

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Géderson Donaduzzi

**DETERMINANTES AO RESULTADO PRIMÁRIO E À NECESSIDADE DE
FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DOS ESTADOS E
DISTRITO FEDERAL DE 2000 À 2019**

Santa Maria, RS
2021

Géderson Donaduzzi

**DETERMINANTES AO RESULTADO PRIMÁRIO E À NECESSIDADE DE
FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DOS ESTADOS E DISTRITO
FEDERAL DE 2000 À 2019**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Administração Pública**.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Kalinca Léia Becker

Santa Maria, RS
2021

Donaduzzi, Géderson

DETERMINANTES AO RESULTADO PRIMÁRIO E À NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL DE 2000 À 2019 / Géderson Donaduzzi.- 2021.

136 p.; 30 cm

Orientadora: Kalinca Léia Becker

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, RS, 2021

1. Resultado Primário 2. Necessidade de Financiamento do Setor Público 3. Despesa Total com Pessoal I. Léia Becker, Kalinca II. Título.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Patta CRB 10/1728.

Declaro, GÉDERSON DONADUZZI, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

Géderson Donaduzzi

**DETERMINANTES AO RESULTADO PRIMÁRIO E À NECESSIDADE DE
FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DOS ESTADOS E DISTRITO
FEDERAL DE 2000 À 2019**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Administração Pública, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS) como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Administração Pública.**

Aprovado em 13 de julho de 2021:



Kalinca Leia Becker, Dra. (UFSM)
(Presidente/Orientadora)



Rivaldo Bender Filho, Dr. (UFSM)



Fabiano Maury Raupp, Dr. (UDESC)

Santa Maria, RS
2021

DEDICATÓRIA

A minha esposa e filho pelo apoio incondicional e compreensão. Aos meus pais e irmãs, pelos exemplos de garra e superação.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela saúde e discernimento para fazer minhas escolhas. A minha esposa Aline e filho Miguel, pela paciência, suporte e compreensão frente as adversidades geradas pela minha ausência de momentos em família, durante o período de dedicação à pesquisa de mestrado. Amor e Gratidão!

A minha orientadora, Prof^a. Dr^a. Kalinca Léia Becker, pelas observações, contribuições e apoio fundamental ao desenvolvimento da pesquisa. Agradeço pelo seu empenho, paciência, dedicação e confiança.

Aos professores Dr. Nelson Guilherme Machado Pinto e Dr. Reisoli Bender Filho pela disponibilidade, apoio e contribuições ao desenvolvimento da pesquisa e ao professor, amigo e incentivador Dr. Paulino Varela Tavares.

A todos os colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da UFSM, que não mediram esforços para superar as limitações impostas pela pandemia de COVID-19 e para dar seguimento às atividades.

RESUMO

DETERMINANTES AO RESULTADO PRIMÁRIO E À NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO: ANÁLISE DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL DE 2000 À 2019

AUTOR: Géderson Donaduzzi
ORIENTADORA: Kalinca Léia Becker

As limitações na oferta de serviços públicos e a elevada carga tributária têm gerado insatisfação da sociedade, que é cliente e a principal financiadora da máquina pública. Nesse contexto, os níveis excessivos de endividamento agravam a situação e reduzem a eficiência na utilização dos recursos, que são impactados pelos custos dos serviços das dívidas. Dado cenário, estimulou a busca pelos determinantes ao Resultado Primário (RP) e à Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) dos estados e Distrito Federal para o período de 2000 a 2019. Com abordagem quantitativa, utilizou-se de estatística descritiva e multivariada paramétrica e não-paramétrica. Os dados foram coletados nos sítios eletrônicos governamentais disponíveis na *Web*. Com as estimações de modelos em Painel, verificou-se que foram seis os determinantes ao RP. Com relação negativa foram quatro, a Despesa Total com Pessoal (-0,63), a Despesa de Capital (-0,39), a Razão de Dependência de Idosos (-20,70) e a Despesa Corrente deduzida a DTP (-0,47). Com relação positiva foram dois, o Produto Interno Bruto (11,81) e a Receita Corrente (0,47). À NFSP, foram dois os determinantes. Com relação negativa a Receita Corrente (-0,26), e com relação positiva a Despesa Total com Pessoal (0,29). Com uso da estatística descritiva, verificou-se um superávit primário médio agregado de R\$ 198,94 e um déficit nominal médio agregado de R\$ 128,35. Quanto ao cumprimento dos limites de DTP nas 540 observações, em 207 (38,3%) o limite máximo foi ultrapassado, e em 308 (57%) houve infração em pelo menos um dos limites (alerta, prudencial ou máximo). Por meio da Análise Envoltória de Dados (DEA), o *ranking* de eficiência relativa média das regiões brasileiras indica o Sudeste em 1º (0,68), seguido pelas regiões Nordeste 2º (0,64), Sul 3º (0,60), Centro-Oeste 4º (0,48) e Norte 5º (0,43). Conclui-se pela necessidade de políticas fiscais que observem os níveis de endividamento, as definições legais de gestão fiscal responsável e os níveis de eficiência necessários para atender aos anseios sociais, dadas as restrições orçamentárias. Os programas de governo expressos pelos instrumentos constitucionais PPA, LDO e LOA precisam combater os entraves ao crescimento e desenvolvimento, sem elevar os níveis de endividamento à patamares excessivos, visando à gestão fiscal responsável e transparente, convergindo os objetivos de governo com o bem-estar social e com o equilíbrio fiscal.

Palavras-chave: Resultado Primário. Necessidade de Financiamento do Setor Público. Despesa total com Pessoal.

ABSTRACT

DETERMINANTS TO THE PRIMARY RESULT AND THE NEED FOR FUNDING OF THE PUBLIC SECTOR: ANALYSIS OF THE STATES AND FEDERAL DISTRICT FROM 2000 TO 2019

AUTHOR: GÉDERSON DONADUZZI
ADVISOR: KALINCA LÉIA BECKER

The limitations in the provision of public services and the high tax burden have generated dissatisfaction in society, which is a client and the main funder of the public sector. In this context, excessive indebtedness levels aggravate the situation and reduce the efficiency in the use of resources, which are impacted by the costs of debt servicing. Given this scenario, it stimulated the search for the determinants of the Primary Result (RP) and the Public Sector Financing Need (NFSP) of the states and the Federal District for the period 2000 to 2019. With a quantitative approach, descriptive and multivariate statistics were used parametric and non-parametric. Data were collected from government websites available on the Web. With Panel model estimates, it was found that six were the determinants of PR. With a negative relation, there were four, the Total Personnel Expense (-0.63), the Capital Expenditure (-0.39), the Elderly Dependency Ratio (-20.70) and the Current Expense deducted from DTP (- 0.47). With a positive relation there were two, the Gross Domestic Product (11.81) and the Current Revenue (0.47). To NFSP, there were two determinants. With a negative relation to Current Revenue (-0.26), and with a positive relation to Total Personnel Expenditure (0.29). Using descriptive statistics, there was an aggregate average primary surplus of R\$198.94 and an aggregate average nominal deficit of R\$128.35. As for compliance with the DTP limits in the 540 observations, in 207 (38.3%) the maximum limit was exceeded, and in 308 (57%) there was violation in at least one of the limits (alert, prudential or maximum). Through Data Envelopment Analysis (DEA), the average relative efficiency ranking of the Brazilian regions indicates the Southeast in 1st (0.68), followed by the Northeast 2nd (0.64), South 3rd (0.60), Midwest 4th (0.48) and North 5th (0.43). It is concluded that there is a need for fiscal policies that observe the levels of indebtedness, the legal definitions of responsible fiscal management and the necessary levels of efficiency to meet social concerns, given the budgetary constraints. The government programs expressed by the constitutional instruments PPA, LDO and LOA need to combat obstacles to growth and development, without raising the levels of indebtedness to excessive levels, aiming at responsible and transparent fiscal management, converging government objectives with well-being social and fiscal balance.

Keywords: Primary Result. Public Sector Financing Need. Total personnel expenses.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Limites máximo, prudencial e de alerta para despesa total com pessoal, por poder e diferentes esferas	41
Quadro 2 – Disposições constitucionais voltadas à elaboração do orçamento público.....	44
Quadro 3 – Estrutura do Relatório Resumido de Execução Orçamentária	47
Quadro 4 - Principais achados dos estudos analisados sobre endividamento dos estados brasileiros	62
Quadro 5 – Dados coletados, relatórios consultados e fontes	69
Quadro 6 – Operacionalização da pesquisa.....	71
Quadro 7 – Problemas inerentes à regressão de Dados em Painel	72
Quadro 8 – Identificação das variáveis dependentes e independentes, classificações e relação esperada entre as variáveis	75
Quadro 9 - Termos técnicos usuais na Análise Envoltória de Dados (DEA).....	78
Quadro 10 - Pontos fortes e limitações do DEA e da técnica.....	80
Quadro 11 – Identificação das DMUs e variáveis de entrada (input) e saída (output).....	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Medidas de estatística descritiva das variáveis RP e NFSP	90
Tabela 2 – Medidas de estatística descritiva das variáveis NFSP e RP das unidades federativas	92
Tabela 3 - Receita Corrente Líquida e Despesa total com pessoal: média e desvio padrão e número e percentuais de anos com ultrapassagem aos limites da LRF para DTP (em Bilhões de Reais).....	95
Tabela 4 – Total de RCL e DTP dos 27 entes, de 2000 a 2019, média, desvio padrão e percentual de despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida (em Bilhões de Reais).....	98
Tabela 5 – Resultados de RCL e DTP por região do Brasil: valor total acumulado no período, média, desvio padrão e quociente entre as variáveis (valores em bilhões de reais)	99
Tabela 6 – Resultados da estimação do modelo para o RP	104
Tabela 7 - Resultados das estimações para o modelo de necessidade de financiamento do setor público	106
Tabela 8 – <i>Ranking de DMUs</i> a partir da eficiência relativa média dos tempos de mandatos e medidas de estatística descritiva.....	108
Tabela 9 – <i>Ranking de DMUs</i> a partir do escore médio dos tempos de mandatos e por região brasileira	110
Tabela 10 – Categorização do grau de eficiência relativa	111
Tabela 11 – Categorização das DMUs a partir dos critérios de Cavalcante (2011).....	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Trajetória das necessidades de financiamento do setor público das regiões brasileiras	91
Gráfico 2 – Total de RCL e DTP dos 27 entes, de 2000 a 2019, percentual de DTP em relação à RCL e limite máximo LRF	98
Gráfico 3 – Dispersão das Unidades Federativas de acordo com as médias do quociente entre DTP e RCL, limite máximo de DTP e média das UFs.....	102
Gráfico 4 – Gráfico de dispersão das 27 <i>DMUs</i> de acordo com a eficiência relativa média dos seis tempos de mandatos em relação à média de eficiência relativa de todas as <i>DMUs</i> no mesmo período	113

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Comparação das fronteiras entre os modelos CCR e BCC.....	83
Figura 2 - Modelos CCR e BCC com orientação ao insumo (a) e ao produto (b)	84
Figura 3 - Trajetória de DTP, RCL e quociente entre essas variáveis e valores percentuais realizados dos Estados e Distrito Federal de 2000 a 2019	101

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BP	Balanço Patrimonial
CF	Constituição Federal
CEPA	Comitê de Especialistas em Administração Pública
DCOR_D	Despesas Correntes Sem Despesa Com Pessoal
DCAP	Despesas de Capital
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DTP	Despesa Total Com Pessoal
DVP	Demonstração das Variações Patrimoniais
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LAI	Lei de Acesso à informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MEFP	Manual de Estatísticas de Finanças Públicas
MF	Ministério da Fazenda
MSC	Matriz de Saldos Contábeis
NFSP	Necessidade de Financiamento do Setor Público
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
RCOR	Receitas Correntes
RCAP	Receitas de Capital
RDI	Razão de Dependência de Idosos
RDJ	Razão de Dependência de Jovens
RP	Resultado Primário
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UN	United Nations (Nações Unidas)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMÁTICA DA PESQUISA	19
1.2	OBJETIVOS	21
1.2.1	Objetivo Geral	21
1.2.2	Objetivos Específicos	21
1.2.3	Hipótese da Pesquisa	22
1.3	JUSTIFICATIVA	23
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	24
2	REFERENCIAL TEÓRICO	26
2.1	TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS	26
2.1.1	Indicadores de Finanças Públicas	29
2.2	ESTADO, GOVERNANÇA E <i>ACCOUNTABILITY</i>	31
2.3	O ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS BRASILEIROS	35
2.4	A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	39
2.4.1	Instrumentos de planejamento orçamentário – PPA, LDO E LOA	44
2.5	AS FINANÇAS DAS UNIDADES FEDERATIVAS	45
2.5.1	Razão de Dependência de Jovens e Idosos e Finanças Públicas	51
3	ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	55
3.1	ESTUDOS ANTERIORES SOBRE AS FINANÇAS DOS ENTES FEDERATIVOS....	55
3.1.1	Principais Achados dos Estudos e Técnicas de Análise	61
4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	67
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	67
4.2	POPULAÇÃO E COLETA DE DADOS	68
4.3	TRATAMENTO ESTATÍSTICO	70
4.3.1	Análise de Dados em Painel	71
4.3.1.1	<i>Modelo Empírico</i>	74
4.3.2	Eficiência e Análise Envoltória de Dados (DEA)	76
4.3.2.1	<i>Definição das DMUs, Inputs e Outputs da pesquisa</i>	87
5	ANÁLISE DE RESULTADOS	89
5.1	APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DOS INDICADORES RESULTADO PRIMÁRIO E NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL ENTRE 2000 E 2019.....	89
5.2	AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES DEFINIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL À DESPESA TOTAL COM PESSOAL PELOS ENTES FEDERATIVOS.....	94
5.3	RELAÇÃO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL, RESULTADO PRIMÁRIO E NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	104

5.4	APURAÇÃO DA EFICIÊNCIA RELATIVA DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL NA GESTÃO DOS INDICADORES DE RESULTADO PRIMÁRIO E NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO E <i>RANKING</i>	108
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
	REFERÊNCIAS	118
	APÊNDICE A – EXEMPLO DE ANEXO I DO RREO – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	134
	APÊNDICE B – MODELO DE ANEXO III DO RREO, DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	135
	APÊNDICE C – MODELO DE ANEXO VI DO RREO, DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL	136

1 INTRODUÇÃO

A insatisfação da sociedade com o governo é algo recorrente, por diferentes motivações, seja em virtude da carga tributária ou pela ineficiência de alguns serviços públicos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). No entanto, é fato que os governos existem e fazem parte da vida de todos. Se a economia em perfeito equilíbrio atendesse todas as demandas sociais, não haveria a necessidade da intervenção pública, porém, não é assim que o sistema econômico se comporta e, por isso, emergem duas razões especiais à intervenção pública na economia: as falhas de mercado e a necessária redistribuição de renda (GRUBER, 2011).

Portanto, cabe ao governo prover os bens públicos, e viabilizar a redistribuição de renda que pode ocorrer por meio de três principais instrumentos: transferências, impostos e subsídios (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). Essa dinâmica intervencionista precede o século XX, porém de forma distinta ao que ocorre atualmente, porque a relação entre receitas e despesas é bem diferente, visto que as despesas vêm crescendo muito desde o século XIX no Brasil e superando as receitas (VARSANO, 2002). Esse descompasso no crescimento entre contas e fontes de financiamento é que dá origem ao déficit, ou situação deficitária, sendo quando a despesa pública supera a receita pública, alimenta o estoque da dívida e gera necessidade de financiamento do setor público (REZENDE, 2012).

A federação brasileira tem como característica histórica a forte centralização de poder e de controle sobre os estados, com alternância de períodos de descentralização e centralização do poder (REZENDE; AFONSO, 2004). Dentre esses, o período do governo militar, que destacadamente promoveu impactos sobre as finanças públicas estaduais, deterioradas mesmo após o processo de redemocratização e descentralização administrativa e tributária (REZENDE; CARNEIRO; REZENDE, 2014).

Nesse período, ocorreu a reforma tributária em 1966, que chegou a sinalizar mudanças positivas aos resultados das finanças nos três níveis de governo, mas a reforma e a redução de investimentos federais nos estados agravaram a situação financeira desses entes. Então, como alternativa, passaram a utilizar-se de dispositivos legais para a captação de recursos externos, via bancos estaduais, estimulando o aumento das dívidas (FATTORELLI, 2013).

Assim, a reforma de 1966 e os seus desdobramentos resultaram em perdas aos governos subnacionais e em aumento da dependência financeira dos entes, sendo um marco para a evolução

das dívidas estaduais. Adicionalmente, o crescimento acelerado e a facilidade de acesso às operações de crédito potencializaram o processo de endividamento desses entes (LOPREATO, 2000, p. 122).

Então, em 1988, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) apresentou a redistribuição de encargos e receitas entre esferas administrativas, mas a falta de equidade seguiu afetando a situação fiscal dos estados (CASTRO, 1997). Tal condição, não ficou restrita a uma ou outra unidade da federação (MORA; GIAMBIAGI, 2005). Nesse contexto, de mudanças de cenário e de estratégias, é que são gerados os déficits públicos, muitas vezes explicados pelas ações dos governantes e por aspectos político-institucionais, como a organização do Estado (ALESINA; PEROTTI, 1995).

Com o agravamento na situação das finanças estaduais e com a redemocratização surgem as ações de socorro da União aos entes subnacionais, levando à promulgação das Leis nº 7.976 / 89, nº 8.727 / 93 e nº 9.496 / 97, que viabilizaram a assunção de dívidas externas e a renegociação de dívidas internas desses entes pela União (BRASIL, 2021). Essas iniciativas, induziram à venda de ativos e à privatização de bancos estaduais, alongaram dívidas e reduziram parcelas (MORA; GIAMBIAGI, 2007; PASSOS FILHO, 2018).

Em que pese essas ações, as dificuldades fiscais seguiram como tema central de discussões macroeconômicas nos últimos anos, sendo apontadas inclusive, como as principais causas da recessão iniciada em 2015 e como o ponto nevrálgico da reforma fiscal que levou à EC 95/2016, do teto de gastos (TINOCO; GIAMBIAGI, 2018). Recentemente, ações semelhantes foram adotadas, como a Lei Complementar 159 de 2017 (Regime de Recuperação Fiscal), alongando dívidas e contendo despesas (destacadamente as com pessoal), e a Lei Complementar 173 de 2020 (Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus), que suspendeu o pagamento de dívidas vincendas com a União em 2020, e possibilitou a distribuição de R\$ 50 Bilhões aos entes subnacionais, para enfrentamento da pandemia de COVID-19 (BRASIL, 2017; 2020).

Contudo, sucessivos governos em âmbito estadual e municipal, seguiram elevando despesas com pessoal ativo e o custeio para manutenção da máquina administrativa (CUNHA JÚNIOR et al., 2016). Além disso, unidades federativas têm se utilizado de recursos, como a exclusão de rubricas da despesa total com pessoal, amparadas pelos Tribunais de Contas, para evitar penalizações pelo não atendimento aos limites legais (OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2020).

A despesa com pessoal foi destaque na Carta Magna de 1967, tema central nas Leis Rita Camata I e II e, mais recentemente, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), citada como um dos principais mecanismos constantes da legislação brasileira, moldada sob outros exemplos internacionais com a mesma temática (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTTO, 2021).

Sua formulação está enquadrada e justificada como um programa de estabilização fiscal, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015). Sua promulgação foi considerada como um divisor de águas, para Ribeiro, Abrantes e Pereira (2011), na história das finanças públicas no Brasil. Para Borges et al. (2013), a LRF estabelece normas voltadas à responsabilidade da gestão fiscal nos três níveis do governo e para assegurar o seu cumprimento, publicou-se a Lei nº 10.028 em outubro de 2000, conhecida como Lei de Crimes Fiscais, que define penalizações que vão da cassação do mandato à prisão.

Assim, com o fim de um regime com regras fiscais flexíveis, o padrão de gastos dos estados mudou. Esse novo cenário gerou impactos sobre as finanças estaduais, que podem ser evidenciados pela comparação entre a evolução do resultado primário e a variação do PIB nesses entes. Como exceção, tem-se o período da crise econômica de 2008, pois fora afetado pela retração econômica e por uma estratégia de desoneração fiscal ao consumo de massa do governo federal, alicerçada sobre os impostos que são repartidos com os estados (GAMA NETO, 2019).

Por isso, o resultado primário se tornou tema central à gestão financeira, sendo interpretado como o esforço fiscal do ente, capaz de diminuir ou controlar a variação no estoque da dívida, influenciando também a necessidade de financiamento (PICCINI, 2018). É nesse sentido, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 31, atribui ao resultado primário o status de principal dispositivo de controle aos níveis de endividamento (BRASIL, 2000). Assim, manter a eficiência dos gastos públicos é o que se espera dos governos, já que são financiados por meio dos tributos pagos pela sociedade, além de ser uma condição necessária à garantia de acesso aos bens e serviços, (PEREIRA FILHO; PIANTO; SOUZA, 2010).

Entretanto, na contramão das sinalizações sobre a necessidade de controle sobre o endividamento e de eficiência nos gastos do setor público, estudos sugerem a continuidade de comportamentos que mantêm as trajetórias de elevação do endividamento nos estados. Cassimiro, Nascimento e Viotto (2021) evidenciaram a influência das despesas com pessoal sobre o endividamento dos estados e Distrito Federal. Miranda et al. (2018) concluíram que 85,2% das

unidades federativas estão em dificuldade na gestão fiscal. Xavier Júnior et al. (2020) constataram a existência de relação funcional entre a LRF e o endividamento, porém, Gerik, Ribeiro e Santos (2014) não encontraram influência da LRF sobre o padrão de endividamento dos estados analisados.

Essas observações corroboram Lopreato (2004), pois entende que foi a evolução do setor público brasileiro a responsável pela situação deficitária e atual dos estados. E, sendo função do Estado a provisão de bens e serviços à sociedade, percebe-se a gestão pública eficiente como condição necessária ao atendimento dos anseios sociais (ABRANTES et al., 2015).

O Boletim de Finanças Subnacionais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2020) com base nos dados de 2019, sinaliza que os Estados, de modo geral, têm se comprometido com despesas maiores que as receitas nos seus orçamentos, apesar da melhora em relação a 2018. O resultado primário de 2019 foi superavitário, explicado pelo aumento de 7,7% da receita, frente ao aumento de 4,2% da despesa. Mesmo assim, mantém-se a preocupação sobre a trajetória das despesas, em especial as despesas com pessoal, pois perseguem o caminho de elevação, com um crescimento de 5,2% em 2019, quando comparado a 2018.

Por fim, ao se considerar que os resultados fiscais refletem as estratégias de um governo que se utiliza de recursos de terceiros para atender aos anseios sociais, converge-se para uma das diferentes perspectivas acerca da existência do endividamento. Portanto, torna-se necessário esclarecer que é o descompasso entre despesas e receitas que leva ao desequilíbrio fiscal, sendo esse, fato gerador de dívida pública, conforme Queiroz et al. (2018). Assim, o resultado é a limitação na oferta de bens e serviços públicos necessários à qualidade de vida da sociedade. Criam-se assim, as limitações do espaço fiscal, que para Noorudin e Chhibber (2008), representa a discricionariedade de um ente para atendimento das demandas sociais, sendo esse o entendimento sob o qual a presente pesquisa se desenvolve.

Entretanto, de forma pontual, o endividamento no curto prazo pode ser fator de estímulo à demanda agregada e da atividade econômica, conforme Cassimiro, Nascimento e Viotto (2021), ocupando um papel social, pois financia a estrutura pública à promoção parcial dos bens e serviços públicos. Com base nessa contextualização, que se assegura a importância deste estudo sobre resultado primário e necessidades de financiamento do setor público, com atenção às despesas e receitas correntes e de capital, PIB per capita e alterações demográficas dos estados brasileiros e Distrito Federal, a fim de verificar quais dessas variáveis podem ser caracterizadas como

determinantes aos valores das necessidades de financiamento do setor público e dos resultados primários, para o período de 20 anos, de 2000 a 2019.

1.1 PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

O endividamento dos estados se deu como alternativa à gestão tributária centralizadora do governo militar (MORA, 2002). Em 2000, os desequilíbrios financeiros dos estados se agravaram com o plano Real (GIAMBIAGI; RIGOLON, 1999). Até mesmo os efeitos positivos da descentralização fiscal, promovidos pela CF/88, foram anulados, pelo legado da dívida pública, da inflação e da má gestão, mantendo esses entes com dificuldades financeiras (MARQUEZINI, 2005).

As demandas e as pressões legítimas da sociedade, por uma expansão de gastos públicos, contribuíram para o desequilíbrio nas finanças públicas estaduais, que se evidenciaram após a redemocratização (VERSIANI, 2003), sugerindo que essa situação não é resultado de um possível comportamento estratégico do poder público. As necessidades sociais, associadas a falta de mecanismos legais e de experiência no controle fiscal, levou os estados ao endividamento, e fez com que o governo federal os socorresse (ALMEIDA; FERREIRA, 2005).

