárias, por um lado, em função dos limites impostos pela LRF, a despesa com pessoal obteve uma melhora significativa, notadamente, entre 2001 e 2008. Por outro lado, as despesas em “Outros custeios” apresentaram um acentuado crescimento, e registram uma média de 5,36% do PIB entre 2000 e 2012. Nesse mesmo período, no entanto, o volume de recursos alocados em

investimentos tem uma média de apenas 1,52% do PIB, com reflexos negativos para a infraestrutura estadual.

No que se refere às despesas financeiras, essas obtiveram uma queda em relação ao PIB, a qual trouxe consigo dois benefícios. Primeiro, contribuiu para reduzir as necessidades de financiamento estadual e; segundo, a dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida.

Assim, em função dos argumentos expostos anteriormente conclui-se que o baixo nível de investimento no Estado de Pernambuco entre 2000 e 2012 não esteve relacionado com a geração dos superávits primários, tampouco com a trajetória das despesas com pessoal ou financeiras. Portanto, conclui-se que, não obstante a redução nas operações de crédito, o nível dos investimentos poderia ter sido maior, caso o Estado de Pernambuco não tivesse apresentado um acentuado crescimento nas despesas em “outros custeios”.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução Orçamentária dos Estados e Distrito Federal.** Disponível em: <htpp://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>. Acesso em: 08 de março de 2021.

DETRAN-PE. **Departamento de Trânsito de Pernambuco**. Disponível em: <htpp:// www.detran.pe.gov.br>. Acesso em: 23 de abril de 2021.

FROTA, I. L. N.; LIMA, J. P. R.; MELO, A. S. S. A. Os incentivos fiscais do governo do Estado de Pernambuco para atração de empresas: um caso de sucesso? **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 45, n. 4, p. 65-80, out./dez., 2014.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Contas Nacionais**: 2010-2014. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2016.

KRUGMAN, P.; WELLS, R. **Economics***.* Fifth edition. Worth Publishers, 2017.

MONTEIRO NETO, A. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: Ipea, 2014. p. 21-60.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27. n. 3 (107), p. 472-494, jul-set. 2007.

NASCIMENTO, S. P. Guerra fiscal: uma avaliação comparativa entre alguns estados participantes. **Economia Aplicada**, São Paulo, v.12, n. 4, p. 677-706, out-dez. 2008.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Textos para discussão n. 69, BNDES, Rio de Janeiro, jul. 1999.

PELLEGRINI, J. A. **Dez anos da compensação prevista na Lei Kandir**: conflito insolúvel entre os entes federados? Brasília: ESAF, 2006. Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006. Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília, DF.

PERNAMBUCO (Estado). **Relatório de Gestão Fiscal,** vários números. Disponível em: <htpp://www.sefaz.pe.gov.br>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2021.

SIQUEIRA, M. P. de. **Dívida dos Estados**: 10 anos depois. Brasília: ESAF, 2008. Monografia premiada com o 2º lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília, DF.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the public sector**. 3rd. ed. New York, W.W. Norton & Company, 1999.

VIEIRA, D. J. Ajuste fiscal dos estados no pós-Real – um balanço. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 2009, São Paulo. **Anais**… São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2009.