No entanto, com as renegociações surgem preocupações, como a possibilidade de comportamentos contrários ao equilíbrio fiscal, por parte dos governos subnacionais, devido ao aumento da influência política desses entes e pela crença de novas renegociações (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999). Mesmo assim, a renegociação da dívida financeira era a alternativa capaz de evitar o colapso da economia, e as medidas iniciais incluíram a abertura de linhas de crédito para sanar as finanças estaduais via Programas de Demissão Voluntária (PDVs), privatização dos bancos estaduais, dentre outras (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008).

Contudo, tornou-se notável a necessidade de controlar melhor os gastos públicos, destacadamente as despesas com pessoal, nas três esferas de governo, o que estimulou a elaboração e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal em maio de 2000, inspirada em experiências internacionais, norte-americana, europeia e neozelandesa. As despesas com pessoal, desde 1996, já comprometiam parcela significativa da receita corrente dos entes (MORA, 2002). Entretanto, mesmo após a instituição da LRF e de seus mecanismos de limite ao endividamento, a necessidade

de novas renegociações com o governo federal, indicam a insuficiência desses instrumentos para a criação de trajetórias rumo ao equilíbrio fiscal (PASSOS FILHO, 2018).

É nesse contexto, com unidades federativas em crise fiscal, a despeito das medidas de socorro e dos dispositivos legais voltados às finanças públicas, que se definiu a questão a ser investigada pela presente pesquisa, apresentada da seguinte forma: **que fatores têm determinado o resultado primário e a necessidade de financiamento dos estados brasileiros e Distrito Federal entre 2000 e 2019?**

Dada a relevância do tema, recorreu-se a outros estudos realizados com problemáticas relacionadas ao endividamento dos estados, como o caso de Batista e Cruz (2020), que avaliaram a resiliência governamental dos estados brasileiros, entre 2007 e 2016, e concluíram que a rigidez orçamentária e o nível de dependência das transferências voluntárias têm associação com os problemas nas finanças estaduais. Além disso, os superávits financeiros foram comprometidos pelas despesas com pessoal em exercícios subsequentes.

Santos et al. (2020), verificaram as políticas salariais dos estados entre 2004 e 2018 e observaram que aumentos salariais foram decisivos na manutenção do crescimento do gasto total com pessoal, mesmo em tempos de crise. Já, descrever e sistematizar as diferentes interpretações do conceito de despesa com pessoal nas medidas de déficit fiscal dos estados e Distrito Federal, foram os objetivos de Oliveira e Cavalcante (2020), que constataram divergências entre os dados publicados e o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como problemas gerados pelo subdimensionamento dos referidos gastos.

Em relação à LRF, Mello, Slomski e Corrar (2005) concluíram que a implantação dessa Lei não conseguiu gerar a redução do endividamento e cumprimento dos limites de endividamento em mais de um terço dos estados. Em contraponto, estudos concluíram que os resultados após a LRF confirmam a hipótese de redução do endividamento dos estados e, por isso, consideram-na eficiente no controle do endividamento e na capacidade de influenciar comportamentos (BORGES et al., 2013; SOARES et al., 2012).

Houve melhoria da situação financeira dos estados após o Programa de Ajuste Fiscal (PAF) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (GORONCIO; TEIXEIRA, 2010; GOBETTI, 2010). A referida Lei é um instrumento eficaz para exercer o controle do endividamento público (ALMEIDA; FERREIRA, 2005). Por fim, Silva e Souza, (2002) apontam a dependência de recursos transferidos

pelo governo federal, a estrutura de gastos desses governos e a importância econômica de cada estado como fatores determinantes para explicar a evolução da dívida dos estados.

Pode-se perceber nesses estudos, assim como nos demais apresentados ao longo da presente pesquisa, diferentes perspectivas e abordagens acerca da situação fiscal dos entes federativos. No entanto, todos apresentam como ponto em comum, objetivos que buscam identificar e explicar os reflexos das ações realizadas para o alcance do equilíbrio fiscal.

Assim, deixam contribuições empíricas capazes de subsidiar debates sobre as origens dos déficits e dívidas públicas das unidades federativas, estruturas dos gastos públicos e de quais ações podem ser adotadas para o alcance do equilíbrio fiscal nesses entes. Contribuir com esse arcabouço, é interesse desta pesquisa.

1.2 OBJETIVOS

Para possibilitar a busca das informações necessárias à resposta da questão problema, foram definidos os objetivos apresentados abaixo.

1.2.1 Objetivo Geral

Verificar quais são os determinantes ao resultado primário e às necessidades de financiamento do setor público dos estados e Distrito Federal de 2000 a 2019.

1.2.2 Objetivos Específicos

- (i) Apresentar a trajetória do resultado primário e necessidade de financiamento dos estados e Distrito Federal entre 2000 e 2019;
- (ii) Avaliar o cumprimento dos limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal à despesa total com pessoal pelos entes federativos;
- (iii) Apurar se a despesa total com pessoal possui relação com o resultado primário e com a necessidade de financiamento dos entes e período em estudo; e
- (iv) Elaborar *ranking* dos estados brasileiros e Distrito Federal a partir da eficiência relativa na gestão dos indicadores de resultado primário e necessidade de financiamento do setor público.

1.2.3 Hipótese da Pesquisa

A gestão fiscal e os níveis de endividamento de estados brasileiros e Distrito Federal têm sido verificados por meio de diferentes formas em estudos sobre o tema. Muitos fazem uso de indicadores definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), associados a outros elaborados a partir de contas contábeis, de balanços orçamentários e de indicadores de demonstrativos fiscais. A maioria dos trabalhos realizados entre 2000 e 2016 sobre endividamento público, conforme Costa et al. (2018), propõe-se a evidenciar os impactos da LRF sobre os indicadores de endividamento, razão pelo qual o presente estudo se difere, mas considerando a relevância dessa como marco legal às finanças públicas, pois faz uso de definições e relatórios previsto pela Lei.

Apesar de ter influências positivas da LRF sobre a Gestão Fiscal e os níveis de endividamento dos estados como hipóteses desses estudos, não houve unanimidade nos achados. Em alguns, essas influências foram confirmadas (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTTO, 2021; BALDISSERA; ARAÚJO, 2021; CALDEIRA et al., 2016; BORGES et al., 2013; GOBETTI, 2010). Entretanto, em outros não foram encontradas evidências suficientes para a confirmação dessa influência (MIRANDA et al., 2018; PASSOS FILHO, 2018; GERIK; RIBEIRO; SANTOS, 2014; MELLO; SLOMSKI; CORRAR, 2005).

Conforme o Boletim de Finanças Subnacionais (STN, 2020), as despesas financeiras líquidas aumentaram 15,2% em 2019, em relação a 2018, impulsionadas pelas amortizações e gastos com juros e encargos da dívida. Esse aumento, sugere que os níveis atuais de endividamento agregado dos estados brasileiros e do Distrito Federal, mesmo após a implantação de dispositivos legais para o alcance do equilíbrio fiscal e das ações de socorro da união a esses entes, ainda são capazes de influenciar a qualidade e a oferta de bens e serviços públicos.

Nesse sentido, reconhecendo a importância dos resultados primários superavitários para o alcance do equilíbrio fiscal, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, assume-se que a rigidez orçamentária é determinante ao Resultado Primário e à Necessidade de Financiamento dos estados brasileiros e Distrito Federal. Dessa forma, a presente pesquisa desenvolveu-se sob a hipótese de que, sendo a rigidez orçamentária expressa por despesas de execução obrigatória, como a despesa total com pessoal, supõe-se que essa, como uma das variáveis definidas para o este estudo, tem influência significativa sobre a ocorrência de déficits primários e sobre o aumento das necessidades de financiamento do setor público.

Assim, para esta pesquisa, definiu-se o uso de variáveis explicativas de caráter fiscal, econômica, social e de controle, e as variáveis dependentes Resultado Primário (RP) e a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) de caráter fiscal, limitando-se aos estados brasileiros e Distrito Federal. Assim, é por meio da análise dessas variáveis com o uso de técnicas estatísticas que esta pesquisa se propôs à confirmação da referida hipótese.

1.3 JUSTIFICATIVA

O déficit público e o endividamento são resultados de décadas de decisões de gestores públicos, que independente das características do período e das ideologias político-partidárias, buscaram planejar e implementar ações que promovessem o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico. Entretanto, é provável que uma parcela dos gastos públicos excessivos tenha motivações alheias aos objetivos da coletividade, e podem ser explicadas pelo sistema eleitoral em um regime democrático, no que tange às incertezas sobre as preferências da maioria (ALESINA; TABELLINI, 1990).

A preocupação com limites ao endividamento está presente no caso brasileiro, pois mesmo com a criação de um arcabouço institucional para impor controles às dívidas, os entes não alcançaram situação financeira nos patamares desejáveis (IPEA, 2019). Segundo nota técnica nº 15, da Secretaria Especial de Fazenda, os entes subnacionais vêm recorrentemente sinalizando desajuste notório sobre as despesas de pessoal, principalmente, e incorrendo em déficits (BRASIL, 2020), o que impacta a vida dos cidadãos, dados os reflexos sobre o espaço fiscal.

Os déficits, segundo Friedman (1978), podem ser considerados como “imposto oculto”, pois são pagos pelos cidadãos, devendo-se focar no controle dos gastos e não no aumento das receitas. Hermann (2002) considera que o déficit público não promove qualquer benefício para o crescimento econômico, pelo contrário, gera impactos negativos sobre o bem estar da sociedade, visto que estimula a geração de dívidas para as gerações futuras.

Assim, entender em que medida as despesas, receitas e PIB per capita interferem nas finanças das unidades federativas, particularmente sobre o resultado primário e a necessidade de financiamento desses entes, é questão atual e relevante, sendo essa a justificativa central da presente pesquisa. Adicionalmente, esta difere-se pela proposição de analisar a relação entre a razão de dependência de jovens e idosos sobre as finanças públicas, e apresenta um *ranking* a partir de

escores de eficiência relativa dos estados e Distrito Federal referentes à gestão desses dois principais indicadores fiscais, objeto do estudo.

Para tanto, o desenvolvimento desta tem como pano de fundo o entendimento de que a LRF é dispositivo capaz de auxiliar os gestores no combate ao endividamento excessivo, por meio das normas, limites e controles aplicáveis às finanças públicas, que estimulam ações planejadas, preventivas e transparentes dos três níveis de governo (MORA, 2002). A restrição orçamentária influencia a capacidade de investimento, de rolagem da dívida, de honrar compromissos com credores e de acessar novas operações de crédito a juros adequados. Então, elevados níveis de endividamento, afetam a qualidade de vida da população (BRASIL, 2020), e analisar seus determinantes é contribuir com pesquisadores, gestores públicos e sociedade em geral, a partir destes achados.

Nesse sentido, têm-se como principais contribuições desta pesquisa, a apresentação da relação existente entre as despesas, as receitas, o PIB per capita e as razões de dependência de jovens e idosos com o resultado primário e a necessidade de financiamento do setor público, bem como a elaboração de um *ranking* de eficiência relativa dos entes federativos no tocante à gestão das finanças públicas. Esses, incrementam as contribuições principais, pois poderão despertar a atenção para a eficiência de processos da gestão pública, seja sobre os recursos ou sobre a provisão dos bens e serviços públicos à sociedade.

Como contribuição teórica, este estudo incluiu variáveis socioeconômicas, demográficas e fiscais em um único modelo, relativo aos 20 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes aos 26 estados brasileiros e Distrito Federal. Dessa forma, este estudo avança, se comparado às análises realizadas por Cassimiro, Nascimento e Viotto (2021) e Mello e Slomski (2009), que usaram a regressão com dados em painel com variáveis das unidades federativas, e Freire (2017) e Xavier Júnior et al. (2020), que incluíram a DTP nas análises, porém sem apresentar relação dessa com endividamento. Por fim, o presente trabalho poderá servir de fonte de informação e na formação da identidade do autor como pesquisador e futuro docente.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A presente pesquisa está estruturada em seis capítulos. No primeiro, apresenta-se a introdução do tema, o problema de pesquisa, os objetivos, a hipótese e a justificativa. No segundo capítulo, está o referencial teórico, com abordagens sobre a teoria das finanças públicas e

indicadores de desempenho fiscal, Estado, governança e *accountability*, origem e contexto do endividamento dos entes federativos brasileiros, a Lei de Responsabilidade Fiscal, os instrumentos de planejamento da Administração Pública, aspectos fiscais das contas contábeis estrutura das finanças estaduais, a razão de dependência de jovens e idosos e as finanças públicas. No terceiro capítulo são apresentados os estudos anteriores sobre endividamento dos estados e Distrito Federal, os principais achados e as técnicas utilizadas. O quarto capítulo é dedicado à metodologia da presente pesquisa, onde é apresentada a classificação desta pesquisa, o processo de coleta de dados, as variáveis e as técnicas estatísticas utilizadas. No quinto capítulo, são apresentados os resultados encontrados e relações desses com abordagens teóricas e empíricas. Por fim, no sexto e último capítulo, estão as considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo foi dividido em seis seções. A primeira discorre sobre a teoria das finanças públicas. Na segunda, aprofunda-se as noções de Estado, governança e *accountability*. A terceira, apresenta a origem e o contexto para o endividamento dos entes federativos brasileiros. Na quarta, são tratadas as relações da Lei de Responsabilidade Fiscal com as finanças públicas e seus instrumentos de planejamento. Na quinta, apresenta-se a estrutura das finanças nas unidades federativas. Por fim, a última seção aborda a Razão de Dependência de Jovens e Idosos e as Finanças Públicas.

2.1 TEORIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS

O surgimento de um governo está relacionado à necessidade de organização e disciplina que permitem a convivência de pessoas em sociedade. Daí, decorrem os desafios associados à escolha de prioridades, utilização de recursos e formas pelas quais a coletividade será atendida em todos os seus aspectos. Então, a despeito de questões políticas e ideológicas, um governo deve controlar e complementar o sistema de mercado que, por si só, é incapaz de atender aos anseios sociais (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Nesse sentido, segundo a teoria do bem-estar social (*welfare economics*), a alocação de recursos em mercados competitivos ocorre sob a condição denominada Ótimo de Pareto, em que é impossível aumentar o grau de satisfação de um indivíduo, sem diminuir o de outro, sob determinadas condições. Entretanto, a existência das falhas de mercado impede o alcance dessa condição, ou seja, a sociedade é assistida, em decorrência da existência dos governos e essas falhas são “circunstâncias representadas pela existência de bens públicos, pelas falhas de competição que levam aos monopólios naturais, pelas externalidades, pelos mercados incompletos, pelas falhas de informação e pela ocorrência de inflação e desemprego” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 4).

Para Musgrave e Musgrave (1989, p. 14), essas limitações do sistema de mercado exigem a intervenção do governo com medidas compensatórias que de fato melhoram o sistema econômico, destacando que a política pública pode ser tão equivocada ou ineficiente, quanto uma política do setor privado. Essas medidas se relacionam com as três principais funções de um governo, que são: a alocativa, a distributiva e a estabilizadora, as quais possibilitam a provisão dos

bens públicos, a distribuição das riquezas e a manutenção de altos índices de emprego, controle da inflação e taxas apropriadas de crescimento econômico, respectivamente.

Foi ao longo do século XX que as funções de governo na economia expandiram-se consideravelmente, refletindo a evolução dos princípios teóricos que sinalizavam a importância da intervenção do Estado, assim como mudanças nas preferências da sociedade no que tange à distribuição da Renda Nacional. As mudanças definitivas nas preferências coletivas surgiram com as duas grandes guerras, e ensejaram distribuição equitativa da renda, ampliação das atividades previdenciárias e de assistência social, além do necessário desenvolvimento econômico (REZENDE, 2006).

Historicamente, as grandes guerras são os fatores determinantes mais importantes para o aumento dos gastos públicos, denominados de “esforços de guerra”. Entretanto, outras causas contribuíram, sendo elas a alteração da estrutura demográfica e a urbanização ocorrida entre as décadas de 1950 e 1980 (no Brasil). Essas, acabam por aumentar a necessidade de atuação estatal, em especial nos serviços relacionados à saúde, educação, infraestrutura e transporte (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Acrescenta-se ainda o crescimento do PIB *per capita* e o aumento relativo de preços às causas do aumento das despesas públicas. O primeiro, ligado à urbanização, tende a favorecer o aumento do grau de instrução e, como efeito, tem-se cidadãos mais exigentes quanto à prestação dos serviços públicos. O segundo, explica o aumento das despesas públicas pela própria prestação ou contratação de serviços, que têm seus preços alterados em taxas superiores à média dos preços da economia. No entanto, deve-se ter presente que: “é legítimo que o gasto público aumente, mas ao mesmo tempo, do ponto de vista da política anti-inflacionária, é desejável que, se isto ocorrer, ele seja financiado com impostos e/ou com um aumento apenas modesto da dívida pública” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 38).

O tema crescimento das despesas dos governos é antigo e precede o século XX, sendo o estudo de Adolph Wagner, da década de 1880, a contribuição mais antiga relacionada à despesa pública, denominada de Lei de Wagner ou Lei do Crescimento Incessante das Atividades Estatais. Essa Lei, estabelece que: “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” (GIACOMONI, 2012).

Evidências dessa Lei, foram encontradas por Richard Bird ao analisar o comportamento das despesas públicas no Reino Unido, na Alemanha e na Suécia, no período compreendido entre os anos 1910 e 1960. Seus achados indicam que as principais causas do crescimento incessante das atividades do Estado estão associadas ao crescimento das funções administrativas e de segurança, ao aumento das demandas por maior bem-estar social, com especial atenção à saúde e educação, e à maior intervenção direta e indireta do Estado nos processos produtivos (GIACOMONI, 2012).

Segundo Rezende (2006), diversos estudos empíricos buscaram entender as causas para o crescimento das despesas públicas. Variáveis como renda *per capita*, população, densidade demográfica e grau de urbanização, têm constado como importantes para a análise e os resultados indicam que, conforme esses fatores crescem juntamente com o crescimento da renda, a demanda global de bens públicos cresce em taxas maiores. Na década de 1970, em estudo realizado por Peacock e Wiseman, tendo como base as despesas públicas do Reino Unido, duas importantes explicações para o aumento das despesas públicas são apresentadas: o “efeito translação” e o “efeito concentração”.

A disposição de a sociedade pagar impostos e a demanda por serviços públicos possuem uma relação de equilíbrio, que se modifica em situações de crise. Em situação de normalidade, a resistência social ao aumento da tributação era suficiente para frear os gastos, porém nas crises provocadas por fatores exógenos, como as grandes guerras, essa se modificava. A resistência social diminuía, fazendo com que os tributos aumentassem, como alternativa ao financiamento das despesas públicas adicionais, originando o “efeito translação” (REZENDE, 2006).

Entretanto, outras situações, além das guerras, também podem se caracterizar como fatores exógenos capazes de promover o “efeito translação”, como as recessões e o acentuado processo inflacionário. Esse último, em especial, é típico ao Brasil e a outros países em desenvolvimento e, nesses casos, a inflação substitui o aumento tributário, enquanto os indivíduos sofrem, temporariamente, de ilusão monetária, pois essa tende a desaparecer com a permanência da elevada inflação. Assim, “a expansão dos gastos é financiada pela emissão de papel-moeda, pelo mecanismo chamado de poupança forçada”. Já, o “efeito concentração”, foi observado em organizações federativas de governo. Trata-se da tendência de concentração do processo decisório, enquanto a execução dos gastos cabe aos governos locais (GIACOMONI, 2012).

Outros resultados de estudos realizados sobre os Estados Unidos, em âmbito estadual e federal, apresentam contribuições sobre os determinantes aos aumentos de despesas públicas. No

primeiro, realizado na década de 1930 por Gerhard Colm, as causas são a demanda crescente por serviço público de qualidade, a disponibilidade de recursos para o uso dos governos e os custos dos serviços públicos (GIACOMONI, 2012).

No segundo, com base nos dados de 1916 a 1976, foi observado que os déficits variam para manter a estabilidade nas taxas de impostos, o que implica efeito positivo na emissão de dívida e no aumento de gastos no governo, e um efeito anticíclico, em resposta aos movimentos da dívida em função das variações de renda. Encontra ainda, efeito positivo da inflação esperada sobre o crescimento nominal da dívida, pois essa não é explicada somente pela falta de receitas, frente às despesas (BARRO, 1979).

A evolução da participação do Estado na economia brasileira deu-se em virtude de circunstâncias que forçaram a intervenção estatal, por diferentes razões, porém fortemente associadas a crises, ao processo de desenvolvimento econômico brasileiro e pela ambição de rápida industrialização. Por isso, não consideram o aumento da intervenção do governo na economia como resultado de ações cuidadosamente planejadas (BAER; KERSTENETZKY; VILLELA, 1973)

Mediante o exposto, é possível verificar a existência de diferentes e complementares abordagens a fim de gerar contribuições à identificação dos determinantes aos gastos públicos, de forma que elucidem as razões pelas quais ocorram diferentes níveis de participação estatal na economia. Entretanto, independentemente das dimensões dessas intervenções dos governos, os achados ainda não são suficientes, no sentido de direcionar as atenções dos gestores públicos e academia a um conjunto específico de fatores, pois nem todos são gerenciáveis ou previsíveis em cada contexto. Contudo, pode-se entender que há um conjunto de variáveis de caráter obrigatório nas agendas políticas, quando em pauta estão as finanças públicas e as necessidades de se modificar trajetórias e resultados fiscais e econômicos.

2.1.1 Indicadores de Finanças Públicas

Em se tratando de finanças públicas, existem diferentes formas de apuração dos resultados fiscais, mas sob critérios e métodos específicos. Normalmente, os indicadores buscam captar e separar os efeitos de variáveis como taxa de juros, nível de preços e nível de atividade econômica (REZENDE, 2006). Nessa seara, estão as medidas de déficit e dívida pública, visto as trajetórias, tendências e implicações à economia e, conseqüentemente, à sociedade.

O aumento da dívida pública e seus efeitos sobre a economia podem ser avaliados sob duas perspectivas: a análise convencional da dívida pública e a teoria da equivalência Ricardiana. Na primeira, considerando o curto prazo, a dívida pública é fator de estímulo à demanda agregada e expansão econômica. Entretanto, no longo prazo, o crescimento da dívida ocupa espaço que seria da formação de capital pela redução de investimentos, levando a um menor crescimento da economia (REZENDE, 2006).

Na maioria dos países existem pelo menos duas instituições responsáveis pela apuração e divulgação de estatísticas fiscais, sendo uma responsável pelas contas do governo, que inclui as três esferas (federal, estadual e municipal), e a outra pelas contas do setor público, que inclui as três esferas de governo e as empresas estatais. A apuração dos indicadores pode ocorrer sob dois diferentes regimes, definidos como caixa e competência. O primeiro, considera nas estatísticas as despesas quando efetivamente são pagas, e o segundo considera o momento ou o período em que as despesas são geradas, mesmo que não tenham sido pagas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Além dos diferentes regimes, há dois critérios que são utilizados na apuração desses indicadores denominados de “acima da linha” e “abaixo da linha” e sua aplicação se difere na apuração de indicador fiscal desagregado e agregado, respectivamente. No primeiro, são apresentadas as contas de receitas e despesas, e no segundo verifica-se a dimensão do desequilíbrio, mas não há como identificar seus causadores (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Para Rezende (2006) no critério “acima da linha” são explicitados os principais fluxos de receitas e despesas. Pelo critério “acima da linha” também podem ser apurados outros indicadores, como o déficit nominal, o déficit primário, o déficit operacional e o déficit público de pleno emprego. Pelo critério “abaixo da linha”, podem ser apurados indicadores de Dívida Líquida do Setor Público, Dívida Fiscal Líquida, Ajuste Patrimonial e Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP). A NFSP expressa o déficit a partir da variação da dívida pública, sob a óptica de seu financiamento e corresponde ao resultado fiscal por excelência.

Conforme o Manual de Estatísticas Fiscais do Fundo Monetário Internacional, a NFSP corresponde à variação do endividamento do setor público não financeiro. Como endividamento, entende-se a Dívida Líquida do Setor Público que aumenta e diminui na ocorrência de déficits e superávits, respectivamente. A dívida resultante de sucessivos déficits, medida pela NFSP, é também conhecida como Dívida Fiscal, apurada pelo regime de caixa. Porém, para evitar déficits

artificiais que poderiam ser gerados pela emissão de títulos de longo prazo da dívida, os juros são apurados pelo regime de competência (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Devido ao fato de a NFSP ter relação funcional direta com a inflação, na década de 1990 passou-se a utilizar o Resultado Operacional (RO), expresso pela exclusão das despesas de juros associados à atualização monetária da dívida da NFSP, já que esses não interferem na demanda agregada. Por fim, para apuração do Resultado Primário (RP), subtrai-se desse último os juros reais (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Para Rezende (2006) o RP é um importante indicador fiscal e é dado pela diferença entre as despesas e receitas não-financeiras. A importância dessa medida reside na sua representação, pois é a origem e a fonte de alimentação do déficit e da dívida pública e, quando apurado pelo critério “acima da linha”, possibilita a identificação das causas de desequilíbrios dessas variáveis. Já, o resultado nominal, é obtido pela adição de receitas e despesas financeiras à apuração do RP.

Apresentadas as regras de apuração dos indicadores fiscais, definiu-se para esta pesquisa a utilização de dados de Resultado Primário pelo critério “abaixo da linha” e Necessidade de Financiamento do Setor Público, no conceito nominal, também pelo critério “abaixo da linha”, para os estados e Distrito Federal, considerando que essas representam as variáveis dependentes e centrais ao objeto de estudo. A obtenção dos dados ocorreu por meio dos relatórios resumidos de execução orçamentária de cada ente, em seus respectivos demonstrativos de Resultados Primário e Nominal.

2.2 ESTADO, GOVERNANÇA E *ACCOUNTABILITY*

O Estado é uma instituição organizacional e normativa dotada de poder coercitivo que é responsável por coordenar e regular a atividade social, com sua estrutura formada por oficiais públicos (políticos, burocratas e militares). Enquanto os oficiais públicos civis e militares são membros do Estado, os cidadãos são membros do estado-nação. O estado-nação é o povo, que partilha uma etnia e uma história comum, controla um território e constrói seu próprio Estado (BRESSER-PEREIRA, 2017).

Para Höfling (2001), o Estado pode ser considerado como o conjunto de instituições permanentes, a exemplo dos órgãos legislativos, tribunais, exército, dentre outros que possibilitam a ação do governo, como o conjunto de programas e projetos propostos para uma sociedade, por

uma parcela dela, representada pelos políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros, que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período.

Então, é a Administração Pública que viabiliza as ações com efetividade e eficiência em benefício da sociedade, por meio da governança, que apresenta a governabilidade como um atributo dependente de habilidades e articulações políticas. Nesse contexto, uma parcela da sociedade é eleita (políticos) e outra não (burocratas), mas quando associada ao aparelho do Estado, é a própria Administração Pública (BRESSER-PEREIRA, 2017).

No Brasil, a ideia de Governança surge com a publicação da Emenda Constitucional nº 19/1998, que acrescenta o princípio da “Eficiência” à CF/88, a fim de combater os resquícios do Patrimonialismo e da Burocracia, conforme Ribeiro Filho e Valadares (2017) que não favoreciam ao bom desempenho da Administração Pública, no que tange à prestação dos serviços públicos. Nesse sentido, a Governança pode ser pautada no desempenho e na eficiência dos entes públicos (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015).

A governança pode ser vista em termos de estrutura e processo. As dinâmicas teóricas dominantes a descrevem como um processo de direção e coordenação, visando formas eficientes de gestão e definição de responsabilidades (KATSAMUNSKA, 2016). A atual crise de confiança da sociedade em relação ao Estado, quanto à efetividade na entrega de bens e serviços públicos, faz com que os princípios de transparência, *accountability* e Governança se façam presentes na agenda dos governos (TEIXEIRA; GOMES, 2019).

É perceptível a necessidade de Governança sobre os riscos públicos evitáveis e/ou não evitáveis. Fundamentada na supervisão do conhecimento, pode evitar que ações gerem consequências indesejadas e piores do que o risco original. A capacidade de um governo gerenciar riscos favorece à relação de confiança sob a percepção da sociedade. Papéis de um governo, agora são vistos como questões sociais que podem ser resolvidas por diferentes atores, mediante a responsabilidade compartilhada (ANDREEVA; ANSELL; HARRISON, 2014).

Então, cabe à Administração Pública, os processos de planejamento, organização, execução, avaliação e aprimoramento das atividades da instituição pública direcionadas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos, visando ao bem comum. Assim, a Administração Pública pode ser percebida como a própria estrutura do poder executivo, que tem a missão de coordenar e implementar as políticas públicas (OLIVEIRA, 2014).

Novas soluções que criam novas abordagens à governança pública têm sido buscadas, considerando a pluralidade do estado e os diversos atores que podem contribuir com a prestação de serviços públicos (OSBORNE, 2006). Exige-se a adoção de práticas voltadas ao desenvolvimento de um Estado por meio do gerenciamento de recursos econômicos e sociais, sendo esse, para Matias-Pereira (2012), o principal desafio à Administração contemporânea.

Baptista (2017), porém, salienta que, apesar de a Governança Pública ser considerada como um modelo de gestão, em que interesses são diluídos e orientados com foco para a sociedade, esses são os interesses formais e explícitos, mas existem outros não declarados, que podem orientar ações não previstas. Portanto, três características são fundamentais para a Governança: a negociação, a comunicação e a confiança. Assim, de acordo com Baptista (2017, p. 133):

na negociação se coadunam, pela capacidade de influência, os conflitos e interesses dos atores envolvidos; na comunicação, os atores se ajustam, assim como os objetivos da Governança são trazidos à tona e expostos, de forma a serem compreendidos; na confiança, as ações são coordenadas conjuntamente. Aliás, a confiança organizada dentro da estrutura de governança pública, assim como a elasticidade e capacidade resolutiva de problemas da mesma são outros três aspectos basilares da análise. A confiança precisa ser um valor compartilhado nas ações, objetivos, e visão da governança. Ao mesmo tempo, a estrutura deve ser elástica para angariar novos atores e alcançar novos espaços – e aqui a confiança pode ser abalada se os processos não a conterem.

A governança também é definida como a capacidade de um governo formular e implementar as suas políticas, a gestão das finanças públicas - gerencial e técnica-, entendidas como as mais relevantes para o financiamento das demandas da coletividade (MATIAS-PEREIRA, 2012). Para o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, as práticas de governança são consideradas requisitos para obtenção de recursos, devendo ser aplicadas à eficiência administrativa, ao combate à corrupção e à *accountability* democrática (SECCHI, 2009).

Essa última, pode ser aceita como o conjunto de mecanismos e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade, garantindo-se dessa forma maior nível de transparência e a exposição pública das políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2012). A *accountability*, pode ser vertical e horizontal, numa perspectiva espacial. A vertical considera as ações de fiscalização dos cidadãos e da sociedade civil sobre governantes e burocratas, e a horizontal, ocorre por meio dos mecanismos institucionalizados de controle e fiscalização mútua, sejam internos ou externos ao governo (O'DONNELL, 1998).

Para Campos (1990), a *accountability* pode ser compreendida como uma burocracia responsável e como consequência de um somatório de dimensões contextuais da administração pública. Nesse sentido, existe uma relação de causalidade entre a gestão pública e a vigilância da sociedade sobre os serviços públicos, que depende da maturidade da sociedade para ser efetivo. Então, a *accountability* não se limita ao processo contábil de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos (FILGUEIRAS, 2011).

A perspectiva em que o cidadão deve ser protagonista é reforçada, pois: “o verdadeiro controle do governo - em qualquer de suas divisões: Executivo, Legislativo e Judiciário - só vai ocorrer efetivamente se as ações do governo forem fiscalizadas pelos cidadãos” (CAMPOS, 1990, p.34). Para a autora, o processo eleitoral é insuficiente para salvaguardar o interesse público, e a legitimidade do poder delegado (pelo povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por Partidos Políticos sintonizados com seus eleitores e por uma opinião pública bem-informada.

Nesse sentido, o relatório do Comitê de Especialistas em Administração Pública (CEPA) da *United Nations* (UN, 2019), elaborado a partir da décima oitava sessão, salienta que a *accountability* pode apoiar o fortalecimento da democracia, da boa governança e do Estado de Direito, mas para tal, exige o delineamento claro de responsabilidades e sanções. Segundo o Comitê, transparência e responsabilidade podem ser consideradas bens públicos e em muitos países, a falta de sanções claras e aplicáveis, limitou o exercício da *accountability*.

Coaduna-se a essa perspectiva, Dunn (1999), pois enfatiza que o exercício da *accountability* exige dos agentes públicos a capacidade de responder e de informar sobre os atos, além da capacidade de aplicar sanções e punições, como a perda de poder, para aqueles que violaram os deveres. Raupp e Pinho (2011) contribuem para a processo de compreensão da *accountability* ao abordá-la sob três dimensões: a prestação de contas, a transparência e a participação dos cidadãos.

A compreensão do termo e a busca pelo exercício da *accountability*, é condição relativamente nova no Brasil, que foi alavancada com o processo de redemocratização, especialmente pela promulgação da CF/88, implementação da LRF e da Lei de Acesso à Informação (LAI), sendo o direito ao acesso à informação, para Carvalho e Costa (2017), uma medida básica para a promoção de uma consciência cidadã e para o aumento da *accountability*.

Entretanto, algumas entidades ainda precisam se desenvolver nesse sentido, pois apesar das sinalizações de interesse ao exercício da *accountability*, ainda não são acessíveis ao controle da sociedade, de modo que essa possa exercer seu papel fiscalizador (ROCHA; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2020). A *accountability* das políticas públicas brasileiras é mal percebida e sugere que a sociedade não acredita na prestação de contas dos governos. Enquanto espaço para o diálogo, a *accountability* favorece a construção de ambientes e espaços capazes de estimular a cooperação e a interação entre governo e a sociedade civil, sendo esse um dos principais desafios da governança pública (TAVARES; ROMÃO, 2021).

As diferentes abordagens sobre *accountability*, convergem para um conjunto de ações que representam a dinâmica da gestão pública, colocam em destaque as práticas de Governança e sinalizam uma tendência de sintonia entre os Poderes e de aproximação desses com a sociedade. Pinã e Avellaneda (2019) corroboram essa necessidade de aproximação entre os poderes e diferentes níveis de governo, pois para os autores, um governo central pode influenciar os governos subnacionais em suas práticas de governança e *accountability*.

Assim, quando se reconhece a conexão entre práticas de Governança, respeito aos princípios democráticos e bons resultados econômicos e sociais, destaca-se o papel desempenhado por organismos internacionais e Banco Mundial, ao estimular as reformas institucionais, o aumento da eficiência no uso de recursos públicos e maior transparência das ações, que possibilitem o acompanhamento sobre a trajetória dos governos (ARAÚJO; LOUREIRO, 2005).

2.3 O ENDIVIDAMENTO NOS ESTADOS BRASILEIROS

Uma das características históricas da federação brasileira é a forte centralização de poder e de controle sobre os Estados, com alternância de períodos de descentralização e centralização do poder (REZENDE; AFONSO, 2004). Destacadamente o período do governo militar, promoveu impactos sobre as finanças públicas estaduais, que seguiram deterioradas, mesmo após o processo de redemocratização e descentralização administrativa e tributária (REZENDE; CARNEIRO; REZENDE, 2014).

A Reforma Tributária de 1966 e a Reforma Administrativa de 1967 contribuíram com o processo de redução dos governos subnacionais em aspectos políticos e econômicos. Assim, iniciou-se o endividamento dos estados nos anos 1970, como saída encontrada para amenizar os

impactos da centralização tributária do governo militar (MORA, 2002). As modificações provocadas pelo modelo tributário, a partir da reforma de 1966, e a redução de investimentos federais nos estados, agravaram a situação de dificuldades financeiras desses entes. Entretanto, segundo Fattorelli (2013, p. 120):

as dificuldades foram compensadas por dispositivo inserido na Resolução nº 63 de 1967 do Banco Central, que autorizou os bancos estaduais a realizarem captações de recursos externos. Essa Resolução acabou levando os bancos estaduais a assumirem contínuas captações externas, o que constituiu um grande incentivo ao endividamento dos entes federados por meio de seu sistema bancário. Paralelamente, mudanças observadas, em 1965, na oferta de crédito associadas ao nascente mercado de títulos governamentais, aos fundos federais de investimento e ao endividamento no exterior permitiram a expansão da dívida do setor público.

Para Lopreato (2000), a reforma de 1966 promoveu perdas aos governos subnacionais, concentrou as receitas tributárias na União e fez com que os estados buscassem recursos no mercado de crédito, gerando o aumento da dependência financeira desses entes, o que foi considerado um marco para a evolução das dívidas estaduais. Para Abrantes (1986), a ocorrência dessa reforma chegou a sinalizar mudanças positivas aos resultados das finanças nos três níveis de governo, mas os problemas anteriores à reforma passaram a se repetir e o déficit voltou a crescer.

Então, conforme Mora (2002, p. 5, grifo nosso), essas foram as condições necessárias para que terceiros passassem a financiar os entes subnacionais, porém, “*somente em 1975, com a Resolução nº 93 do Senado, encetou-se o processo de endividamento estadual*”. Segundo a autora, essa resolução limitava as operações de crédito internas, mas não abordava as possibilidades de créditos com organizações externas, bastando aos governos subnacionais, solicitar autorização ao Senado Federal e consultar o Executivo Federal, que chancelava o pedido.

Tem-se como dívida pública, o acúmulo de sucessivos déficits (desequilíbrios de fluxo fiscal entre entradas e saídas de recursos) o que resulta em restrição orçamentária (QUEIROZ et al. (2018). Assim, a ocorrência do déficit orçamentário, gerado por despesas maiores que receitas, atua diretamente no fenômeno da dívida pública, que compõe fonte de recurso alternativa para suprir a condição de desequilíbrio orçamentário. Giambiagi e Além (2011) corroboram que a dívida é a resultante de sucessivos déficits, também conhecida como Dívida Fiscal.

Nesse mesmo sentido, o endividamento público é resultado dessa relação de despesas superiores às receitas do ente público, o que somente se torna possível em face da concessão de créditos por terceiro de forma voluntária ou não (MACEDO; CORBARI, 2009).

O endividamento público é entendido como o resultado de um descompasso entre receitas e despesas que só é possível com a emissão de dinheiro, no caso da União, para cobrir as despesas, ou com a contratação de operações de crédito, no caso dos demais entes federados. O endividamento, então, seria uma das formas de financiamento do desequilíbrio fiscal (LINHARES et al., 2013; PEREIRA, 2002)

Essa forma, denominada de endividamento, foi para Fattorelli (2013), durante a década de 1970, a principal fonte de financiamento dos estados brasileiros, porém, autorizados por Resoluções pouco transparentes. Segundo a autora, empréstimos eram contratados sem a devida transparência:

uma vez que as Resoluções omitem, na maioria das vezes, o agente credor e as condições dessas operações, como a taxa de juros incidente, as despesas operacionais, acréscimos e o número de parcelas da amortização. A escolha do agente ficava a cargo de órgãos oficiais do governo, como o Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil, o que significa indício de gerenciamento federal sobre o endividamento dos entes federados. [...] Algumas Resoluções sequer mencionaram a finalidade dos empréstimos, como é o caso da Resolução nº 80 de 1975 [...] (FATTORELLI, 2013, p. 109).

O acesso ao crédito pode ocorrer de duas formas, para Corbari et al. (2009), sob o ponto de vista do credor, o voluntário e o involuntário, mas ambos podem levar ao descompasso nas contas públicas. O primeiro, ocorre pela adoção de empréstimos em instituições ou mercado financeiro, sendo essa forma caracterizada pela incidência de juros e encargos financeiros. E, o segundo, é aquele que ocorre pelo não pagamento de obrigações a fornecedores e funcionários, no qual não se pagam juros e correção monetária, normalmente.

Já nos anos de 1980, devido à crise financeira internacional, os estados e municípios não contavam mais com facilidades para obtenção de recursos externos e a inadimplência aumentou consideravelmente naquele ano. Logo, para conter o desequilíbrio financeiro, foi editada a Lei nº 7.614/87 que socorreu esses entes, pois autorizava o refinanciamento de dívidas. Em seguida, duas outras Leis foram editadas (nº 7.976/89 e nº 8.727/93), para novamente refinar a dívida dos estados (ALMEIDA; FERREIRA, 2005).

No ano de 1995, nova crise se instaura no país e afeta os estados brasileiros, devido à diminuição das receitas de aplicações financeiras e retração nas receitas fiscais, frutos de uma política monetária contracionista. O governo federal, por sua vez, novamente ajudou criando uma linha de crédito emergencial, mas a dívida líquida dos estados e municípios seguiu aumentando em

relação ao Produto Interno Bruto (BORGES et al, 2013). A sustentabilidade e o equacionamento efetivo do endividamento dependem de três variáveis: o crescimento do PIB, os resultados fiscais dos governos estaduais e o comportamento da taxa de juros (MORA, 2002).

Então, em 1997, é promulgada a Lei nº 9.496/97, que estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária, dentre outras, adquiridas pelos estados e Distrito Federal (FREIRE; FREIRE FILHO, 2006). Aderindo ao Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos estados apresentado pela referida Lei, os entes assumiam metas e compromissos para dívida consolidada, resultado primário, despesas com funcionalismo público, arrecadação de receitas próprias, reforma administrativa e investimentos (BRASIL, 1997).

Foi em contexto similar, de federalização das dívidas estaduais e municipais, que a Constituição Federal (CF/88), atribuiu competência ao Senado Federal para a fixação de limites e condições de captações de créditos pelos entes públicos, em seu art. 52 (FREIRE; FREIRE FILHO, 2006). Porém, mesmo com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), onde foram redistribuídos os encargos e as receitas entre as esferas administrativas, a situação fiscal dos estados seguiu fragilizada (CASTRO, 1997). Nesse período, de pós-redemocratização do país, a pressão pelos gastos públicos, a falta de mecanismos legais e de experiência no controle fiscal, alavancaram o endividamento dos estados (ALMEIDA; FERREIRA, 2005).

Com o socorro aos entes subnacionais, segundo Mello e Slomski (2008), evidenciou-se o relaxamento dos estados, no que tange à gestão de suas finanças, e que tal comportamento contribuiu para o aumento das dívidas. Nesse sentido, Rigolon e Giambiagi (1999) corroboram, pois supõem que os governos estaduais e municipais adotaram uma postura de desinteresse em relação ao equilíbrio fiscal, em virtude da sua capacidade de influenciar politicamente as decisões na esfera federal. Ponderam ainda, que esse comportamento pode ter sido reforçado pelas intervenções federais como as renegociações da dívida externa dos estados e das dívidas desses com as instituições federais.

Então, visando aliviar as finanças estaduais, em 2016 aprovou-se a Lei Complementar nº 156/2016, onde é estabelecido um plano de auxílio e medidas para estimular o reequilíbrio fiscal, alongando as dívidas estaduais por mais 30 anos e suspendendo o pagamento das parcelas até o fim do ano 2016. No mesmo ano, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 propôs o

congelamento de gastos, atualizados pela inflação a partir dos gastos realizados em ano anterior, para um período de 20 anos, aplicando-se a todas as esferas administrativas.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, são criados dispositivos para recuperar o controle sobre a situação fiscal dos estados, como a regra de ouro, que veda aos entes a realização de operações de crédito em valores superiores às despesas de capital, expressa no art. 167 inciso III (BRASIL, 1988). Outras leis também surgiram para auxiliar no controle das despesas públicas, como as Leis Camata I e Camata II, LC 82/1995 e LC 96/99, respectivamente (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTTO, 2021).

Contudo, sucessivos governos em âmbito estadual e municipal, seguiram elevando despesas de custeio da máquina administrativa, inclusive aquelas relacionadas com pessoal ativo (CUNHA JÚNIOR et al., 2016), sendo essas últimas, objeto de destaque da Carta Magna de 1967 (CRUZ; NETTO, 2001). Esse período de renegociações de dívidas estaduais com a União, concomitante à promulgação de dispositivos legais para controlar o endividamento dos estados, foi caracterizado por Passos Filho (2018), como uma “aparente contradição”.

Assim, devido à constante evolução do endividamento dos estados, é aprovada no ano 2000 a Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que regulamenta o art. 163, incisos I a IV, da Constituição Federal, sobre finanças públicas, dívida pública e mobiliária e concessão de garantias que para Mora (2002), tem como principal objetivo garantir uma política fiscal sustentável, intertemporalmente, para estados e municípios. Sua promulgação é considerada como um divisor de águas na história das finanças públicas no Brasil (RIBEIRO; ABRANTES; PEREIRA, 2011), sendo esse o tema da próxima seção.

2.4 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Em 04 de maio de 2000, foi promulgada a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pressupondo gestão fiscal responsável, em seu art. 1, §1º, como uma ação planejada e transparente, com a finalidade de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Portanto, a sua formulação está enquadrada e justificada como um programa de estabilização fiscal, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015).

A criação da LRF pode ser citada como um dos principais mecanismos constantes da legislação brasileira, moldada sob outros exemplos internacionais, como o *Budget Enforcement Act* dos EUA de 1990, o Tratado de *Maastricht* da União Europeia de 1992, a Lei de Responsabilidade Fiscal na Nova Zelândia de 1994, o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal do FMI e o Manual de Transparência Fiscal de 2007. Entretanto, essa Lei brasileira é “bem diversa destes comandos normativos, visto ser uma verdadeira composição das leis de ajustes que antecederam, com ênfase em temas como o acompanhamento da dívida e endividamento público, entre outros” (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTO, 2021, p. 239).

A necessidade de controlar de modo mais estreito o gasto público e evitar novas crises fiscais impulsionou a promulgação da LRF e representa um divisor de águas na história de finanças públicas no Brasil. Sua base está nas leis orçamentárias vigentes (Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO, e a Lei Orçamentária Anual, a LOA) e na inclusão de Anexos de Metas e Riscos Fiscais, na LDO. No primeiro Anexo, deve constar as previsões de receitas e despesas, resultados nominal e primário e o montante da dívida pública para o exercício a que se refere a LDO e os dois anos seguintes. No segundo, deve constar uma avaliação dos possíveis fatos que irão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício (ABRANTES; PEREIRA, 2011).

Além das limitações, a LRF também determina a elaboração de limites para o controle de receitas e despesas (ALMEIDA et al., 2017). Dentre as despesas correntes, a despesa total com pessoal (DTP) que foi limitada visando ao controle dos gastos públicos, devido a um histórico de valores elevados por um extenso período, no caso dos estados brasileiros. Se essa despesa ultrapassar os limites da Lei, os respectivos entes passam a sofrer restrições às finanças (CORBARI, 2008; GIUBERTI, 2005).

Em seu art. 19 a Lei define percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL) do ente que podem ser comprometidos com as referidas despesas, sendo: 50% para a União e 60% para estados e municípios, a cada período de apuração. No art. 20, é definida a repartição dos limites aos poderes, para as esferas federal, estadual e municipal, e nos artigos 21, 22 e 23 define-se o conjunto de regras para o controle da despesa total com pessoal e vedações aos entes, em caso de ultrapassagem. Cabe observar que, conforme o art. 20 § 4º, nos estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais se alteram, sendo 48,6% para o Executivo e 3,4% ao Legislativo (BRASIL, 2000).

Como parâmetros de monitoramento e controle, são estabelecidos na LRF, dois diferentes limites percentuais à DTP aplicável aos entes. Conhecidos como limite prudencial (95%) e de alerta (90%), definidos nos artigos 22 e 59, respectivamente, aplicáveis aos percentuais máximos estabelecidos no art. 19 (BRASIL, 2000). A repartição dos limites é apresentada no Quadro 1.

Quadro 1 - Limites máximo, prudencial e de alerta para despesa total com pessoal, por poder e diferentes esferas

Poder / Órgão	União			Estado			Município		
	Máximo 100%	Prudencial 95%	Alerta 90%	Máximo 100%	Prudencial 95%	Alerta 90%	Máximo 100%	Prudencial 95%	Alerta 90%
Executivo	40.9	38.9	36.8	49	46.6	44.1	54	51.3	48.6
Legislativo	2.5	2.4	2.3	3	2.9	2.7	6	5.7	5.4
Judiciário	6	5.7	5.4	6	5.7	5.4	-	-	-
Ministério Público	0.6	0.6	0.5	2	1.9	1.8	-	-	-
Limite Global	50	47.5	45.0	60	57.0	54.0	60	57.0	54.0

Fonte: Lei de Responsabilidade Fiscal

A partir do Quadro 1, verifica-se que quando um poder ou órgão realiza 90% do limite máximo previsto para a DTP, é alcançado o limite de Alerta, cabendo assim, conforme art. 59 § 1º inciso II, a notificação do poder ou órgão em questão, por parte do Tribunal de Contas. Quando o valor de DTP realizado exceder à 95% do máximo previsto, o Poder ou Órgão poderá sofrer as vedações previstas no art. 22. Após esses limites, está o último grau de controle à DTP estabelecido pela LRF, identificado como limite Máximo no Quadro 1 e que corresponde aos 60% da RCL do poder ou órgão. Quando ultrapassado, aplica-se ao Poder ou Órgão, as definições do art. 23, onde está estabelecida a necessidade de eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes ao momento da apuração, sendo pelo menos um terço no primeiro. Inclui ainda, sem prejuízo às vedações estabelecidas no art. 22, as providências previstas no art. 169 da CF/88 em seus §§ 3º e 4º, como redução de pessoal em cargos em comissão, função de confiança e servidores não estáveis e estáveis, sendo essas, medidas duras sob diversos aspectos (BRASIL, 2000).

Essas sanções para os casos de descumprimento, favorecem à gestão fiscal responsável, cabendo ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizar o cumprimento da própria Lei, segundo art. 59. As verificações, acontecerão a partir dos relatórios e anexos definidos nos artigos 52 a 55, denominados de Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e de responsabilidade do chefe do poder executivo (conforme o § 3º do art. 165 da CF/88), e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), publicado ao final de cada quadrimestre e de responsabilidade dos titulares dos poderes e órgãos definidos no art. 20 da LRF (BRASIL, 2000).

Nesse sentido, o art. 70 da Lei, define-se que o Poder ou órgão cuja despesa com pessoal no exercício anterior ao da sua publicação estiver acima dos limites máximos estabelecidos deverá enquadrar-se em até dois exercícios, observando que pelo menos 50% do excesso deve ser eliminado no primeiro ano, por meio das medidas previstas nos artigos 22 e 23 (BRASIL, 2000).

No artigo 71, a Lei define as regras para os poderes e órgãos que têm valores de despesa total com pessoal abaixo dos limites estabelecidos no art. 19, quando do início de sua vigência. Nesses casos, a despesa total com pessoal não pode ultrapassar, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10%, válido até o término do terceiro exercício financeiro após ao início do período de vigência da lei. No artigo 72, ela define que a despesa com serviços de terceiros para os mesmos poderes e órgãos não poderá ultrapassar, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor da LRF (BRASIL, 2000).

O conjunto de dispositivos da LRF, evidenciou temas sobre as finanças públicas e, além disso, “inaugurou uma verdadeira “intervenção legislativa” da União junto a estados e municípios, impondo a estes as mesmas regras que ela (União) passaria a empregar, o que proporcionou um considerável avanço legislativo da contabilidade pública no país” (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTO, 2021, p. 244).

Nesse sentido, destacam-se os instrumentos de transparência de gestão fiscal, artigos 48 e 49 da Lei, atendido ao estabelecido no art. 56, que atribui ao chefe do Poder Executivo a prestação das contas, incluindo além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20 (BRASIL, 2000).

Quanto ao endividamento dos entes, a LRF em si não determinou limites, recepcionou o tema e o encaminhou ao Senado Federal que o fez, por meio das Resoluções nº 40 e 43/2001, as quais dispõem sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária, sobre as operações de crédito, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, de Estados, Distrito Federal e Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal (Brasil, 2001).

Como limites, o art. 3 da Res. nº 40/2001, estabelece que a dívida consolidada líquida desses entes, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação da Resolução, não poderá exceder, respectivamente duas vezes a receita corrente líquida, para Estados e Distrito Federal. Em caso de descumprimento, o ente fica sujeito às proibições previstas no art. 31 da LRF (BRASIL, 2001).

A LRF, tornou-se o instrumento de controle fiscal mais abrangente do país e promoveu a transparência das contas públicas, não se restringindo à imposição de limites ao gasto com pessoal e endividamento (GIUBERTI, 2005). Estabelece simetria informacional e estimula a execução de ações planejadas e transparentes, voltadas ao equilíbrio das contas públicas (DALMONECH; TEIXEIRA; SANT'ANA, 2011). Por essas e outras razões, é considerada um marco no controle institucional brasileiro e no processo de planejamento governamental e sua importância reside nos quesitos centrais que são transparência, controle e fiscalização (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015).

Com objetivos explícitos e implícitos a Lei definiu normas para auxiliar os gestores públicos na adoção de práticas à Gestão Fiscal responsável. A manutenção das três peças fundamentais PPA, LDO e LOA é parte das exigências de estabelecer uma programação financeira e adoção de cronogramas mensais de desembolso de recursos orçamentários, interligando a execução orçamentária e o fluxo dos recursos financeiros programados (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015).

Portanto, acompanhar a situação fiscal dos entes, Poderes e Órgãos fundamental à orientação dos gestores públicos, no que tange à implementação de políticas eficientes, voltadas ao crescimento econômico permanente, com responsabilidade fiscal e sustentabilidade a longo prazo. Logo, a apuração das estatísticas fiscais precisa ser fundamentada em metodologias oficiais, sendo esse o caso dos estados brasileiros, pois adotam metodologias estatísticas harmonizadas e alinhadas aos padrões internacionais (BRASIL, 2014).

2.4.1 Instrumentos de planejamento orçamentário – PPA, LDO E LOA

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou a integração entre os processos de planejamento e orçamento, pois tornou compulsória a elaboração dos três instrumentos básicos para esse fim. O primeiro deles, o Plano Plurianual (PPA), destinado às ações de longo prazo, coincidindo com a duração de um mandato do Chefe do Executivo; a Lei de Orçamento Anual (LOA), para discriminar os gastos de um exercício financeiro; e, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para servir de elo de ligação entre os dois instrumentos (DEBUS; NASCIMENTO, 2001).

Essas disposições constitucionais têm caráter de norma geral e, por isso, precisam ser, no que for aplicável, observadas por todos os entes da Federação (GIACOMONI, 2012). Estas disposições, que são de iniciativa do Poder Executivo, seguindo os prazos de acordo com a legislação do ente federativo, estão apresentadas no Quadro 2.

Quadro 2 – Disposições constitucionais voltadas à elaboração do orçamento público

Lei	Definições do art. 165 CF/88
PPA	O PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, 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.
LDO	A LDO 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.
LOA	A LOA compreenderá: 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; e 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.

Fonte: Adaptado da Constituição Federal de 1988

O PPA tem vigência de quatro anos, diferentemente da LDO e LOA, que têm vigência de um ano (GIACOMONI, 2012). O PPA engloba as metas, os objetivos e estabelece as diretrizes dos programas para bem comum e solução dos problemas da população, bem como promover o crescimento econômico do país. Após aprovação do PPA, o Poder Executivo elabora a LDO, que

inclui os programas que deverão ser executados no ano seguinte ao da sua aprovação, norteando ainda a elaboração da LOA (FAÉ; ZORZAL, 2009).

A LDO é novidade da CF/88 e submete a definição das prioridades à soberania popular. A LRF ampliou o papel e a importância da LDO, tornando-a elemento de planejamento para a realização de receitas e o controle de despesas públicas, com o objetivo de alcançar e manter o equilíbrio fiscal. Inclui o Anexo de Metas Fiscais, onde são estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos e assim levou a LDO ao grau de instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio nas contas públicas (DEBUS; NASCIMENTO, 2001).

A LOA, prevista no artigo 165, § 5º da Constituição Federal, é o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. Conforme o art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o projeto de lei orçamentária será encaminhado ao Legislativo até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (final de agosto) e devolvido para a sanção até o encerramento da sessão legislativa (até meados de dezembro), sendo esses prazos, em geral, observados por todos os entes (DEBUS; NASCIMENTO, 2001).

A LOA tem a função de direcionar a administração pública para a concretização de todos os programas e ações previstos no orçamento. O tipo de orçamento utilizado no Brasil atualmente é o misto, onde a elaboração e execução são responsabilidades do Poder Executivo, enquanto a votação e controle competem ao Poder Legislativo (FAÉ; ZORZAL, 2009).

Portanto, a LRF ao tratar de finanças públicas, coloca-se no escopo do conjunto de ações de governo, no sentido de gerar uma fonte de dados que auxilie nos processos desencadeados para a formulação das políticas públicas, com o objetivo de ajustar as suas premissas às reais necessidades dos diferentes momentos da história.

2.5 AS FINANÇAS DAS UNIDADES FEDERATIVAS

O processo de registros contábeis brasileiro está evoluindo para o alinhamento com os padrões internacionais desde seu marco histórico, a Lei nº 4.320/1964, que estabeleceu importantes regras para propiciar o controle das finanças públicas e a construção de uma administração

financeira e contábil sólidas no País. Nessa evolução inclui-se a LRF, considerada importante ao equilíbrio das finanças públicas e por instituir instrumentos de transparência da gestão fiscal (BRASIL, 2021).

No Brasil, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é a responsável pelo desenvolvimento de ações para convergir as normas nacionais de contabilidade aplicadas ao Setor Público às Normas Internacionais de Contabilidade (Público (*International Public Sector Accounting Standards* – IPSAS). Foi o decreto nº 6.976/2009 que definiu essa competência e tornou a STN o órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, objetivando a elaboração e publicação de demonstrações contábeis consolidadas (BRASIL, 2008; 2009).

A tradução das IPSAS para o português é ponto de destaque, pois são as melhores práticas internacionais na elaboração de demonstrações contábeis por entidades do setor público e favorecem à *accountability* (MEF, 2014). A elaboração do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) também estão entre as ações coordenadas pela STN. À transparência e padronização da estrutura das contas públicas das três esferas de governo, são observadas as definições do MCASP, e à consolidação das contas públicas conforme LRF, observa-se o PCASP (BRASIL, 2018).

A promulgação da Lei Complementar nº 156/2016 relaciona-se com a evolução desses processos e favorece à gestão fiscal responsável, sendo um importante avanço, visto que dentre outros regramentos relevantes alterou o art. 48 da LRF como medida de reforço à responsabilidade fiscal, estipulando o dever a todos os Poderes e órgãos dos entes da Federação de enviar ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) os demonstrativos (RREO e RGF) e a Matriz de Saldos Contábeis (MSC), que permite a geração automática dos demonstrativos fiscais padronizados (MDF, 2021).

Nesse sentido, as demonstrações contábeis da Lei nº 4.320/1964 foram atualizadas em consonância com os novos padrões da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Essas demonstrações representam a situação patrimonial, financeira e do desempenho da entidade, e oferecem informações para os processos decisórios, à prestação de contas e à responsabilização (*accountability*) (MDF, 2021).

Esse processo evolutivo das demonstrações inclui a LRF que padroniza a elaboração de relatórios e adota prazos mais exíguos de publicação, quando comparados ao padrão da contabilidade pública brasileira, com isso, viabiliza correções nas metas projetadas nos

instrumentos de planejamento público (PPA, LDO e LOA) de forma mais tempestiva, quando necessárias (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTTO, 2021).

A padronização é alcançada pelos procedimentos de elaboração e preenchimento dos relatórios que estão no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da STN. O Quadro 3 apresenta a estrutura do demonstrativo e seus anexos¹ que é a principal fonte de dados fiscais desta pesquisa.

Quadro 3 – Estrutura do Relatório Resumido de Execução Orçamentária

(continua)

Nº do Anexo	Nome do Anexo	Detalhamento
I	Balço Orçamentário ² ;	Previsto na LRF e Definido na Lei nº 4.320/, demonstra receitas e despesas previstas e realizadas. Apresentar a receitas, detalhadas por categoria econômica, origem e espécie, e as despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa.
II	Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção;	Na elaboração deste demonstrativo, os Entes devem observar a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério de Orçamento e Gestão. Visa à harmonização da prestação de contas e dos relatórios e demonstrativos, conforme artigo 67, inciso III, da LRF.
III	Demonstrativo da Receita Corrente Líquida; ³	Este demonstrativo apresenta a apuração da Receita Corrente Líquida – RCL no mês em referência, sua evolução nos últimos doze meses e a previsão de seu desempenho no exercício.
IV	Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores	Deverá conter informações sobre as receitas e despesas previdenciárias, tanto do regime de previdência como aquelas relacionadas a benefícios previdenciários mantidos pelo Ente da Federação.
VI	Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal; ⁴	Conterá a apuração do Resultado Primário e do Resultado Nominal, por meio das metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”.

¹ Modelos e instruções podem ser encontradas no MDF, disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576, página 159.

² Ver modelo no Apêndice A

³ Ver modelo no Apêndice B

⁴ Ver modelo no Apêndice C

(conclusão)

Nº do Anexo	Nome do Anexo	Detalhamento
VII	Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão;	É dividido em duas grandes colunas, apresenta os valores inscritos, pagos, cancelados e o saldo, no exercício de referência, dos restos a pagar processados e valores inscritos em exercícios anteriores ao período de referência, além dos valores liquidados, pagos, cancelados e o saldo, no exercício de referência, dos restos a pagar não processados, apresentadas para cada poder ou órgão disposto no artigo 20 da LRF.
VIII	Demonstrativo das receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Contém os valores relacionados às receitas e despesas associadas, legalmente, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
XII	Demonstrativo das receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde.	Contém valores acerca das receitas e despesas com ações e serviços públicos de saúde, a fim de garantir o cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde.
XIII	Demonstrativo das parcerias público-privadas	Apresenta os impactos das contratações de PPP nas contas do ente. Dá transparência ao cumprimento do limite das despesas da PPP em relação à receita corrente líquida.
XIV	Demonstrativo simplificado do RREO	Contém informações simplificadas de todos os Anexos.

Fonte: adaptado do Manual de Demonstrativos Fiscais 11ª ed.

Dentre os dez anexos apresentados no Quadro 3, os utilizados nesta pesquisa são: o Balanço Orçamentário, o Demonstrativo de Receita Corrente Líquida e o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal. No Balanço Orçamentário há o quadro principal que inclui as receitas e as despesas que são detalhadas por categoria econômica e origem e categoria econômica e grupo de despesas, respectivamente. Para as receitas, há previsões de valores inicial e atualizado (ao exercício), receita realizada e o saldo, que expressa excesso ou insuficiência de arrecadação. Às despesas, são apresentados os valores de dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, empenhadas, liquidadas, pagas e o saldo da dotação (MCASP, 2019).

No demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RCL) são apresentados os resultados do mês de referência e sua evolução nos últimos doze meses, além da previsão de seu desempenho no exercício. A RCL serve de parâmetro para a DTP, dívida consolidada líquida, montante da reserva, operações de crédito entre outros indicadores (MDF, 2021).

O anexo VI, denominado de Demonstrativo de Resultados Primário e Nominal, atende seus objetivos por meio da apuração e apresentação dos valores pelos critérios “acima da linha” e

“abaixo da linha”, mantendo conformidade com o anexo II do RGF. Essa apuração visa o acompanhamento e a tendência de cumprimento das metas fiscais, de forma a garantir o equilíbrio das contas públicas (MDF, 2021).

O Resultado Primário e o Resultado Nominal podem ser considerados os principais indicadores da saúde financeira de um ente, no que tange aos resultados fiscais. A LRF reforçou a importância do resultado primário para o controle do endividamento, ao estabelecer a necessidade de resultados primários suficientes para a recondução das dívidas, aos limites da Lei, nos casos de ultrapassagem (CALDEIRA et al., 2016).

O conceito de Resultado Primário foi estabelecido pela Portaria nº 089/97 do Ministério da Fazenda, sendo assim definido: receitas arrecadadas, menos receitas financeiras, operações de crédito e alienação de bens, subtraído das despesas liquidadas e restos a pagar, excluídas as contas de serviços das dívidas mobiliária e contratual.

Almeida e Ferreira (2005) corroboram e definem o resultado primário como a diferença entre as receitas não-financeiras (acrescidas das receitas de alienações de bens) e as despesas não-financeiras. É o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública e seu objetivo é avaliar como as contas públicas estão sendo organizadas (superavitárias ou deficitárias), antes da repercussão dos encargos derivados dos compromissos assumidos no passado (PICCINI, 2018).

O resultado primário é indicado como necessário, numa condição superavitária, para reconduzir os níveis de endividamento de um ente ao limite legal, conforme o art. 31 da LRF § 1º inciso II. Representa a diferença entre as receitas primárias totais realizadas e as despesas primárias totais pagas. Se positivo, corresponde a um superávit de fluxo de caixa primário, se negativo, significa um déficit de fluxo de caixa primário.

O Resultado Nominal, por sua vez, pelo critério “abaixo da linha”, identifica a variação da dívida consolidada líquida em um dado período, e representa Necessidade de Financiamento do Setor Público (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). O Apêndice B, apresenta o modelo padronizado para o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO⁵).

Contudo, o Setor Público presta serviços à sociedade, tendo como objetivo principal a geração do bem-estar social por meio de programas e políticas de educação, saúde e segurança, diferentemente das organizações privadas que visam a obtenção de lucros e de retornos financeiros

⁵ Conforme 11ª edição do modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais, p. 261. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:33576

aos investidores. Por isso, a contabilidade pública possui três diferentes aspectos: o orçamentário, o patrimonial e o fiscal (MCASP, 2019).

O aspecto orçamentário compreende o registro e a evidenciação do orçamento público, em relação à sua aprovação e à sua execução, sendo esses a base para a elaboração dos demonstrativos fiscais e seus anexos, principais instrumentos desse aspecto. O segundo aspecto compreende o registro e a evidenciação da composição patrimonial do ente público, por meio do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais. Para o aspecto Fiscal, tem-se a apuração e a evidenciação dos indicadores da LRF, que tornam os Relatórios RREO e RGF os principais instrumentos desse aspecto (MCASP, 2019).

As demonstrações contábeis e os relatórios fiscais têm muito em comum. Ambas as estruturas de relatórios estão voltadas para ativos, passivos, receitas e despesas governamentais e informações abrangentes sobre os fluxos de caixa. No entanto, a demonstração contábil e o relatório fiscal têm objetivos diferentes. A primeira visa à accountability, e o segundo visa: (a) analisar opções de política fiscal, definir essas políticas e avaliar os seus impactos; (b) determinar o impacto sobre a economia; e (c) comparar os resultados fiscais nacional e internacionalmente (MCASP, 2019, p. 25).

A linguagem orçamentária é fundamentada na linguagem contábil, porém, o orçamento mantém uma representação que atende à múltiplas finalidades. O elemento básico de um orçamento é a conta, como instrumento de análise e síntese. A classificação das contas no contexto orçamentário, contém implicações de diferentes ordens: políticas, administrativas, econômicas, jurídicas, financeiras, contábeis, etc. (MCASP, 2019).

Entretanto, segundo o MDF, com base nos procedimentos contábeis em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), os demonstrativos fiscais permitem a rastreabilidade das informações e a aproximação da ciência contábil com os conceitos da ciência das Finanças Públicas e da LRF (MDF, 2021). Assim, a dinâmica de apuração de resultados aplicados ao setor público busca estabelecer relações funcionais e de controle, por isso, usa-se de elementos para auxiliar os governantes na avaliação, análise e comparação de gestão, enquanto permitem a fiscalização e o controle social (MELLO; SLOMSKI; CORRAR, 2005).

Buscou-se nessa seção, apresentar como são estruturas as contas públicas pelas normativas inerentes à contabilidade aplicada ao setor público, sendo essa a base para a elaboração dos indicadores de acompanhamento e execução dos orçamentos públicos, bem como a fonte utilizada

pelos entes para a construção e apresentação dos resultados fiscais, para as diferentes perspectivas de interesse. Destaca-se a relevância da evolução recente do processo e da estrutura governamental destinados à organização e padronização dos diferentes indicadores contábeis, orçamentários e fiscais, convergindo a padrões internacionais que expressam resultados comparáveis em diferentes perspectivas e contextos.

2.5.1 Razão de Dependência de Jovens e Idosos e Finanças Públicas

Em meados do século XX, a população brasileira começou a alterar sua estrutura demográfica, saindo de uma sociedade rural e tradicional, com altas taxas de natalidade e mortalidade, para uma sociedade urbana e moderna, com baixas taxas de natalidade e mortalidade. Tal transição indica o envelhecimento da população, o aumento na proporção de idosos e a diminuição da taxa de crescimento populacional (VASCONCELOS; GOMES, 2012).

Essa mudança, leva a um aumento nas despesas públicas relacionadas à saúde e previdência social, pois esse é o efeito do principal mecanismo de transmissão do processo de envelhecimento populacional para as contas públicas (BARROS, 2018). As mudanças demográficas estão na raiz dos desequilíbrios estruturais dos sistemas previdenciários, que operam sob o princípio da repartição simples, pois é aquele em que a geração ativa financia os benefícios da geração inativa. Portanto, o aumento de inativos exige o crescimento de ativos (População em Idade Ativa – PIA), ou dos ganhos de produtividade para conseguir arcar com essa contraprestação (TAFNER, 2012).

Então, essas mudanças demográficas deverão gerar novos desafios à sustentabilidade das contas públicas, e de forma diferenciada nas regiões brasileiras, haja visto a heterogeneidade das regiões brasileiras. Pode-se esperar, que regiões com maior proporção de idosos na sua população, aloquem parte relevante de seu orçamento nas áreas previdenciária e de saúde, sob a perspectiva demográfica. Da mesma forma, regiões com proporção maior de jovens na população, tendem alocar elevadas parcelas dos recursos em educação (BARROS, 2018).

Essas alterações demográficas alteram a razão de dependência, que é a quantidade de jovens e crianças (população menor de 14 anos) e idosos (população acima de 65 anos) existente no país, estado ou município, para cada pessoa em idade ativa (entre 15 e 64 anos). Ao desagregar as projeções do IBGE, verifica-se que a razão de dependência de jovens irá diminuir, indicando um aumento de idosos. A expectativa é essa, de crescimento da população de idosos, enquanto a

população de jovens e crianças e a população em idade ativa irão, gradativamente, diminuir (PITTA; STAMPE, 2020). O nível de dependência é diretamente proporcional ao tamanho dessa razão, pois quanto maior o numerador, maior será a dependência da parcela da população, em idades dependentes, sobre aqueles em idade economicamente ativa (ALVES; VASCONCELOS; CARVALHO, 2010).

É exatamente nesse sentido que a transição demográfica brasileira ocorre, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2013, porque indicam redução de 15,97% na população de crianças, de 2000 a 2050, enquanto a população de idosos aumentará 17,04%, e a população em idade ativa (PIA) sofrerá um decréscimo de 1,07%, gerando impacto na formulação de políticas públicas e no equilíbrio fiscal do país (NASCIMENTO; DIÓGENES, 2021).

Enquanto as regiões Norte e Centro-Oeste são as mais jovens do país, o Sul e Sudeste concentram os estados e municípios com maior proporção de idosos na sua população. Estimou-se que em 2020 haveria cerca de 12 e 9 jovens para cada idoso nas regiões Norte e Centro-Oeste, respectivamente, acima da média do país (7). Já nas regiões Sul e Sudeste, a relação prevista era de 6 jovens para cada idoso, enquanto no Nordeste ela deveria alcançar 8, aproximadamente. A velocidade dessa transição, heterogênea entre os estados de cada região, deverá produzir impactos igualmente distintos, tornando desafiadora a gestão do orçamento público (BARROS, 2018).

De acordo com Stampe, Pozzobon e Niquito (2020), os dados do Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013 indicam que 44,1% dos municípios do Norte e 62,0% do Nordeste apresentam níveis de desenvolvimento baixo ou muito baixo. Estes percentuais, nas regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste, são significativamente menores (2,1%, 4,4% e 0,4%, respectivamente).

Nos países europeus como a Alemanha, Itália e Grécia o cenário atual é no qual o Brasil se encontrará em 2050, de acordo com projeções do IBGE de 2013. A Alemanha, em 2016, apresentou a proporção da população jovem de 13,9% em relação à população total, enquanto a população idosa representava 21,27%, o mesmo ocorreu na Grécia, com a população jovem de 14,35% e a idosa 20,19%, e na Itália com 13,61% de jovens e 22,71% de idosos (NASCIMENTO; DIÓGENES, 2021).

Para Alves, Vasconcelos e Carvalho (2010), a estrutura etária de um país muda ao longo do tempo, acompanhando as mudanças decorrentes da transição demográfica, e no caso do Brasil, que já enfrenta uma fase mais acentuada da transição, deve-se apresentar ainda significativas mudanças

na estrutura etária da sua população nas próximas décadas. Sabidamente, o Brasil possui acentuadas diferenças em seu território, que se refletem nas estruturas demográficas regionais (PORSSE et al., 2012). Então, a razão de dependência interfere de forma heterogênea sobre os estados brasileiros, pois:

economicamente falando, isso significa que o peso da parcela da população em idades dependentes é maior sobre aqueles em idade economicamente ativa. Quando essa razão se reduz, o peso econômico da dependência diminui, e a população em idade ativa, ao produzir, gera recursos adicionais que podem ser revertidos em poupança, em investimentos e desenvolvimento econômico do país. Em síntese, essa é a ideia por trás da hipótese do bônus demográfico, que tem sido defendida recentemente por uma corrente de demógrafos e economistas com base em observações empíricas de sua ocorrência em vários países do mundo (ALVES; VASCONCELOS; CARVALHO, 2010, p. 18).

Os processos de transição demográfica têm profundas implicações sobre as dinâmicas econômica, social e política locais (MISRA, 2015). A nova estrutura etária da população brasileira, esperada para 2050, acarretará desafios às políticas públicas, principalmente em relação aos jovens e idosos. As escolas poderão ser com essa mudança, sob o pressuposto que o tamanho da população com menos de 15 anos diminuirá até 2050. Portanto, oferecerá oportunidades demográficas para o país chegar a uma educação de qualidade em todos os níveis (NASCIMENTO; DIÓGENES, 2021).

Contudo, dado que o comportamento econômico dos indivíduos, bem como suas necessidades, varia nos diversos estágios da vida, diferenças na composição etária da população mudam a composição da oferta de trabalho, da demanda e da oferta de capital e também alteram a demanda por tipos de bens e serviços e pessoas em diferentes grupos etários se comportam de maneira diferente, o que gera consequências econômicas diferentes (MISRA, 2015).

O processo de transição demográfica ocorre em três etapas, demarcadas pelas estruturas etárias observadas em uma sociedade ao longo do tempo. Na primeira, ocorre a queda na taxa de mortalidade, e a de fecundidade permanece alta. Após, há queda das taxas de mortalidade e fecundidade, sendo nessa etapa ocorrência do bônus demográfico. Por fim, a terceira etapa, onde as taxas de mortalidade e fecundidade se estabilizam em níveis baixos, causando o envelhecimento da população e o aumento da razão de dependência, impulsionada pela elevada participação dos idosos (PAIVA; WAJNMAN, 2005).

Nesse contexto, sob a ótica dos indicadores de razão de dependência de jovens e idosos, buscou-se inserir essas duas variáveis para os 27 entes federativos, com o objetivo de verificar a

existência de relação entre esses indicadores de razão de dependência e os indicadores fiscais dos estados brasileiros e Distrito Federal, objeto de estudo da presente pesquisa, resultado primário e necessidade de financiamento do setor público.

3 ENVIDAMENTO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Neste capítulo são apresentados os estudos analisados sobre as finanças públicas dos estados e Distrito Federal, que incluem diferentes abordagens e análises dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerada um marco regulatório, no que tange às finanças públicas. O capítulo está estruturado em duas seções. Na primeira, são abordadas as questões centrais das pesquisas. No segundo, apresenta-se uma descrição de dados agregados sobre os estudos e um quadro com os principais achados e técnicas utilizadas.

3.1 ESTUDOS ANTERIORES SOBRE AS FINANÇAS DOS ENTES FEDERATIVOS

A dívida pública é parte da realidade brasileira e efeito de desequilíbrio orçamentário. Para compreender essa condição, estudos foram empreendidos visando identificar quais os fatores que determinam os níveis de endividamento dos estados brasileiros e do Distrito Federal, bem como quais dispositivos legais têm influência sobre esses resultados e em que medida, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal, considerada um marco do novo contexto fiscal.

A convergência sobre a nova noção de equilíbrio para as contas públicas, gerada pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, é percebida nos estudos. Da mesma forma, a busca por influências dessa Lei sobre as finanças públicas, expressas em resultados primários equilibrados e sustentáveis, ou seja, que prescindem de operações de crédito, atendem aos limites de DTP e induzem à superávits capazes de saldar as dívidas (ALMEIDA; FERREIRA, 2005).

Cassimiro, Nascimento e Viotto (2021) verificaram a influência da despesa com pessoal (Depes), da liquidez (LIQ) e do investimento (INV) sobre o endividamento dos estados brasileiros. Avaliaram os resultados dos 26 estados e o Distrito Federal para o exercício de 2016. Xavier Júnior et al. (2020) analisaram os indicadores de gestão financeira da LRF e verificaram uma relação funcional entre esses e o endividamento dos estados brasileiros nos exercícios de 2006 a 2016.

Baldissera e Araújo (2021) analisaram a influência do ano eleitoral, da mudança de gestor público e mandato eleitoral sobre o endividamento dos estados brasileiros de 2000 a 2016. Para os autores, aspectos demográficos das regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul exerceram influência positiva sobre o endividamento. Sugerem ainda que os governantes estabelecem seu endividamento de acordo com um comportamento ideológico, e não oportunista.

Torrezan e Paiva (2021) abordaram a lógica e os determinantes ao endividamento dos estados brasileiros e como este se tornou o elemento central para justificar ajustes fiscais destes entes subnacionais. Analisaram a trajetória das dívidas de 1960 a 2016 e observaram que os estados brasileiros sofreram ajustes severos, incorrendo em perdas de receitas e patrimônio. Para os autores, o discurso de indisciplina fiscal e má gestão da dívida pública no nível subnacional torna-se incoerente para legitimar a crise federativa, devido aos contratos firmados durante a renegociação das dívidas. Os pagamentos das dívidas assumidas pela União foram regidos por regras que extorquiram as esferas subnacionais, e a União passou a lucrar sobre as dívidas estaduais.

Pellegrini (2020) analisa a situação fiscal dos estados de 2015 a 2019. Os resultados indicam a insustentabilidade da sequência de superávits primários e o peso elevado da despesa de pessoal com desrespeito aos limites da LRF. Avaliou os efeitos da pandemia sobre a despesa e, principalmente, a receita tributária dos estados, em comparação com o auxílio financeiro concedido pela União, verificando que esse superou as perdas de receita em 24 estados, em um total de R\$ 12 bilhões.

Mendes (2020) fez um diagnóstico das causas do desequilíbrio fiscal crônico e das crises que assolaram os estados brasileiros nas quatro décadas iniciadas em 1980. Identificou onze características do sistema federativo brasileiro que contribuem para a baixa disciplina fiscal dos governos subnacionais, que vai de restrição orçamentária fraca e encurtamento do horizonte das decisões políticas à guerra fiscal e obrigações impostas pelo governo central. Mesmo no período 1995-2008, em que se esboçaram reformas e ajuste fiscal, novo período expansionista resultou em nova crise a partir de 2014.

Oliveira e Cavalcante (2020) analisaram as diferenças de interpretação acerca do conceito de despesa com pessoal, nas medidas de déficit fiscal dos estados e Distrito Federal. Os resultados indicaram divergências entre as publicações dos entes e o entendimento da STN, levando ao subdimensionamento de DTP, que distorce resultados, cria a ilusão de atendimento aos limites da LRF, limita as possibilidades de sanções aos entes e gera impacto previdenciário em razão da paridade e do aumento de inativos.

A capacidade dos governos em antecipar, absorver e reagir a choques que afetam suas finanças ao longo do tempo, é denominada de resiliência financeira governamental. A partir desse conceito, Batista e Cruz (2020) buscaram verificar a capacidade de enfrentamento dos estados brasileiros e do Distrito Federal no período de 2007 a 2016, apurando a influência dos fatores de

vulnerabilidade e a capacidade de antecipação, sobre tal, por meio de regressão de dados em painel. Para tanto, foram selecionadas proxies para representar as dimensões da resiliência financeira governamental. Observaram que há associação significativa entre as dimensões da resiliência e que os fatores de vulnerabilidade e a capacidade de antecipação influenciam a capacidade de enfrentamento dos estados. Concluem que olhar as finanças governamentais sob a perspectiva da resiliência pode direcionar a gestão aos temas relevantes à capacidade de enfrentamento aos impactos financeiros, provocados por crises e instabilidades econômicas.

Santos et al. (2020) analisaram as políticas salariais das administrações públicas estaduais e as compararam por estado e categoria de servidores públicos de 2004 a 2018. Os indicadores estimados no estudo permitiram concluir que os salários continuaram subindo, mesmo em período de crise, além da detecção de políticas salariais bastante diferentes entre os estados e crescimentos salariais diferentes entre estatutários e não estatutários e entre categorias.

Souza e Arraes (2020) analisaram a despesa com pessoal do DF após a LRF. Apresenta uma análise de relatórios de gestão fiscal e pareceres dos Tribunais de Contas da União (TCU) e do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) de 2001 a 2017. Observaram que o controle externo, por meio dos tribunais, exerceu suas funções.

Boschini e Rosa (2019) verificaram o cumprimento da LRF quanto à Despesa com Pessoal do estado do Rio de Janeiro no período de 2006 a 2018. Chegaram a resultados que indicam o não cumprimento da Lei, no que tange à Despesa com Pessoal, apenas em 2016.

Para Queiroz et al. (2019), a literatura sobre ciclos político-orçamentários aponta que os gestores aptos a concorrer à reeleição possuem maiores incentivos para manipular gastos públicos em períodos eleitorais. Por isso, buscaram verificar a influência do mandato eleitoral sobre os gastos públicos dos 26 governos estaduais brasileiros de 2003 a 2014, compreendendo três ciclos eleitorais.

Gama Neto (2019) analisa o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre o padrão de gastos dos governadores de estado de 1987 a 2010. Percebeu que o fim de um regime de regras fiscais flexíveis mudou o padrão de gastos dos estados, especialmente no que tange à redução acentuada da despesa de pessoal. A LRF promoveu forte mudança na execução das políticas de gastos, mas a lógica do ciclo eleitoral esteve presente.

Miranda et al. (2018) avaliaram a qualidade da Gestão Fiscal dos estados brasileiros, de 2011 a 2015, por meio do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF). Os principais fatores que

prejudicam a gestão fiscal dos estados são o desembolso com os serviços da dívida, incluindo o fato de que alguns estados não respeitaram os limites da LRF com relação a gastos com pessoal.

Passos-Filho (2018) analisou se a crise financeira dos estados brasileiros tem origem em fatores exógenos à LRF ou se os mecanismos da Lei foram insuficientes para conter o comportamento de endividamento excessivo dos Estados. A estimação foi realizada a partir de cinco modelos, com quatro recortes temporais dentro do período de 2001 a 2020. Observou o relaxamento sobre os controles ao endividamento após a crise de 2008 e a ineficiência de dispositivos legais estatais como controladores de endividamento dos Estados.

Bandeira, Britto e Serrano (2018) analisaram a relação entre indicadores de estrutura de receitas e os gastos com pessoal dos governos estaduais, no âmbito do Poder Executivo, entre os anos de 2008 e 2016. Os resultados demonstraram que o quociente entre transferências federais e receitas próprias e o quociente entre receitas tributárias mais ICMS e despesas correntes relacionam-se de forma inversa à evolução das despesas com pessoal. Já, o quociente ICMS e receita total contribui de forma direta no quociente despesas com pessoal e receita corrente líquida.

Costa et al. (2018) realizaram uma revisão estruturada de literatura sobre o tema “endividamento público”, com foco na mensuração, baseada no instrumento de intervenção *ProKnow-C*, de artigos selecionados entre o período de 2000 a 2016. Verificaram que na maioria dos trabalhos a mensuração do endividamento público, que ocorreu por meio de 46 variáveis, tem buscado evidenciar os impactos da LRF sobre os indicadores de endividamento, sem aprofundar o seu comportamento e o seu impacto na estrutura pública.

Sobre a existência de fatores determinantes da dívida pública, Queiroz et al. (2018) buscaram apurar a influência do Produto Interno Bruto, da população e das receitas tributárias sobre o endividamento dos estados brasileiros de 2002 a 2015. Os resultados apresentaram uma relação inversa com o Produto Interno Bruto e com a População e que não há influência da Receita Tributária sobre Dívida Consolidada Líquida.

Oliveira e Da Rocha Souza (2017) analisaram a LRF, como uma ferramenta gerencial estratégica, para impulsionar o desenvolvimento econômico e social do Estado de Alagoas desde a sua implementação até 2017. Entretanto, a LRF não pode ser considerada uma solução definitiva para a organização das finanças públicas do estado de Alagoas, ou para qualquer ente federado, visto os elevados valores de juros e amortizações gerados pela irresponsabilidade dos gestores, e suportados pelos contribuintes.

Mercês e Freire (2017) analisaram a situação fiscal dos estados. As conclusões indicam que a dívida é problema para poucos estados e que a crise fiscal tem caráter estrutural, sendo essa última relacionado às elevadas despesas de pessoal, especialmente por conta do desequilíbrio previdenciário. A adesão ao regime de recuperação fiscal do governo federal parece inevitável aos estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, porém, as contrapartidas exigidas não são suficientes para evitar novas renegociações de dívidas subnacionais.

Costa e Silva (2016) analisaram o cumprimento dos limites de gastos com pessoal no Poder Executivo dos estados da região Nordeste, à luz da LRF de 2013 a 2015. Os resultados demonstraram que a despesa total com pessoal cresceu em percentuais maiores que a RCL entre 2013 e 2014, mas a maioria dos estados obedeceu aos limites da Lei, com limitações em períodos de menor arrecadação.

Para Caldeira et al. (2016) a sustentabilidade da dívida pública é um indicativo da boa gestão da política fiscal de um governo. Por isso, verificaram a presença dessa característica nas dívidas estaduais de dezembro/2001 a maio/2014. Os resultados apontaram a geração de superávits primários em face do crescimento da dívida, indicando a sustentabilidade para a dívida dos estados no período estudado, porém, com atenção ao afrouxamento fiscal e a redução da atividade econômica, que geram dúvidas à sustentabilidade futura.

Gerik, Ribeiro e Santos (2014) verificaram a dinâmica e o padrão de endividamento dos estados brasileiros da região sul após promulgação da LRF, a partir dos encerramentos de três gestões estaduais, 2002, 2006 e 2010. Soares et al. (2013) verificaram o comportamento do endividamento dos estados brasileiros de 2000 a 2010, após promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e consideraram a LRF como eficiente no controle do endividamento de entes públicos.

Para verificar se a LRF promoveu a redução em níveis de endividamento, Borges et al. (2013), avaliaram os dados dos 26 estados brasileiros e Distrito Federal de 2000 a 2010. As conclusões indicam contribuição da LRF para o controle do endividamento das 27 unidades federativas brasileiras.

Dalmonech, Teixeira e Sant'Anna (2011) também analisaram o impacto da LRF nas finanças e no crescimento econômico dos estados brasileiros, para o período de 2000 a 2004. Os resultados não evidenciaram influência da Lei sobre as finanças e o crescimento econômico dos estados brasileiros, mas sim uma redução de despesa naqueles com o maior Produto Interno Bruto.

Consideram tais observações como penalidades aos estados de maior capacidade fiscal, maior organização fazendária e maior crescimento econômico, e benefícios àqueles em situação contrária.

Gorôncio e Teixeira (2010) investigaram o endividamento dos estados brasileiros e do Distrito Federal antes e depois da LRF, no período de 1996 a 2008. Identificaram a tendência de redução do endividamento com a promulgação da Lei, mas não puderam caracterizá-la como efeito.

Gobetti (2010) analisou a forma de enquadramento dos estados ao Programa de Ajuste Fiscal (PAF) e à Lei de Responsabilidade Fiscal, destacando seus impactos nas escolhas de alocação dos recursos públicos e na taxa de investimento. Os resultados confirmaram a melhoria da situação financeira desses entes após a LRF, mas sugerem a existência de um *trade-off* entre os indicadores fiscais e os investimentos e gastos em infraestrutura.

Mello e Slomski (2009) buscaram identificar os fatores que influenciam o endividamento dos estados brasileiros, considerando os aspectos relacionados à estrutura de receitas e despesas, de 2000 a 2005. Perceberam que as receitas de transferências, a receita per capita e a cobertura corrente total influenciam o endividamento.

Mello e Slomski (2008) propuseram uma função logística que represente a situação do endividamento dos estados Brasileiros. Usaram 41 indicadores relacionados à parte financeira, calculados para o período de 2000 a 2003 e concluíram que o endividamento pode ser explicado por um conjunto de indicadores reunidos estatisticamente e não por uns específicos.

Torres e Valle (2008) descrevem o comportamento das despesas com pessoal do Poder Executivo nos estados brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000 a 2006. A gestão das despesas com pessoal nos estados evoluiu, especificamente no Poder Executivo, devido a existência de punição estipulada na Lei.

Mello, Slomski e Corrar (2005) realizaram estudo para verificar se houve mudanças significativas no endividamento dos estados brasileiros após a implantação da LRF e se esses cumpriram com os limites de endividamento fixados pelo Senado Federal. Ao final, perceberam que a implantação da LRF não reduziu o endividamento e nem garantiu o cumprimento dos limites de endividamento aos estados.

Freire e Freire Filho (2006) examinaram o comportamento dos indicadores fiscais de endividamento dos estados brasileiros de 2000 e 2004. Criaram indicadores de endividamento de curto e de longo prazo. Concluíram que a dívida da amostra diminuiu no período estudado em função do aumento das receitas geradas pelos estados.

Almeida e Ferreira (2005) analisaram a evolução das dívidas dos estados brasileiros depois da aprovação da Lei Complementar nº 101, de 2000 (LRF) e a sua eficácia no que diz respeito ao controle do endividamento desses entes de 2000 a 2003. O estudo revelou um histórico otimista do indicador Resultado Primário, já que a Lei tornou esse indicador um importante dispositivo no controle das contas estaduais. Porém, somente o superávit primário é insuficiente para solucionar as dívidas dos governos estaduais, mas a Lei é eficaz para exercer o controle do endividamento público.

Pode-se compreender, a partir dos tópicos apresentados, que o nível de endividamento dos estados e Distrito Federal é tema de relevante interesse por ser capaz de influenciar nas condições de o poder público prover o bem-estar social, o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico dos entes. No entanto, há uma gama de possibilidades de análise e pode-se afirmar que nem todas as variáveis estão no centro das atenções dos diferentes governos. Mesmo assim, fica evidente entre os estudos que houve evolução nas estratégias de controle das finanças públicas, fortalecidas pelos dispositivos legais e seus aspectos educativos e punitivos.

3.1.1 Principais Achados dos Estudos e Técnicas de Análise

Para esta pesquisa, foram verificados diversos estudos, mas optou-se por aprofundar a análise em 34, pois esses avaliaram a existência e o nível de relação entre diferentes variáveis fiscais, contábeis e orçamentárias com o nível de endividamento dos estados, incluindo a despesa total com pessoal (DTP) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Com diferentes objetivos, os estudos contribuem com o arcabouço empírico e teórico ao apresentarem seus achados, com sinalizações sobre o que efetivamente tem influenciado sobre os resultados fiscais dos estados brasileiros e Distrito Federal, especialmente no período após a redemocratização, implementação do Plano Real, renegociações das dívidas e LRF. Nesse sentido, tem-se expressivo conteúdo disponível para que pesquisadores, acadêmicos e, em particular, aos gestores públicos para que possam aprofundar seu conhecimento sobre a dinâmica existente entre variáveis econômicas, demográficas e fiscais. Para apresentar os principais achados desses estudos e as técnicas de análise utilizadas, elaborou-se o Quadro 4.

Quadro 4 - Principais achados dos estudos analisados sobre endividamento dos estados brasileiros

(continua)

Autoria	Principais Achados	Amostra	Período	Técnica
Cassimiro, Nascimento e Viotto (2021)	Índices médios de endividamento e DTP de 69% e 57%, sendo os limites 200% e 60%, respectivamente, sendo esses atendidos por algumas UFs, mas por outras não. A DTP e a Liquidez são fatores determinantes à dívida pública, com relação positiva e negativa.	26 estados e DF	2016	Regressão Linear Múltipla
Xavier Júnior et al. (2020)	DTP e Liquidez não apresentaram significância ao modelo de endividamento, diferente das variáveis Estrutura de Capital, Endividamento Defasado e Grau de Investimento, que são significativas e com relação positiva.	26 estados e DF	2006 a 2016	Dados em Painel
Baldissera e Araújo (2021)	Ano eleitoral, mudança de gestor público e mandato eleitoral não são significativos ao endividamento, mas estados mais populosos, regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul do Brasil e partidos de esquerda sim, com relação positiva.	26 estados Brasileiros	2000 a 2016	Dados em Painel
Torrezan e Paiva (2021)	Negociações de dívidas estaduais com a União via contratos que enfraqueceram os estados e fragilizaram as finanças. Os índices de reajuste utilizados e a majoração das taxas de juros geraram ganhos superiores à inflação do período, à União.	26 estados e DF	1960 a 2016	Estatística Descritiva e Análise Documental
Pellegrini (2020)	Superávits insustentáveis dos estados em 2019. Representatividade da DTP aos estados e o não atendimento da LRF. As ações da União para socorrer os entes federativos aliviam as finanças, porém são insuficientes para gerar o reequilíbrio fiscal.	26 estados brasileiros	2015 a 2019	Estatística Descritiva
Mendes (2020)	O sistema federativo brasileiro tem traços que levam à baixa disciplina fiscal dos estados. As negociações da dívida não resolvem o problema fiscal dos entes e apontam o desequilíbrio no fluxo entre despesas e receitas como problema central às finanças das UFs.	26 estados e DF	1980 a 2019	Estatística Descritiva
Oliveira e Cavalcante (2020)	Exclusão de rubricas da DTP em 23 das 27 unidades federativas, subdimensionando os valores e divergindo do entendimento utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional e LRF.	26 estados e DF	2009 a 2018	Análise documental e bibliográfica
Batista e Cruz (2020)	Grau de dependência das transferências voluntárias e da rigidez orçamentária são os principais vilões das finanças estaduais. Os superávits financeiros em determinados exercícios são comprometidos com a expansão de despesa com pessoal, em períodos subsequentes.	26 estados e DF	2007 a 2016	Dados em Painel
Santos et al. (2020)	As políticas salariais são bastante diferentes entre os estados. Os salários de estatutários cresceram, em média, mais rapidamente do que os de não estatutários e continuaram subindo, em média, mesmo após a eclosão da crise de 2015. Assim, manteve crescimento de DTP, mesmo em tempos de crise. A Covid-19 impactou sobre a receita pública e os níveis de renda e emprego da população, e isso influenciou na DTP.	26 estados e DF	2004 a 2018	Estatística Descritiva

(continuação)

Autoria	Principais Achados	Amostra	Período	Técnica
Souza e Arraes (2020)	O Poder Executivo teve o maior crescimento com gasto de pessoal de 2011 até 2017, mantendo-se acima dos limites da LRF. Os tribunais exerceram suas funções fiscalizatória e informativa quando da análise da DTP e da emissão de limite de alerta aos gestores de todos os poderes.	Distrito Federal	2001 a 2017	Análise Documental
Boschini e Rosa (2019)	O limite máximo de DTP estipulado pela LRF não foi atendido apenas em 2016. Não é possível inferir sobre o impacto de uma crise econômica nas obrigações estaduais. A LRF não foi eficiente para garantir o equilíbrio fiscal do estado do RJ, visto que os limites legais de DTP foram ultrapassados em 2016.	Rio de Janeiro	2006 a 2018	Estatística Descritiva
Queiroz et al. (2019)	O mandato eleitoral influencia os gastos públicos no que tange aos investimentos, pois são facilmente percebidos pela sociedade e podem ser favoráveis aos gestores aptos à reeleição.	26 estados brasileiros	2003 a 2014	Dados em Painel
Gama Neto (2019)	A LRF tornou as políticas de gastos estaduais mais restritivas, porém, a lógica dos ciclos eleitorais determina o posicionamento dos governos quanto ao aumento de gastos em ano de eleições.	26 estados e DF	1987 a 2010	Dados em Painel
Miranda et al. (2018)	Todas as unidades federativas são capazes de gerar receitas em montantes satisfatórios, de acordo com a distribuição definida pelo pacto federativo, principalmente os das regiões Sul e Sudeste. Entretanto, o elevado grau de endividamento e dos custos dos serviços das dívidas impactam negativamente o fluxo de caixa desses entes subnacionais.	26 estados e DF	2011 a 2015	Estatística Descritiva e Análise Documental
Passos-Filho (2018)	O relaxamento sobre os controles ao endividamento, após a crise de 2008. Concluiu pela ineficiência dos dispositivos estatais como controladores ao endividamento dos estados.	26 estados e DF	2001 a 2020	Dados em Painel
Bandeira, Britto e Serrano (2018)	A DTP influencia as despesas públicas e compromete os recursos para investimentos. Já, a razão entre as transferências federais e as receitas próprias, assim como entre as receitas tributárias mais o ICMS e as despesas correntes apresentam influência positiva e negativa sobre a DTP, respectivamente.	Poder Executivo dos estados brasileiros	2008 a 2016	Dados em Painel
Costa et al. (2018)	A mensuração de endividamento público tem buscado evidenciar os impactos da LRF sobre os indicadores de endividamento, sem aprofundar o seu comportamento e o seu impacto na estrutura pública.	Artigos sobre endividamento público	2000 a 2016	Revisão Sistemática de Literatura
Queiroz et al. (2018)	O Produto Interno Bruto e a População têm relação negativa e significativa com a Dívida Consolidada Líquida dos estados brasileiros.	Estados brasileiros	2002 a 2015	Dados em Painel
Oliveira e Da Rocha Souza (2017)	Aumento da RCL e atendimento à regra de ouro e ao limite imposto pelo Senado Federal após a LRF. Entretanto, a Lei não pode ser considerada solução definitiva para a organização das finanças públicas dos estados, devido aos elevados valores de juros e amortizações, gerados pela irresponsabilidade de gestores, e suportados pelos contribuintes.	Estado de Alagoas	2000 a 2017	Análise Documental e Bibliográfica

(continuação)

Autoria	Principais Achados	Amostra	Período	Técnica
Mercês e Freire (2017)	Os estados de MG, RJ e RS são os únicos acima do limite de DCL definido pela LRF, sendo estrutural a crise fiscal dos estados. O comprometimento do orçamento com DTP é uma realidade para a maioria, especialmente por conta do grande desequilíbrio previdenciário. Nesses estados, a DTP supera 70% da RCL, mais que o teto de 60% definido pela LRF.	26 estados e DF	2008 a 2016	Estatística Descritiva
Costa e Silva (2016)	De 2014 a 2015, os estados nordestinos apresentaram retração real da receita. O declínio do PIB brasileiro influenciou negativamente a RCL. A DTP cresceu, em média, em patamares maiores que a RCL. O impacto da LRF sobre DTP foi satisfatório, uma vez que a maioria dos estados obedeceu ao limite máximo fixado, inclusive no período de declínio da RCL.	Estados do Nordeste	2013 a 2015	Análise Documental
Caldeira et al. (2016)	Em termos agregados, a proporção dívida/PIB dos estados reduziu e a dívida pública agregada dos estados teve comportamento sustentável no período estudado. Há relação direta entre resultado primário e a dívida. Quando essa última se eleva, o resultado primário do período posterior também aumenta.	26 estados e DF	2001 a 2014	Estatística Descritiva e Regressão Linear Múltipla
Gerik, Ribeiro e Santos (2014)	A LRF não estruturou um padrão de endividamento dos estados do Sul (PR, SC e RS). Porém, as dívidas de longo prazo representam maior parte do endividamento, tendo essas como 80% o menor valor no período estudado.	26 estados brasileiros	2002 a 2010	Estatística Descritiva e de Índice Padrão
Soares et al. (2013)	Leve redução do endividamento no período analisado e o comportamento do endividamento pode ser estatisticamente explicado pela relação existente com o endividamento do período anterior. Há relevância da LRF como ferramenta para o controle do endividamento de entes públicos.	26 estados brasileiros	2000 a 2010	Dados em Painel
Borges et al. (2013)	A LRF contribuiu para a redução do nível de endividamento dos estados e DF. A análise de Cluster, formou três categorias: (i) alto endividamento; (ii) médio endividamento e (iii) baixo endividamento. Ao comparar os anos 2000 e 2010, confirma-se o efeito positivo da Lei, pois há aumento do número de UFs no grupo de baixo índice de endividamento, de 13 para 19.	26 estados e DF	2000 a 2010	Dados em Painel
Dalmonech, Teixeira e Sant'Anna (2011)	Influência da LRF sobre as finanças e o crescimento econômico dos estados brasileiros, porém, com impacto positivo aos estados de maior PIB, no que tange à redução de despesa. Assim, penalizou os estados de maior capacidade fiscal, maior organização fazendária e maior crescimento econômico, e beneficiou os estados em situação contrária. Em nível nacional, proporcionou resultados econômicos negativos.	26 estados e DF	2000 a 2004	Dados em Painel
Gorôncio e Teixeira (2010)	Usando indicadores anteriores e posteriores à LRF para o endividamento, identificaram a tendência de redução do nível de endividamento, porém sem evidências para afirmar sobre a ação da Lei para tal comportamento.	26 estados e DF	1996 a 2008	Dados em Painel

(conclusão)

Autoria	Principais Achados	Amostra	Período	Técnica
Gobetti (2010)	A situação fiscal dos estados melhorou desde a LRF. O aumento da receita financiou as despesas sem endividamento e com mais controle dos restos a pagar. Há discrepância entre os resultados primários calculados e aqueles apurados pelo Banco Central, assim como indícios de “contabilidade criativa” na DTP.	26 estados brasileiros	1998 a 2006	Estatística Descritiva
Mello e Slomski (2009)	Os fatores que mais influenciam o endividamento são aqueles relacionados às receitas de transferências, a receita per capita e a cobertura corrente total. Essa influência ocorre de forma negativa, ou seja, um aumento nessas variáveis implica redução no endividamento. Além disso, há influência do próprio endividamento do período anterior, que impacta de forma positiva.	26 estados brasileiros	2000 a 2005	Dados em Painel
Mello e Slomski (2008)	As variáveis que melhor representam a situação de endividamento dos estados brasileiros são a que demonstra o relacionamento entre a dívida e o resultado da economia (PIB), e aquela que fornece a relação entre as receitas correntes não comprometidas e as receitas correntes.	26 estados brasileiros	2000 a 2003	Análise Fatorial e Regressão Logística
Torres e Valle (2008)	O impacto da LRF sobre o quociente DTP e RCL é positivo. Houve esforço fiscal para atender à Lei, no que tange ao limite de DTP. Os estados que atendiam ao limite mantiveram-se e até diminuíram, em alguns casos. A proporção de crescimento da RCL foi maior que a da DTP de 2000 a 2006. A DTP seguiu aumentando, compensadas pelo aumento de RCL.	26 estados e DF	2000 a 2006	Dados em Painel
Mello, Slomski e Corrar (2005)	Não houve diferença estatística significativa no que tange ao comprometimento da RCL com o montante da DCL, antes e após a LRF, mas o aumento nas amortizações das dívidas após o advento da LRF. A implantação da Lei não promoveu a redução do endividamento e 1/3 dos estados não cumpriram os limites legais.	26 estados brasileiros	1998 a 2003	Teste “t” Pareado
Freire e Freire Filho (2006)	O Endividamento de Curto Prazo dos estados brasileiros caiu de 2000 para 2004, sugerindo efeito da LRF. No caso do indicador ELP, verificou-se que os estados menos endividados são também os menos desenvolvidos do país. Dentre os estados brasileiros, 16 ficaram abaixo da média global do indicador de Endividamento de Longo Prazo.	26 estados brasileiros	2000 a 2004	Estatística Descritiva
Almeida e Ferreira (2005)	A LRF é um instrumento eficaz para exercer o controle do endividamento público. Ao exigir superávits primários à sustentação da dívida pública, tornou-se importante ferramenta no controle das contas estaduais.	26 estados e DF	2000 a 2003	Estatística Descritiva

Fonte: elaborado pelo autor

A partir do Quadro 4, verifica-se entre os estudos a predominância de abordagens quantitativas e o uso de técnicas econométricas, destacando-se Dados em Painel em 16 desses estudos, seguido por técnicas de estatística descritiva e outras.

Também é possível observar que dentre os exercícios financeiros, os mais estudados estão entre os anos 2000 e 2020, sendo que os anos 2002 e 2003 estão em 22 e 23 desses estudos, respectivamente. O período de 2000 a 2016 está presente em pelo menos 16 estudos. A despesa total com pessoal (DTP) foi variável de análise de endividamento dos estados e Distrito Federal em 13 desses estudos, sendo observada relação positiva com o endividamento e estatisticamente significativa por Bandeira, Britto e Serrano (2018); Batista e Cruz (2020); Cassimiro, Nascimento e Viotto (2021).

Nos outros 10 onde essa mesma variável foi utilizada, não houve significância estatística para explicar o endividamento (BOSCHINI; ROSA, 2019; COSTA; SILVA, 2016; MERCÊS; FREIRE, 2017; PELLEGRINI, 2020; OLIVEIRA; CAVALCANTE, 2020; SOUZA; ARRAES, 2020; TORRES; VALLE, 2008; XAVIER JÚNIOR et al., 2020; MELLO; SLOMSKI, 2009; SANTOS et al., 2020). Nos demais 21 estudos utilizados, a DTP não foi utilizada como variável explicativa ao endividamento.

Enfim, é a partir do referencial teórico apresentado e das observações dos estudos anteriores que esta pesquisa se realizou, com o uso de técnicas de estatística descritiva e multivariada. Assim, buscou-se analisar os determinantes aos principais indicadores de saúde fiscal dos estados brasileiros e Distrito Federal, no período de 2000 a 2019, com base em indicadores fiscais, demográficos e socioeconômicos. Ao final, elaborou-se o *ranking* de eficiência das unidades federativas. A forma como a pesquisa foi executada, os resultados e as considerações finais são apresentados nos capítulos quatro, cinco e seis a seguir.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia, segundo Andrade (2010), é o conjunto de métodos ou caminhos que são percorridos na busca do conhecimento. Já, o método, para Marconi e Lakatos (2011), é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões.

Uma pesquisa pode ser definida como o procedimento racional e sistemático a fim de proporcionar respostas a um problema, sendo ela necessária quando não há informação suficientemente disponível para responder ao problema, ou então quando estas não estão organizadas para serem adequadamente relacionadas ao problema (GIL, 2002, p.17).

Para Richardson (2002) método é o caminho ou a maneira de chegar a um determinado fim ou objetivo. Cervo e Bervian (2002) ponderam que o método corresponde a ordem em que se deve executar os processos necessários para se alcançar o resultado desejado. Para Gil (2003, p. 31), o método científico é: “conjunto de procedimentos que ordenam o pensamento e esclarecem acerca dos meios adequados para se chegar ao conhecimento”, ou seja, são as regras básicas para o desenvolvimento de uma pesquisa que visa gerar conhecimento.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa tem uma abordagem quantitativa, que segundo Malhotra (2011), procuram quantificar os dados para compreender o problema de pesquisa, utilizando técnicas estatísticas. Richardson (2002) corrobora ao afirmar que essa é caracterizada pelo emprego da quantificação, tanto nas modalidades de coleta de dados, quanto no tratamento deles, por meio de estatísticas que vão desde as mais simples, como porcentagem, até as mais complexas, como análise de regressão.

Vergara (2000) destaca que, quanto aos meios, uma investigação pode ser caracterizada como pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, pesquisa documental, pesquisa bibliográfica, estudo de caso, entre outras denominações. A pesquisa é documental quando a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias, que podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois, e escritas ou não (MARCONI; LAKATOS, 2003). Essas são características desta pesquisa, que se

utiliza de demonstrativos e relatórios oficiais para obtenção dos dados e, portanto, classifica-se como uma pesquisa documental.

De acordo com Vergara (2000), quanto aos objetivos uma pesquisa pode ser exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada ou intervencionista. Esta pesquisa se enquadra como descritiva, pois objetiva analisar os determinantes ao endividamento das 27 unidades federativas para o período de 2000 a 2019 (GIL, 2003), podendo ainda, ser classificada quanto aos fins como explicativa, visto que tem como preocupação central identificar os determinantes para a ocorrência do endividamento, os fenômenos (GIL, 2002). Analisa a influência de variáveis sobre o resultado primário e a necessidade de financiamento dos estados brasileiros e do Distrito Federal.

Assim, a presente pesquisa caracteriza-se pela abordagem quantitativa, com objetivos descritivos e explicativos, por meio de procedimentos de uma pesquisa documental e técnicas estatísticas para a análise e interpretação dos dados.

4.2 POPULAÇÃO E COLETA DE DADOS

Para Hair Jr. (2005, p. 237), população ou universo “é o total de todos os elementos que compartilham algum conjunto comum de características”. Nesta pesquisa, a população ou o universo é formado pelos 26 estados brasileiros e Distrito Federal. O período de análise contempla os exercícios financeiros de 2000 a 2019, pois as análises realizadas para a Despesa Total com Pessoal ocorrem à luz dos limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal promulgada em 2000, o que viabiliza, portanto, a avaliação do cumprimento ao referido dispositivo legal, bem como a análise e verificação de tendências de Resultado Primário e Necessidade de Financiamento do Setor Público, haja vista, as expectativas teóricas.

As buscas foram realizadas nas principais fontes de informações governamentais disponíveis na *Web*, tendo como referências as Secretarias de Fazenda dos entes federativos, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os Diários Oficiais dos Estados, DataSus e Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (SICONFI/FINBRA). A coleta dos dados ocorreu entre novembro de 2020 e fevereiro de 2021.

Os dados fiscais foram obtidos a partir dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), nos anexos: I) Balanço Orçamentário; III) Demonstrativo de Receita Corrente Líquida; e VI) Demonstrativo de Resultados Primário e Nomina, observando-se o estabelecido no art. 35 da Lei nº 4.320/1964.

Alguns dados dos estados do Rio Grande do Norte e Rondônia foram obtidos mediante solicitações protocoladas nos respectivos sistemas eletrônicos de informação ao cidadão (*e-SIC*) e diários oficiais dos estados. Os dados relativos às variáveis econômicas e sociais foram obtidos a partir dos sites do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do DataSus.

Todos os dados coletados em valores correntes foram trazidos ao valor presente, com base no mês de dezembro de 2019, sendo esse o último mês do último ano do recorte temporal do estudo.

A atualização dos valores ocorreu pelo Índice nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), considerado como índice oficial para medir a inflação brasileira pelo governo federal, obtido pelas séries históricas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O Quadro 5 contém, de forma resumida, as variáveis definidas para a pesquisa, a identificação do relatório utilizado para consulta e as respectivas fontes.

Quadro 5 – Dados coletados, relatórios consultados e fontes

Variáveis	Relatório	Fonte
RCOR, RCAP, DCOR_D, DCAP e DTP	RREO (ANEXO I - Balanço orçamentário)	Sítios eletrônicos das Secretarias de Fazenda dos estados e Distrito Federal, dos Diários Oficiais dos Estados ou da Secretaria do Tesouro Nacional (SICONFI / FINBRA).
RCL	RREO (ANEXO III – Receita Corrente Líquida)	Sítios eletrônicos das Secretarias de Fazenda dos estados e Distrito Federal, dos Diários Oficiais dos Estados ou da Secretaria do Tesouro Nacional (SICONFI / FINBRA).
RP e NFSP	RREO (ANEXO VI - Demonstrativo dos resultados primário e nominal)	Sítios eletrônicos das Secretarias de Fazenda dos estados e Distrito Federal, dos Diários Oficiais dos Estados ou da Secretaria do Tesouro Nacional (SICONFI / FINBRA).
RDI e RDJ	Indicadores de Dados Básicos do Brasil	DATASUS
PIB, POPULAÇÃO e IPCA	Séries Históricas	IBGE

Fonte: elaborado pelo autor

Por fim, para evitar possíveis distorções associadas aos diferentes tamanhos das unidades federativas, os dados foram calculados em termos *per capita*, com base nos dados de população anual fornecidos pelo IBGE. Alguns valores não estavam disponíveis (*missing values*) das variáveis para determinados entes e períodos de análise. Após a tabulação e a conversão dos dados, foram realizadas as técnicas estatísticas para a apresentação e análise dos dados, conforme previsto para cada objetivo específico, apresentados na seção 4.3.

4.3 TRATAMENTO ESTATÍSTICO

Os dados analisados referem-se às finanças públicas e características socioeconômicas dos estados brasileiros e Distrito Federal para o período entre 2000 e 2019. Para a presente pesquisa, optou-se pelo uso de técnicas estatísticas descritivas e aplicadas.

Segundo Freund (2006) a estatística descritiva consiste, principalmente, na apresentação de dados em tabelas e gráficos e permite resumir ou descrever, sem ir além, ou seja, sem procurar inferir qualquer coisa a mais que os próprios dados.

Porém, segundo Saporito (2005), só é possível ampliar o processo de análise por meio de alternativas diferentes daquelas difundidas em meios acadêmicos e por profissionais, quando são esgotadas as informações disponíveis. Então, além da estatística descritiva, utilizou-se da análise de Dados em Painel, com o modelo de efeitos fixos, definido a partir do teste de Hausman. Todas as etapas do método foram realizadas com o apoio do *software* Stata/MP 14.0 visando a estimação dos modelos para as variáveis resultado primário (RP) e necessidade de financiamento dos estados (NFSP), a partir das variáveis explicativas selecionadas.

Por fim, utilizou-se o método de Análise Envoltória de Dados (*DEA*), que viabilizou a apuração de escores de eficiência relativa sobre a gestão dos indicadores de resultado primário e necessidade de financiamento do setor público das unidades federativas brasileiras.

A partir dos resultados obtidos, foi elaborado um *ranking* para cada macrorregião brasileira (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste), objetivando contemplar a heterogeneidade regional do país, fazendo uso do Sistema de Apoio à Decisão (Siadv3.0).

No Quadro 6, apresenta-se os elementos centrais da pesquisa e as definições metodológicas para o alcance dos objetivos definidos.

Quadro 6 – Operacionalização da pesquisa

OBJETIVOS		Técnica Estatística Utilizada	Coleta de Dados	Resultados Esperados
GERAL - Verificar quais são os determinantes ao resultado primário e às necessidades de financiamento do setor público dos estados e Distrito Federal de 2000 a 2019.				
ESPECÍFICOS	i) Apresentar a trajetória do resultado primário e necessidade de financiamento dos estados e Distrito Federal entre 2000 e 2019;	Descritiva	Sites de Secretarias de Fazenda dos estados e DF, Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE, DOE e DataSus.	Superávits Primário e tendência de redução da “NFSP”
	ii) Avaliar o cumprimento dos limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal à despesa total com pessoal pelos entes federativos;	Descritiva		Cumprimento dos limites da LRF e estabilização da “dtp”
	iii) Apurar se a despesa total com pessoal possui relação com o resultado primário e com a necessidade de financiamento dos entes;	Regressão de Dados em Painel		Coefficientes significativos para “dtp” nos modelos
	iv) Elaborar um <i>ranking</i> dos estados brasileiros e Distrito Federal a partir da eficiência relativa na gestão dos indicadores de resultado primário e necessidade de financiamento do setor público.	Análise Envoltória de Dados (DEA)		Relação entre as unidades federativas eficientes com os resultados do objetivo ii.

Fonte: elaborado pelo autor

4.3.1 Análise de Dados em Painel

O modelo de dados em painel é indicado quando estão disponíveis observações longitudinais, ou seja, por unidades num espaço de tempo, o que fornece informações a respeito de possíveis heterogeneidades individuais (DUARTE; BELMIRO, 2018). Esse modelo permite controlar a heterogeneidade não observável entre as unidades de análise, considerando-se que essas características não variam no tempo, sendo essa uma vantagem em relação aos modelos de corte transversal ou aos de séries temporais (BECKER; KASSOUF, 2016; DUARTE; LAMOUNIER; TAKAMATSU, 2007).

Por possuírem observações em duas dimensões, normalmente representadas por tempo e o espaço, os dados em painel ou dados longitudinais contêm informações que possibilitam uma melhor investigação sobre a dinâmica das mudanças nas variáveis, tornando possível considerar o efeito das variáveis não-observadas. A melhoria na inferência dos parâmetros estudados é uma

vantagem, porque propiciam mais graus de liberdade e maior variabilidade na amostra em comparação com dados em *cross-section* ou em séries temporais, o que propicia eficiência aos estimadores econométricos (LOUREIRO; COSTA, 2009). Porém, a análise de dados em painel também apresenta problemas, conforme se apresenta no Quadro 7.

Quadro 7 – Problemas inerentes à regressão de Dados em Painel

Número	Descrição
1	Aumenta o risco de se ter amostras incompletas ou com graves problemas de recolha de dados, bem como a importância dos erros de medida.
2	Se virmos uma população como um conjunto de decisões que se refletem em diferentes histórias individuais (segundo uma definição de Haavelmo), estas terão que ser representadas como variáveis aleatórias idiossincráticas (i.e., específicas a cada indivíduo) e que certamente estarão correlacionadas não apenas com a variável dependente, mas também com o conjunto das variáveis explicativas, o que causa diversos problemas ao nível da identificação e estimação dos modelos.
3	Ocorre o chamado enviesamento de heterogeneidade, i.e., o enviesamento resultante de uma má especificação pela não consideração de uma eventual diferenciação dos coeficientes ao longo das unidades seccionais e/ou ao longo do tempo
4	Surgem problemas relacionados com o enviesamento de seleção, ou seja, erros resultantes da recolha dos dados que levam a que estes não constituam uma amostra aleatória. Inclui questões como a auto seletividade (amostras truncadas) e ausência de resposta ou atrito (exclusão de indivíduos em sucessivas rondas devido a morte ou alteração de residência, por exemplo). Uma forma particular de enviesamento de seleção, comum nos estudos macro econométricos, relaciona-se com a seleção das unidades individuais a utilizar no estudo.

Fonte: adaptado de Marques (2000)

A estimação do modelo de dados em painel pode ser feita por efeitos fixos e efeitos aleatórios. O primeiro é indicado aos casos em que amostras são retiradas de uma população ou quando se pretende prever o comportamento individual. O segundo, é adequado ao estudo das populações e não de um conjunto de indivíduos, mas um conjunto de decisões (MARQUES, 2000).

O modelo de efeitos fixos permite a existência de correlação entre os efeitos individuais não-observados com as variáveis incluídas. Os coeficientes podem variar de indivíduo para indivíduo ou no tempo, ainda que permaneçam como constantes fixas. Entretanto, se esses efeitos forem estritamente não-correlacionados com as variáveis explicativas, pode ser mais apropriado modelar esses efeitos como aleatoriamente distribuídos entre as unidades observacionais, utilizando o modelo de efeitos aleatórios (LOUREIRO; COSTA, 2009; MARQUES, 2000).

A partir de Greene (2003), descreve-se a estrutura básica de um modelo em painel, em notação matricial:

$$y_{it} = x'_{it} \beta + z'_i \alpha + \varepsilon_{it} \quad [1]$$

Os subscritos i e t denotam a unidade de análise e o tempo, respectivamente; x'_{it} é a matriz de variáveis explicativas que variam no tempo e entre as unidades de *cross-section*; $z'_i \alpha$ capta a heterogeneidade ou efeito individual, porque se relaciona somente com cada unidade de *cross-section*; e ε_{it} é o termo de erro aleatório relacionado a cada unidade do painel.

O modelo de efeitos fixos controla os efeitos das variáveis omitidas, que variam entre as unidades de *cross-section* e são constantes ao longo do tempo. Para tanto, supõe-se que o intercepto varia de uma unidade para outra, mas é constante no tempo, e os parâmetros β são constantes para as unidades. O modelo de efeitos fixos é descrito conforme Greene (2003):

$$y_{it} = x'_{it} \beta + \alpha_i + \varepsilon_{it} \quad [2]$$

Para esse modelo, α_i substitui o $z'_i \alpha$ do modelo geral e denota o efeito fixo das unidades *cross-section* na regressão. Como os coeficientes angulares β são constantes entre as unidades, o termo intercepto deve captar as diferenças individuais. Então, o intercepto é um parâmetro fixo e desconhecido que capta a diferença entre os indivíduos que estão na amostra.

O modelo de efeitos aleatórios possui as mesmas suposições do modelo de efeitos fixos, ou seja, os parâmetros β são constantes para os indivíduos ao longo de todo o período e o intercepto varia de um indivíduo para outro, mas não ao longo do tempo. A diferença reside no tratamento do intercepto, como pode ser visto em sua descrição formal:

$$y_{it} = x'_{it} \beta + \alpha + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad [3]$$

O erro desse modelo é composto por dois termos, μ_i e ε_{it} , o primeiro correspondendo ao termo de erro somente entre os indivíduos, enquanto o segundo é o mesmo do modelo geral. Dessa forma, a diferença entre indivíduos passa a ser captada por um termo de erro aleatório (μ_i), em vez de ser estimado como um parâmetro fixo. Segundo Greene (2003), o modelo de efeitos aleatórios não é indicado para situações em que haja variáveis não observáveis ou ignoradas, correlacionadas com x'_{it} .

Para decidir entre o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos variáveis avalia-se o efeito não observável (α_i). Em situação que α_i não é correlacionado com todas as variáveis explicativas, o modelo de efeitos aleatórios é o mais indicado. Caso contrário, se α_i for correlacionado com algumas variáveis explicativas, então o modelo de efeitos fixos deve ser utilizado. Nesse último caso, o modelo de efeitos variáveis gera estimadores inconsistentes.

Para checar se existe correlação entre α_i e as variáveis explicativas, Greene (1997) sugere o teste de Hausman e formula as hipóteses nula e alternativa:

H₀: α_i não é correlacionado com as variáveis explicativas;

H₁: α_i é correlacionado com as variáveis explicativas.

A estatística do teste pode ser encontrada em Greene (1997). Caso a hipótese nula seja aceita, não há evidências que α_i seja correlacionado com as variáveis explicativas. Sendo assim, o modelo de efeitos aleatórios deve ser utilizado. Por outro lado, se a hipótese alternativa for aceita, deve-se utilizar o modelo de efeitos fixos.

4.3.1.1 Modelo Empírico

Particularmente nessa pesquisa, utilizou-se dois modelos empíricos para analisar as finanças dos estados e Distrito Federal, objetivando identificar a existência de determinantes sobre o resultado primário (RP), por ser um dos principais indicadores de saúde financeira de um ente conforme (ALMEIDA; FERREIRA, 2005), e sobre a necessidade de financiamento do setor público (NFSP), sendo essa o resultado fiscal por excelência para (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). Estas duas representam as variáveis dependentes dos modelos RP e NFSP, respectivamente.

As variáveis explicativas ou independentes, de ordem fiscal, foram encontradas na literatura (ALMEIDA; FERREIRA, 2005; CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTTO, 2021; BALDISSERA; ARAÚJO, 2021; MELLO; SLOMSKI, 2008) e na base legal voltada às finanças estaduais, Lei nº 4.320/64 e LC nº 101/2000. Entretanto, diferentemente da literatura empírica, utilizou-se os valores disponibilizados pelas fontes de dados oficiais, sem compor índices ou novos indicadores, haja visto, que na maioria dos estudos foram usados indicadores formados pela razão entre contas de receitas ou despesas e receita corrente líquida, dentre outras combinações, de acordo com o

interesse do estudo, mas tendo como fontes principais balanços orçamentários, relatórios de demonstrativos fiscais e indicadores econômicos.

Assim, para esta pesquisa, como variáveis explicativas ou independentes elegeu-se as variáveis Receita Corrente, Receita de Capital, Despesa Corrente (excluída a despesa com pessoal), Despesa de Capital e Despesa Total com Pessoal. Ainda na condição de variáveis explicativas ou independentes, utilizou-se de indicadores econômicos e demográficos, como o Produto Interno Bruto, a razão de dependência de jovens e razão de dependência de idosos (ALVES; VASCONCELOS; CARVALHO, 2010; BARROS, 2018; NASCIMENTO; DIÓGENES, 2021; PITTA; STAMP, 2020; TAFNER, 2012; VASCONCELOS; GOMES, 2012), supondo que esses dois últimos, influenciam sobre os gastos públicos, respeitando as particularidades de ambos. O Quadro 8 apresenta as variáveis, classificações e relação esperada entre dependentes e independentes.

Quadro 8 – Identificação das variáveis dependentes e independentes, classificações e relação esperada entre as variáveis

Variável	Relação com RP	Relação com NFSP	Classificação
Receita Corrente (RCOR)	Positiva	Negativa	Fiscal
Receita de Capital (RCAP)	Negativa	Positiva	Fiscal
Despesa Corrente (DCOR_D)	Negativa	Positiva	Fiscal
Despesa de Capital (DCAP)	Negativa	Positiva	Fiscal
Despesa com pessoal (DTP)	Negativa	Positiva	Fiscal
Produto Interno Bruto Per capita	Positiva	Negativa	Econômica
Razão de Dependência de Idosos	Negativa	Positiva	Social
Razão de Dependência de Jovens	Negativa	Positiva	Social
Tempo	-	-	Controle

Fonte: elaborado pelo autor

Assim, chegamos aos modelos empíricos 1 e 2, expressos da seguinte forma:

$$rp_{it} = \alpha_i + \beta_1 rcor + \beta_2 rcap - \beta_3 dcor_d - \beta_4 dcap - \beta_5 dtp + \beta_6 pib - \beta_7 rdi - \beta_8 rdj + \varepsilon_{it}$$

e

$$nfs_{it} = \alpha_i + \beta_1 rcor + \beta_2 rcap + \beta_3 dcor_d + \beta_4 dcap + \beta_5 dtp + \beta_6 pib + \beta_7 rdi + \beta_8 rdj + \varepsilon_{it}$$

Onde: β_1 a β_8 representam os parâmetros estimados pelo modelo de regressão; ε_{it} sinaliza os resíduos da regressão, e os demais itens se referem aos indicadores mencionados nos três parágrafos anteriores. Os modelos estimados são detalhados no capítulo 4, na apresentação dos resultados.

4.3.2 Eficiência e Análise Envoltória de Dados (DEA)

A eficiência é um conceito frequentemente encontrado na literatura internacional teórica e empírica sobre alocação de recursos e geração de bem-estar social por parte dos países, regiões, estados ou municípios, segundo Matos (2017), sendo comum medições em diferentes níveis. Ser eficiente, é dever dos governos, pois possuem a função de executar políticas públicas e atender as demandas da sociedade (SILVEIRA et al., 2020).

Assim, a adoção do princípio da eficiência foi o maior êxito da reforma administrativa na administração pública brasileira, para Castro (2006), pois possibilitou inúmeras inovações no Setor Público. Segundo Cavalcante (2011), eficiência relaciona-se com a habilidade administrativa de transformar os recursos disponíveis (financeiros, materiais ou humanos) em resultados, buscando otimização da relação custo-benefício.

É o princípio administrativo mais moderno, segundo Meirelles (1996, grifo nosso), pois a gestão pública já não pode ser desempenhada *apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público, assim como, o satisfatório atendimento das necessidades da sociedade*. Para Torres (2004, p.29), “não basta mais desempenhar uma quantidade enorme de atribuições sociais, é preciso atender com eficiência, economicidade e agilidade”. Exige-se uma administração pública à altura de suas importantes responsabilidades.

Então, a eficiência na aplicação dos recursos públicos é relevante, e segundo Motta, Maciel e Pires (2014), a forma como o Estado decide e implementa a alocação desses recursos define como estão sendo atendidos os anseios sociais, por isso a qualidade do gasto público é relevante. Pois, a eficiência de um processo é a razão entre saídas agregadas (*output*) e entradas agregadas (*input*) (KAO et al., 1995).

A eficiência pode ser de dois tipos: técnica e econômica, que são distintas, pois a técnica ocorre quando se emprega o menor nível de insumos possível para produzir um nível dado de produção e a econômica quando com um mesmo custo se obtém um nível de produção maior. Porém, a eficiência econômica é uma extensão da eficiência técnica, pois uma produção é economicamente eficiente se conseguir a máxima eficiência técnica (PEÑA, 2008).

Então, dada a necessidade e a importância da eficiência em processos, buscou-se métodos para sua mensuração, para a qual cita-se os dois que são utilizados: o paramétrico, em que se utilizam métodos econométricos, e o não-paramétrico que tem por base a programação matemática. Os paramétricos supõem uma relação funcional predefinida entre recursos e resultados. Os não paramétricos são menos restritivos à tecnologia de produção em determinada unidade e baseiam-se na ideia de envolver os dados observados para constituição da fronteira de eficiência (CAVALCANTE, 2011).

A técnica não-paramétrica predominante na literatura é a Análise Envoltória de Dados (DEA) que se utiliza de programação linear para construir uma fronteira, que servirá de referência para os cálculos das medidas de eficiência relativa (IMORI, 2011). A *DEA (Data Envelopment Analysis)* realiza a avaliação comparativa dos resultados de um grupo de tomadores de decisão (*Decision Making Unit* ou *DMU*) e, para tal, utiliza-se de um conjunto de ferramentas matemáticas, onde estabelece fronteiras de eficiência entre as *DMUs* avaliadas (SHAW, 2009).

Essa técnica surgiu na década de 1950 e vem sendo utilizada desde a década de 1970 para avaliar a eficiência produtiva de unidades educacionais. Sua origem se deu em um trabalho que avaliou a eficiência de programas escolares especiais no Estado do Texas – USA (CHARNES; COOPER; RHODES, 1978). A operacionalização da *DEA* se deu com a proposição de medir a eficiência de processos por meio de análise de insumos (*inputs*) e produtos (*outputs*) não paramétricos de um processo (CHARNES; COOPER; RHODES, 1978; BANKER; CHARNES; COOPER, 1984).

A utilização do método *DEA*, passa necessariamente pelas seguintes etapas: (a) a identificação das *DMUs*; (b) a descrição dos processos produtivos para seleção das variáveis (*inputs e outputs*) relevantes e apropriadas ao estudo; e (c) a aplicação do modelo *DEA* adequado (PEÑA, 2008). No Quadro 9 são apresentados os termos técnicos usuais, conforme Mareth e Paim (2012).

Quadro 9 - Termos técnicos usuais na Análise Envoltória de Dados (DEA)

Sigla	Definição
<i>DMU</i> (Decision Make Units)	São as unidades sob avaliação, sendo necessário que elas sejam homogêneas, obtendo os mesmos resultados (produtos), utilizando os mesmos recursos (insumos), variando apenas a quantidade ou intensidade.
<i>INPUT</i> (Insumos)	São os recursos consumidos pelas <i>DMUs</i> para obter os resultados, ou produtos, desejados. Também chamados de entradas.
<i>OUTPUT</i> (Produtos)	Representam os resultados obtidos pelas <i>DMUs</i> , as saídas. Pode ser, por exemplo, o lucro.
INDICADOR DE EFICIÊNCIA	É o escore de eficiência calculado para cada <i>DMU</i> . A medida de eficiência calculada pela <i>DEA</i> é uma generalização de medidas usuais de produtividade que relacionam insumos consumidos e resultados obtidos.

Fonte: adaptado de Mareth e Paim (2012).

Para a realização da análise envoltória de dados (*DEA*) há dois modelos conhecidos, o CCR e o BCC. Eles abordam duas formas de maximizar a eficiência, reduzindo o consumo de insumos e mantendo o nível de produção (orientado ao insumo), ou orientado ao produto, quando se busca aumentar a produção, mantendo os níveis de insumos (PEÑA, 2008).

O modelo CCR considera retornos de escala constante e, segundo Brunetta (2004), isto ocorre quando os insumos aumentam ou diminuem na mesma proporção dos produtos. Já, o modelo BCC considera retornos variáveis de escala. Para Mariano (2008), o modelo BCC propõe comparar *DMUs* que têm operações similares, sendo a eficiência, o resultado da razão entre a sua e a maior produtividade, dentre as *DMUs*.

A *DEA* é particularmente adequada na avaliação de organizações onde os preços dos insumos e recursos (*inputs*), bem como os produtos e resultados (*outputs*), não são conhecidos ou são inexistentes, evitando, assim, de acordo com Brunetta (2004), a definição de pesos aos insumos e produtos e permitindo que cada organização seja valorizada com o que tem de melhor (BELLONI, 2000; BRUNETTA, 2004).

Nesse método, *inputs* e *outputs* são os que permitem a avaliação do desempenho das operações e que as ajudam a se tornarem mais produtivas e eficientes. Essa avaliação de desempenho das *DMUs* torna-se uma ferramenta de importância dentro do cenário atual das organizações, pois revelam-se pontos fortes e fracos das operações, além de ameaças e oportunidades aos processos vigentes (MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2012).

Nas organizações, as análises com o uso do *DEA* vêm sendo realizadas, de modo geral, com *inputs* e *outputs* semelhantes (número de funcionários, faturamento, capacidade produtiva, número de pontos de vendas, entre outros), principalmente em empresas de serviços, onde a medição da eficiência produtiva envolve toda a empresa e os indivíduos relacionadas a essa (SHAW, 2009). Sua utilização principal tem sido para criação de *benchmarking*, ao identificar as unidades com maior eficiência sobre as outras, ou seja, os exemplos a serem seguidos por uma unidade considerada ineficiente (ZHU, 2009).

O método *DEA* também tem se aplicado com sucesso na Administração Pública e nas organizações sem fins lucrativos no estudo de eficiência, segundo Peña (2008), que é um conceito relativo, porque compara o que foi produzido com o que poderia ter sido produzido com os disponíveis. Isto é, compara a produtividade ideal com a real e procura minimizar a relação insumos e produtos, assegurando a otimização da utilização dos recursos, portanto, relaciona-se com os meios e não com os fins (EPSTEIN; HENDERSON, 1989).

Para Belloni (2000), a eficiência na produção tem seus critérios associados aos conceitos de racionalidade econômica e de produtividade material e revela a capacidade da organização de produzir um máximo de resultados com um mínimo de recursos. A eficiência na produção, pode ser analisada sob dois pontos de vista:

da eficiência produtiva e da eficiência alocativa. A eficiência produtiva, componente físico que se refere à habilidade de evitar desperdícios produzindo tantos resultados quanto os recursos utilizados permitirem ou utilizando o mínimo possível de recursos para aquela produção. Assim, a avaliação da eficiência produtiva pode ser orientada para o crescimento da produção, que visa ao aumento dos níveis de produção mantidas as quantidades de recursos; ou orientada para a economia de recursos, que busca a redução dos recursos utilizados mantendo-se os níveis de produção; ou orientada para alguma combinação desses dois objetivos. Em todos os casos, o objetivo é obter ganhos de produtividade através da eliminação das fontes de ineficiência. O segundo ponto de vista corresponde à eficiência alocativa e se refere à habilidade de combinar recursos e resultados em proporções ótimas dados os preços vigentes. A inexistência de qualquer tipo de relação de preços entre os resultados [...] inviabiliza a avaliação da eficiência alocativa de uma empresa pública (Belloni, 2000, p.18).

Frente a essas possibilidades de análise da eficiência, Banker, Charnes e Cooper (1984) destacam que a *DEA* ainda permite decompor a eficiência produtiva em dois componentes: a eficiência de escala, associada a variações da produtividade decorrentes de mudanças na escala de produção, e a eficiência técnica, associada à habilidade gerencial da organização.

Para Souza e Wilhelm (2009), a *DEA* é uma ferramenta não-paramétrica que avalia a eficiência técnica relativa de *DMUs*, comparando entidades que realizam tarefas similares e se diferenciam pela quantidade de recursos utilizados e de bens produzidos. O valor da eficiência calculada pela técnica *DEA* será sempre um número entre 0 e 1, pois nessa técnica, uma *DMU* deve ser comparada com sua projeção na fronteira, ou seja, seu padrão ótimo, onde a máxima eficiência que poderá atingir será 1 (MARIANO, 2008). O problema de otimização da *DEA*, para cada *DMU* analisada, pode ser expresso, segundo Lins et al. (2007), da seguinte forma:

$$= \frac{\sum_j \mu_j Y_{jk}}{\sum_i v_i X_{ik}} = \frac{\mu Y_k}{v X_k} \quad [4]$$

em que:

μ e v são pesos ou multiplicadores;

X_k são os insumos;

Y_k são os produtos; e

por convenção, $\frac{\mu Y_k}{v X_k} \leq 1$, o que gera índices de eficiência entre 0 e 1.

A *DEA* demonstra relações que podem não ser encontradas em outros métodos. Assim, além de demonstrar relações de eficiência relativa para cada *DMU*, ela fornece informações sobre o que é necessário para que ocorra o ajuste de uma *DMU* ineficiente (BANKER; MAINDIRATTA, 1986). Porém, em que pese a importância e a aplicabilidade do *DEA*, tanto ela quanto a técnica em si, apresentam pontos fortes e limitações, como demonstra o Quadro 10.

Quadro 10 - Pontos fortes e limitações do DEA e da técnica

(continua)

Forças do <i>DEA</i>	Limitações do <i>DEA</i>
Tratamento de múltiplos <i>inputs</i> e <i>outputs</i>	Exigência de que as <i>DMUs</i> desempenhem as mesmas atividades e possuam objetivos comuns
Não exigência da parametrização das variáveis	Dificuldade de realização de testes estatísticos de hipóteses
Medição da eficiência relativa, por comparações de pares	Maior incidência de problemas com erros de Medição

(conclusão)

Forças do <i>DEA</i>	Limitações do <i>DEA</i>
Não exigência da relação funcional entre insumos e produtos	Sensibilidade às escolhas arbitrárias das variáveis, podendo ocorrer à inserção de variáveis não importantes no processo
Construção de fronteira eficiente sem estabelecer ponderações	Não medição da eficiência absoluta
Indicação de <i>DMUs</i> ineficientes e grau em que precisam melhorar para alcançar a eficiência	Sensibilidade a erros de medida, em razão da sua natureza determinística
Revelação das relações entre variáveis que não são observadas em outros métodos	Exige um número de <i>DMUs</i> superior ao número de variáveis, pois poucas <i>DMUs</i> não são bem discriminadas pelo <i>DEA</i>

Fonte: Mainardes, Alves e Raposo (2012).

De acordo com Charnes, Cooper e Rhodes (1978), a *DEA* é uma técnica de programação linear que visa medir o desempenho relativo de unidades organizacionais onde a presença de múltiplos *inputs* e *outputs* torna as comparações difíceis. De modo geral, a *DEA* tem sido utilizado para estimar a utilização ótima de *inputs*, a produtividade, a identificação de grupos estratégicos, a determinação de pontos de referência e programas de gestão da qualidade total, a estimativa dos custos sociais e privados de regulação e a capacidade de *outputs* indesejáveis (KIRKLEY et al., 2003).

Neste sentido, o *DEA* pode ser apropriado onde as unidades possuam *inputs* ou *outputs* variados, ou quando existe um elevado grau de incerteza ou discordância sobre o valor de algumas entradas ou saídas (como é o caso das percepções das pessoas). Diferente de outras metodologias, a *DEA* é voltada para as fronteiras, e não para uma tendência central, como são as regressões (SARRICO; DYSON, 2000).

Há dois Modelos para a realização da análise envoltória de dados (*DEA*), conhecidos como CCR e BCC. Inicialmente, o modelo proposto por Charnes, Cooper e Rodhes, designado por CCR, foi desenhado para uma análise com retornos constantes de escala (CRS – Constant Returns to Scale). Posteriormente, foi estendido por Banker, Charnes e Cooper para incluir retornos variáveis de escala (VRS - Variable Returns to Scale) e passou a ser chamado de BCC. Cada um desses modelos pode ser desenhado sob duas formas de maximizar a eficiência: 1. Reduzir o consumo de insumos, mantendo o nível de produção, ou seja, orientado ao insumo. 2. Aumentar a produção, dados os níveis de insumos, ou seja, orientado ao produto (PEÑA, 2008).

Segundo Coelli et al. (1998), o modelo CRS (ou CCR) com orientação tanto aos produtos como aos insumos pressupõe que as unidades avaliadas operam com retornos constantes de escalas. É caracterizado pela redução de insumos mantendo o nível de produção, ou seja, orientação ao insumo. Esse modelo, pode ser expresso como:

$$\text{Max}_{\theta, \lambda, \theta}, \text{ sujeito a: } -\theta y_i + Y\lambda \geq 0, x_i - X\lambda \geq 0 \text{ e } \lambda \geq 0 \quad [5]$$

em que:

$1 \leq \theta < \infty$ corresponde ao escore de eficiência técnica bruto das *DMUs*;

$(\theta - 1)$ é o aumento proporcional na produção que poderia ser obtido pela *i*-ésima *DMU*, mantendo-se constante a utilização dos insumos;

y é o produto da *DMU*;

x é o insumo;

X é a matriz de insumos ($n \times k$);

Y é a matriz de produtos ($n \times m$); e

λ é o vetor de constantes que multiplica a matriz de insumos e produtos.

De acordo com Brunetta (2004), o retorno constante de escala ocorre quando os insumos aumentam ou diminuem na mesma proporção dos produtos. Para Kassai (2002), este modelo permite uma avaliação objetiva da eficiência global e identifica as fontes das ineficiências identificadas. E Mariano (2008) acrescenta que o modelo adota a hipótese de que os *inputs* e *outputs* são proporcionais entre si, fazendo com que o formato da fronteira de eficiência seja uma reta com um ângulo de 45 graus.

Já o modelo VRS (ou BCC), destina-se a aumentar a produção, mantendo os níveis de insumo e, portanto, possui orientação ao produto (COELLI et al., 1998), e pode ser expresso por:

$$\text{Max}_{\theta, \lambda, \theta}, \text{ sujeito a: } -\theta y_i + Y\lambda \geq 0, x_i - X\lambda \geq 0, N_1'\lambda = 1 \text{ e } \lambda \geq 0 \quad [6]$$

em que:

N_1 é um vetor ($N \times 1$) de algarismo unitários.

$1 \leq \theta < \infty$ corresponde ao escore de eficiência técnica bruto das *DMUs*;

y é o produto da *DMU*;

x é o insumo;

X é a matriz de insumos ($n \times k$);

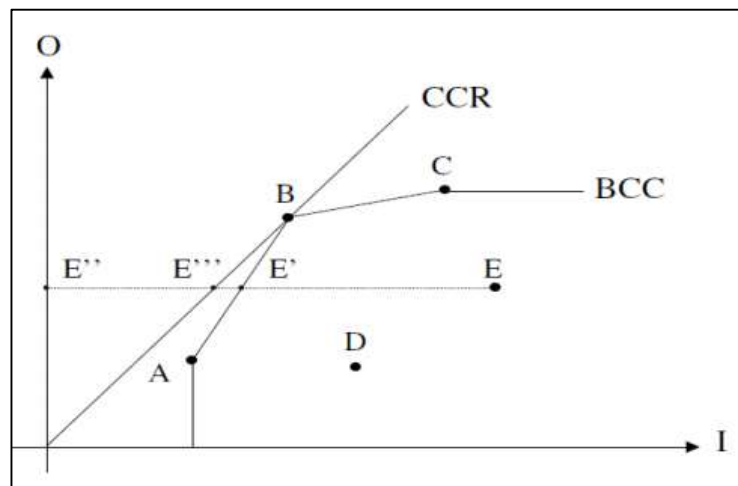
Y é a matriz de produtos ($n \times m$); e

λ é o vetor de constantes que multiplica a matriz de insumos e produtos.

O modelo BCC considera retornos variáveis de escala, ou seja, ao ocorrer uma alteração nos insumos, pode-se esperar qualquer comportamento da produção, pois não existe uma proporção constante (BRUNETTA, 2004). O modelo BCC propõe comparar *DMUs* que têm operações similares, sendo a eficiência, o resultado da razão entre a sua e a maior produtividade, dentre as *DMUs* (MARIANO, 2008).

Apresenta-se uma comparação entre as fronteiras dos dois modelos CCR e BCC na Figura 1.

Figura 1 - Comparação das fronteiras entre os modelos CCR e BCC



Fonte: Mello et al. (2004)

Além das diferenças entre os retornos de escala, os modelos *DEA* diferem ainda, quanto ao tipo de orientação. De acordo com Souza e Wilhelm (2009), os modelos são diferenciados em

independentemente da escala de operação e, assim, passa a “envolpar” as unidades ineficientes para cada escala de produção. Ao trabalhar com uma fronteira convexa, considera as unidades com baixos níveis de consumo de insumos como unidades operadas com retornos crescentes de escala e vice-versa. Assim, o Modelo BCC admite que a eficiência máxima varie em função da economia de escala e permite comparar unidades de portes distintos (BELLONI, 2000).

No entanto, os índices de eficiência dependem da orientação escolhida, e segundo Belloni (2000), se a orientação é ao produto, visando maximizar a produção, para um dado nível de insumos, a formulação do Modelo BCC é:

$$\text{Min } h_o \sum_{i=1}^m v_r x_{ro} + v_o \quad [5]$$

Sujeito a:

$$\sum_{i=1}^n u_i y_{io} = 1 \quad [5.1]$$

$$\sum_{r=1}^m u_i y_{rj} - \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} - v_o \leq 0 \quad j = 1, \dots, o, \dots, N \quad [5.2]$$

$$u_r, v_i \geq 0 \quad r = 1, \dots, m; \quad i = 1, \dots, n \quad [5.3]$$

Quando a orientação é aos insumos, portanto, desejando-se minimizar os insumos, sem alteração do nível de produção, a formulação é:

$$\text{Max } h_o \sum_{r=1}^m u_r y_{ro} - u_o \quad [6]$$

Sujeito a:

$$\sum_{i=1}^n v_i x_{io} = 1 \quad [6.1]$$

$$\sum_{r=1}^m u_i y_{rj} - \sum_{i=1}^n v_i x_{ij} - u_o \leq 0 \quad j = 1, \dots, o, \dots, N \quad [6.2]$$

$$u_r, v_i \geq 0 \quad r = 1, \dots, m; \quad i = 1, \dots, n \quad [6.3]$$

Salienta-se que as equações [5] e [6] se distinguem das formulações do Modelo CCR pela existência das variáveis v_o e u_o , que representam os retornos variáveis de escala. Quando negativas, indicam retornos crescentes; quando positivas, retornos decrescentes; e, caso sejam nulas, retornos constantes de escalas. Além disso, os índices de eficiências do Modelo BCC com orientação ao produto e ao insumo não são iguais, como acontece com o Modelo CCR, devido à convexidade da fronteira eficiente, mas mantém a classificação entre as unidades eficientes e ineficientes.

Apesar de os modelos *DEA* apresentarem a vantagem de permitir fazer ordenações sem depender de opiniões de decisores, são extremamente benevolentes com as unidades avaliadas. Estas podem ser eficientes desconsiderando vários dos critérios de avaliação. Assim, é comum haver um grande número de unidades com eficiência 1,0. Nesses casos, é recomendado o uso de técnicas que aumentem o nível de discriminação entre as *DMUs*, sendo a fronteira invertida uma delas (MEZA et al., 2003).

Conforme Leta et al. (2005), a fronteira invertida é composta pelas *DMUs* com as piores práticas gerenciais, podendo ser chamada de fronteira ineficiente. Para ordenar as *DMUs*, calcula-se um índice de eficiência agregado, que é a média aritmética entre a eficiência em relação à fronteira original e a ineficiência em relação à fronteira invertida. Este índice pode ser apresentado de forma normalizado, para o que basta dividir todos os valores pelo maior índice calculado.

A partir das características apresentadas, entendeu-se como adequada a apuração dos escores de eficiência técnica, que é associada à habilidade gerencial, por meio do modelo BCC, pois a gestão pública não supõe retornos constantes de escala (PEDROSO; CALMON; BANDEIRA, 2009).

Destaca-se ainda o uso da técnica de fronteira invertida, visto que foi considerada capaz de apurar os escores de eficiência relativa desejada com grau de discriminação apropriado à presente pesquisa. Quanto à orientação, optou-se pelo método voltado aos *outputs*, justamente por serem variáveis de finanças públicas relacionadas aos recursos que um governo dispõe para promover o crescimento e o desenvolvimento do ente e para atender às demandas da sociedade.

Assim, foi com base nessas abordagens apresentadas sobre a Análise Envoltória de Dados (*DEA*) que esta pesquisa se utilizou do método para elaborar o ranking dos estados brasileiros, a partir da eficiência relativa de gestão fiscal entre 2000 e 2019.

4.3.2.1 Definição das DMUs, Inputs e Outputs da pesquisa

Em relação à primeira etapa, selecionou-se as 27 unidades federativas brasileiras como *DMUs* da análise, pois mesmo com particularidades operativas, apresentam homogeneidade quanto aos objetivos e natureza. Como segunda etapa, identificou-se as variáveis que resultaram como significativas a pelo menos um dos modelos estimados (RP e NFSP) por meio da Regressão de Dados em Painel, sendo essas os *inputs* para a técnica *DEA*, e como *outputs*, utilizou-se as variáveis dependentes dos modelos estimados.

Visto que o período de análise compreende o período de 2000 a 2019, dividiu-se em seis diferentes tempos de mandatos de governos estaduais, porém em dois deles, no primeiro e no último, os dados são parciais aos tempos de mandato, os quais denominou-se de incompletos, e aos outros quatro, em que os dados representam todos os anos dos mandatos, denominou-se de completos.

Assim, os períodos foram identificados da seguinte forma: i) 2000-2002 (incompleto); ii) 2003-2006 (completo); iii) 2007-2010(completo); iv) 2011-2014 (completo); v) 2015-2018 (completo); e vi) 2019 (incompleto). Cabe observar, que essa divisão em tempos de mandato, representa a forma adequada encontrada para a tabulação, apuração, apresentação e análise dos dados, não havendo qualquer propósito de relacionar os resultados com questões político-partidárias dos respectivos governos, mas sim, com a possibilidade de alterações dos níveis de eficiência relativa, motivadas pela descontinuidade ou mudanças de estratégias de gestão, devido às trocas de governo, ou não.

Essa identificação permitiu a apuração dos resultados de eficiência relativa da gestão sobre os indicadores de resultado primário e necessidade de financiamento das unidades federativas brasileiras a cada tempo de gestão, ou seja, são análises *cross-section*, a partir das médias das variáveis utilizadas, a cada tempo de mandato, o que viabilizou o alcance do quarto objetivo específico da presente pesquisa.

Assim, para a aplicação do método *DEA*, atendeu-se à recomendação de Gomes, Mangabeira e Mello (2005), quanto ao número de *DMUs*, que deve ser, no mínimo, três vezes maior do que a soma dos fatores de *inputs* e *outputs*. A presente análise de eficiência relativa se

trata de um exercício empírico de aplicação do método *DEA*. A aplicação foi realizada com o apoio do *software* Sistema Integrado de Apoio à Decisão (Siadv3.0).

No Quadro 11, são apresentados os resultados das duas primeiras etapas necessárias à aplicação do *DEA*.

Quadro 11 – Identificação das DMUs e variáveis de entrada (input) e saída (output)

<i>DMUs</i>	<i>Inputs</i>	<i>Outputs</i>
26 estados brasileiros e Distrito Federal	Despesas Correntes (DCOR_D) Despesas de Capital (DCAP) Receitas Correntes (RCOR) Receitas de Capital (RCAP) Despesas total com pessoal (Dtp) Produto Interno Bruto (PIB) Razão de Dependência de Idosos (RDI)	Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) e Resultado Primário (RP)

Fonte: elaborado pelo autor

Verifica-se no Quadro 11 que as *DMUs* para esta análise são as 27 unidades federativas brasileiras e que as variáveis consideradas como *inputs* são todas aquelas utilizadas na estimação dos modelos, tanto para RP, quanto para NFSP, exceto a Razão de Dependência de Jovens (RDJ), visto que não demonstrou significância em nenhuma das estimações, conforme segunda etapa supramencionada. Por fim, os *outputs* referem-se às variáveis dependentes utilizadas na estimação dos modelos, pois esta proposta buscou avaliar a eficiência técnica das *DMUs* com orientação aos produtos.

5 ANÁLISE DE RESULTADOS

Apresenta-se neste capítulo os resultados da pesquisa que visa verificar quais são os determinantes aos indicadores de resultado primário e necessidade de financiamento do setor público dos estados brasileiros e Distrito Federal no período de 2000 a 2019.

A análise se divide em cinco seções, sendo todas as variáveis utilizadas, fiscais e econômicas, em valores *per capita*. No primeiro, analisou-se a trajetória dos indicadores de resultado primário (RP) e necessidade de financiamento dos estados e Distrito Federal (NFSP) durante o lapso temporal da pesquisa.

Logo após, o segundo item destina-se a apresentar a avaliação acerca do cumprimento aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para a despesa total com pessoal (DTP), pelas 27 unidades federativas brasileiras. Em seguida, no terceiro item, apresenta-se as estimações dos dois modelos propostos pela pesquisa (RP e NFSP), a partir da Regressão Linear Múltipla de Dados em Painel.

No quarto e último item, apresenta-se o *ranking* de eficiência relativa das unidades federativas, a partir do método de Análise Envoltória de Dados (DEA). Como quinto e último item, são apresentadas as considerações finais.

5.1 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DOS INDICADORES RESULTADO PRIMÁRIO E NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL ENTRE 2000 E 2019

Inicialmente, cumpre relembrar que os indicadores de resultado primário (RP) e necessidade de financiamento do setor público (NFSP) representam um dos principais indicadores de saúde financeira de um ente e o resultado fiscal por excelência, respectivamente (ALMEIDA; FERREIRA, 2005; GIAMBIAGI; ALÉM, 2011). O RP representa a diferença entre receitas e despesas não financeiras e a NFSP é a variação da Dívida Consolidada Líquida (DCL), equivalente ao resultado nominal apurado pelo método “abaixo da linha”, ou seja, é a diferença entre os estoques da DCL em momentos distintos (MDF, 2021; GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Logo, são desejados os resultados positivos para RP (superávit), e negativos à NFSP até 2017. Para apresentar as variáveis em análise nesta seção e suas medidas de estatística descritiva, elaborou-se a Tabela 1.

Tabela 1 – Medidas de estatística descritiva das variáveis RP e NFSP

Variável	Dimensão	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo	Correlação (r)
RP n = 498	Overall	198,94	464,57	- 2,471,78	3,329,21	-0,27
	between		222,56	- 57,82	1,073,41	
	Within	-	416,48	- 3,346,24	3,072,46	
NFSP n = 510	Overall	128,35	410,71	- 1,421,50	2,427,28	
	between		158,84	- 51,13	502,71	
	Within	-	379,51	- 1,539,45	2,442,25	

Fonte: dados da pesquisa

Observando-se a Tabela 1, o resultado da correlação indica baixa associação entre as variáveis (PESTANA; GAGEIRO, 2003, p. 189), sugerindo que não é possível explicar integralmente os resultados para RP e NFSP a partir das mesmas variáveis, mas o sinal negativo confirma a relação inversa e esperada entre as variáveis, já que a atribuição dada ao RP pelo artigo 31 da LRF, define-o como importante dispositivo para recondução das dívidas aos limites legais. Logo, quando o RP aumenta, espera-se redução da NFSP.

A média positiva do RP das 27 unidades federativas entre 2000 e 2019, no valor de R\$ 198,94, permite a suposição de duas condições: primeira, maior ocorrência de RP superavitários e segunda, ocorrência de superávits de RP em montantes superiores ao total dos déficits no período, sugerindo resultados em âmbito nacional favoráveis à redução dos níveis de endividamento. Mora (2002) corrobora, pois afirma que a sustentabilidade e equacionamento do endividamento depende do crescimento do PIB, dos resultados fiscais dos governos estaduais e o comportamento da taxa de juros.

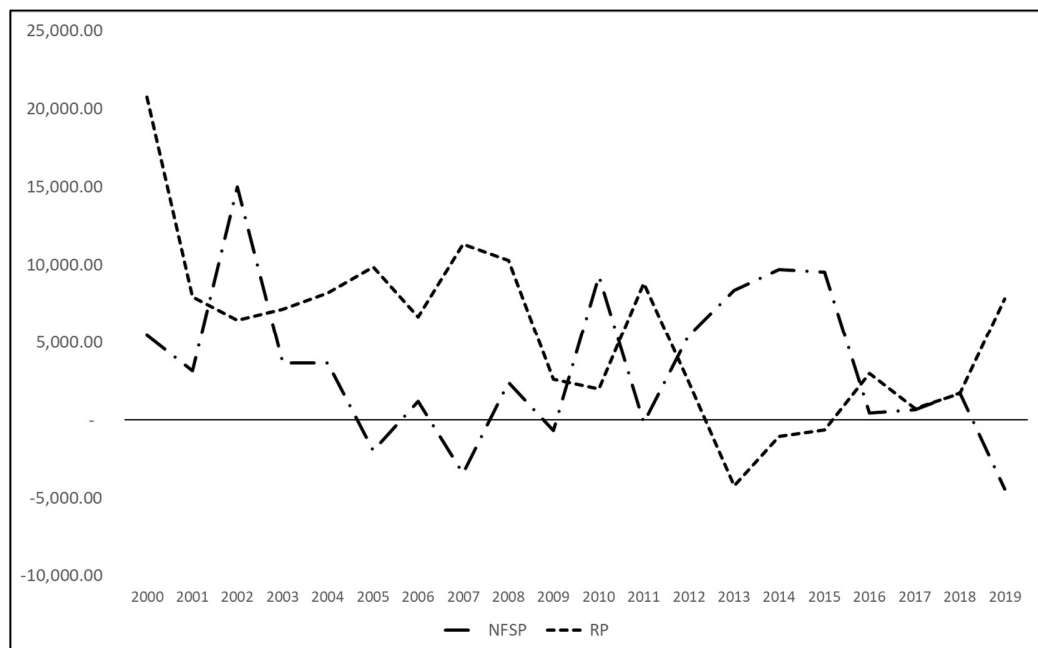
Porém, a média observada para a variável NFSP, positiva e de R\$ 128,35, representa que nesses vinte anos de análise, as variações com aumentos nos estoques de DCL nas unidades federativas, em média, ainda superam o montante de reduções, apesar dos RP favoráveis, supramencionados.

Os indicadores de desvio padrão, indicam variações expressivas com amplitudes que chegam a representar 2,3 e 3,2 vezes as médias de RP e NFSP, respectivamente. Essa situação, para Gama Neto (2019), simboliza o grau de liberdade dos governos para manipular as restrições orçamentárias. Para Lopreato (2000), essa liberdade dos governadores contribuiu para o endividamento dos estados. Nesse sentido, descontinuidade nas estratégias de gestão das finanças

estaduais, associadas aos diferentes cenários socioeconômicos, que podem explicar essa volatilidade dos indicadores.

As trajetórias dos resultados obtidos para RP e NFSP são apresentadas no Gráfico 1, a partir do valor total das unidades federativas, realizados a cada exercício. Portanto, representa o comportamento dos 26 estados e Distrito Federal.

Gráfico 1 – Trajetória das necessidades de financiamento do setor público das regiões brasileiras



Fonte: dados da pesquisa

O Gráfico 1, sob uma análise geral, evidencia a relação inversa esperada entre as variáveis e indicada pela correlação negativa e sinalizar resultados favoráveis ao controle dos níveis de endividamento. Pois, enquanto a trajetória da NFSP apresenta tendência de redução entre os anos 2000 e 2007, a RP sinaliza aumentos. Observações similares são feitas por Pellegrini (2020), que constata crescimento de 1,2% de PIB nas receitas estaduais, de 2003 a 2008, e uma piora da situação nos anos seguintes, em que as receitas caíram 0,3% de PIB de 2009 a 2014.

Associa-se essas trajetórias entre 2000 e 2007 aos efeitos do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos estados (PARAFE), conforme a lei nº 9.496/1997,

convergindo à afirmação de Freire e Freire Filho (2006), sobre o fato de o programa exigir uma condução fiscal responsável dos estados, visando ao controle de gastos e empréstimos.

No entanto, para Lopreato (2000; 2008) as renegociações parciais das dívidas e o controle de acesso a novos financiamentos pouco serviram para frear o endividamento. E, mesmo verificando crescimento do superávit primário e o declínio da relação DCL/RCL, como os sinais mais visíveis do PARAFE, as dificuldades aos estados persistiram. Evidenciaram assim, o relaxamento dos estados na condução fiscal, resultando no aumento das dívidas (CASSIMIRO; NASCIMENTO; VIOTTO, 2021; MELLO; SLOMSKI, 2008). Essas tentativas de controle do endividamento de entes subnacionais foram frustradas, porque esbarravam na tentativa de acomodar anseios da esfera central e das esferas estaduais e os contratos estiveram dentro de uma lógica de enfraquecimento dos entes estaduais (TORREZAN; PAIVA, 2021).

Em que pese as expectativas após as renegociações de 1997 entre estados e União, promulgou-se a LRF em 04 de maio de 2000, objetivando a gestão fiscal responsável e transparente. Por isso, sob a premissa de efeitos positivos da referida Lei, associa-se as trajetórias de RP e NFSP entre 2000 e 2007 a sua promulgação, considerando que Almeida e Ferreira (2005) a classificam como um instrumento eficaz para controle do endividamento público. Porém, destaca que, mesmo assim, é necessário que os entes apresentem crescimento econômico, gradativa redução das taxas de juros e geração de superávits primários.

Para a análise desagregada, elaborou-se a Tabela 2 onde se apresentam as medidas de estatística descritiva dos 26 estados e Distrito Federal para as variáveis NFSP e RP.

Tabela 2 – Medidas de estatística descritiva das variáveis NFSP e RP das unidades federativas

(continua)

UF	NFSP		RP		Razão NFSP / RP
	Média	Desvio Padrão	Média	Desvio Padrão	
AC	284,77	574,05	0,95	558,60	299,76
AL	148,50	344,29	265,44	319,64	0,56
AM	54,02	226,85	69,26	218,14	0,78
AP	159,34	709,09	498,61	781,45	0,32
BA	38,17	172,89	93,33	82,48	0,41
CE	39,99	209,20	154,17	84,58	0,26
DF	99,75	279,03	- 57,82	404,22	-1,73
ES	- 51,13	295,29	566,40	726,83	- 0,09
GO	149,08	268,77	200,95	166,74	0,74
MA	- 3,35	144,45	162,48	275,79	-0,02

						(conclusão)
MG	315,42	315,54	87,37	193,08	3,61	
MS	129,39	325,61	297,85	240,01	0,43	
MT	113,38	691,32	345,64	602,57	0,33	
PA	2,99	87,50	60,27	74,58	0,05	
PB	5,76	148,77	71,41	124,75	0,08	
PE	63,70	157,06	82,99	345,46	0,77	
PI	- 0,87	203,03	64,06	163,07	-0,01	
PR	21,66	318,02	146,03	142,66	0,15	
RJ	502,71	513,26	69,77	316,89	7,21	
RN	10,56	151,60	184,14	611,85	0,06	
RO	- 8,03	296,09	239,12	238,63	-0,03	
RR	246,30	946,43	1.073,41	1.155,08	0,23	
RS	500,86	301,13	87,79	126,42	5,71	
SC	73,55	353,58	145,03	213,16	0,51	
SE	- 19,20	339,29	158,15	288,94	-0,12	
SP	456,13	358,63	199,62	76,70	2,28	
TO	80,87	278,75	297,34	689,48	0,27	

Fonte: dados da pesquisa

A Tabela 2 cristaliza as diferenças significativas entre as unidades federativas para o RP e NFSP, conforme esperado. Entre os 27 entes federativos, apenas Espírito Santo, Maranhão, Piauí e Rondônia apresentaram reduções médias nos estoques de endividamento, indicadas pelos resultados negativos de NFSP. Essas mesmas unidades, apresentaram médias positivas de RP, sugerindo, portanto, tendência de equilíbrio fiscal. A condição verificada para o Espírito Santo, corrobora os achados de Miranda et al. (2018), que o consideraram com a melhor classificação no índice de gestão fiscal, de 2011 a 2015, entre as 27 unidades federativas.

Segundo Almeida e Ferreira (2005), para uma determinada atividade econômica e taxa de juros, o superávit primário é fator importante para controlar ou reduzir os níveis de endividamento. Nesse sentido, apurou-se a razão entre a NFSP e o RP dos estados, como forma de verificar a disponibilidade relativa de recurso financeiro gerado por superávit primário, para os valores financiados. Em outras palavras, quantos reais o ente é capaz de gerar para cada real de variação no estoque da dívida, em média.

Entre os cinco maiores valores dessa razão, verifica-se os estados do Acre, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e São Paulo. Esses valores, sugerem um descompasso entre NFSP e RP. Esse descompasso pode explicar parte das motivações que os enquadraram em situação fiscal grave, conforme o Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais de 2020 (STN, 2020), excluindo-se Acre e São Paulo. Desses, o Rio de Janeiro é o único no Regime de Recuperação Fiscal,

instituído pela LC nº 159/2017. Os demais, Rio Grande do Sul e Minas Gerais possuem liminares que antecipam alguns benefícios da LC nº 159/2017.

Essas diferenças entre os entes, são corroboradas por Mendes (2020) que aponta particularidades e diferentes causas para o endividamento dos estados. Segundo ele, as possíveis causas, ou situações, que explicam parte do endividamento, envolvem questões legais, o pacto federativo e questões comportamentais, por parte de gestores públicos.

Em relação aos estados do Acre e São Paulo, Xavier Júnior et al. (2020) observaram expressivos aumentos nos níveis de endividamento entre 2006 e 2016, especialmente em momentos de trocas nos ciclos eleitorais, contrariando os achados de Baldissera e Araújo (2021), pois consideram que não há determinação do endividamento dos estados em função do ano eleitoral, da mudança do gestor público e do mandato eleitoral

Por fim, a partir dos resultados analisados, é possível sugerir que a trajetória dos indicadores de RP e NFSP dos estados e Distrito Federal, têm apresentado comportamentos voláteis, porém, com parcial estabilidade e formação de ciclos, com oscilações que indicam, por vezes, movimentos na direção do equilíbrio das finanças públicas, porém não é possível afirmar.

Relaciona-se esse comportamento observado com os resultados de estudos recentes sobre as dívidas estaduais. Embora não se verifique neles afirmações conclusivas sobre a trajetória do endividamento, haja visto a complexidade do tema, apontem fatores importantes a serem observados pelos gestores públicos, com destaque para a necessidade de geração de sucessivos superávits primários.

Verifica-se também, sinalizações sobre os efeitos positivos da LRF sobre os níveis de endividamento, porém ainda insuficientes para o controle de comportamentos que levam ao endividamento público excessivo.

5.2 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES DEFINIDOS PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL À DESPESA TOTAL COM PESSOAL PELOS ENTES FEDERATIVOS

A despesa total com pessoal (DTP) forma um grupo de destaque entre as despesas correntes (DCOR_D) para todos os entes da federação, sendo essa a motivação que a coloca em destaque em dispositivos legais como a Constituição Federal de 1988 (CF/88), as Leis Rita Camata e, na mais recente, a Lei de Responsabilidade Fiscal promulgada em 04 de maio de 2000 (LRF).

Acerca desse tema, verificou-se o cumprimento aos limites de DTP, definidos na LRF aos estados brasileiros e Distrito Federal, de 2000 a 2019. Porém, cabe observar, que se espera identificar reflexos da Lei sobre os valores da DTP, em alguns dos entes, a partir do ano 2001, assim como verificado por Melo, Slomski e Corrar (2005).

O art. 169 da CF/88 estabelece que os limites para DTP de ativos e inativos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios seriam estabelecidos em Lei Complementar, o que ocorreu por meio da LRF, promulgada em 04 de maio de 2000. Na referida Lei, são definidos os limites máximo, prudencial e de alerta ao quociente entre DTP e receita corrente líquida (RCL). Para os estados brasileiros e Distrito Federal os limites são de 60 % (sessenta por cento), 57% (cinquenta e sete por cento) e 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida, respectivamente.

A Lei define a verificação do cumprimento dos limites de DTP ao final de cada quadrimestre. Ao limite de Alerta (54%) não há vedações, diferentemente do que se aplica aos limites prudencial e máximo, onde ultrapassagens implicam vedações ao órgão (BRASIL, 2000).

Relembradas essas definições iniciais, apresenta-se a Tabela 3 com as medidas de estatística descritiva para o quociente entre as variáveis DTP e RCL, a partir das médias obtidas no período entre 2000 e 2019.

Tabela 3 - Receita Corrente Líquida e Despesa total com pessoal: média e desvio padrão e número e percentuais de anos com ultrapassagem aos limites da LRF para DTP (em Bilhões de Reais)

(continua)

Estatísticas Descritivas				Limite LRF de DTP ultrapassado em anos			
Estado	Variável	Média	Desvio Padrão	Máximo	Prudencial	Alerta	Nenhum
Acre	RCL	4,01	1,11	3	0	1	16
	DTP	2,03	0,73	15,0%	0,0%	5,0%	80,0%
Alagoas	RCL	6,37	1,66	2	0	0	18
	DTP	3,05	0,76	10,0%	0,0%	0,0%	90,0%
Amazonas	RCL	11,17	2,83	0	0	0	20
	DTP	4,89	1,48	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Amapá	RCL	3,93	1,16	0	0	5	15
	DTP	1,88	0,76	0,0%	0,0%	25,0%	75,0%
Bahia	RCL	26,59	6,18	0	0	0	20
	DTP	11,77	3,02	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Ceará	RCL	15,17	3,92	8	0	1	11
	DTP	7,55	1,12	40,0%	0,0%	5,0%	55,0%

(conclusão)

Estado	Variável	Média	Desvio Padrão	Máximo	Prudencial	Alerta	Nenhum
Distrito Federal	RCL	17,43	4,81	10	2	2	6
	DTP	11,63	4,35	50,0%	10,0%	10,0%	30,0%
Espírito Santo	RCL	12,30	3,02	3	0	7	10
	DTP	6,06	1,60	15,0%	0,0%	35,0%	50,0%
Goiás	RCL	16,35	4,94	17	3	0	0
	DTP	10,48	3,38	85,0%	15,0%	0,0%	0,0%
Maranhão	RCL	10,46	3,12	7	2	2	9
	DTP	5,82	2,09	35,0%	10,0%	10,0%	45,0%
Minas Gerais	RCL	50,23	11,28	13	6	1	0
	DTP	33,81	9,84	65,0%	30,0%	5,0%	0,0%
Mato Grosso do Sul	RCL	8,52	2,76	13	1	0	6
	DTP	5,29	2,43	65,0%	5,0%	0,0%	30,0%
Mato Grosso	RCL	11,25	3,28	8	1	2	9
	DTP	6,89	3,06	40,0%	5,0%	10,0%	45,0%
Pará	RCL	14,61	4,81	8	6	0	6
	DTP	8,27	3,36	40,0%	30,0%	0,0%	30,0%
Paraíba	RCL	7,66	1,79	14	2	1	3
	DTP	4,66	1,31	70,0%	10,0%	5,0%	15,0%
Pernambuco	RCL	18,59	5,29	11	5	4	0
	DTP	11,73	2,82	55,0%	25,0%	20,0%	0,0%
Piauí	RCL	6,68	1,90	8	1	0	11
	DTP	3,54	1,45	40,0%	5,0%	0,0%	55,0%
Paraná	RCL	28,83	7,71	13	4	1	2
	DTP	18,67	6,69	65,0%	20,0%	5,0%	10,0%
Rio de Janeiro	RCL	53,12	8,02	5	2	0	13
	DTP	24,28	8,06	25,0%	10,0%	0,0%	65,0%
Rio Grande do Norte	RCL	7,91	1,68	12	3	2	3
	DTP	5,27	1,81	60,0%	15,0%	10,0%	15,0%
Rondônia	RCL	5,63	1,62	2	4	7	7
	DTP	3,09	0,93	10,0%	20,0%	35,0%	35,0%
Roraima	RCL	2,86	0,81	1	1	3	15
	DTP	1,49	0,73	5,0%	5,0%	15,0%	75,0%
Rio Grande do Sul	RCL	31,14	6,35	17	0	0	3
	DTP	21,40	6,18	85,0%	0,0%	0,0%	15,0%
Santa Catarina	RCL	18,35	4,80	9	4	1	6
	DTP	10,24	4,00	45,0%	20,0%	5,0%	30,0%
Sergipe	RCL	6,46	1,47	15	2	1	2
	DTP	4,16	1,23	75,0%	10,0%	5,0%	10,0%
São Paulo	RCL	144,45	27,27	3	4	5	8
	DTP	72,10	16,56	15,0%	20,0%	25,0%	40,0%
Tocantins	RCL	6,06	1,82	5	1	1	13
	DTP	3,37	1,62	25,0%	5,0%	5,0%	65,0%
Média Nacional	RCL	20,23	4,64	207	54	47	232
	DTP	11,24	3,38	38,3%	10,0%	8,7%	43,0%

Fonte: dados da pesquisa 2021

Os dados da Tabela 3 possibilitam tecer considerações sobre os estados brasileiros e Distrito Federal com relação à observância dos limites máximo, prudencial e de alerta para DTP, em relação à receita corrente líquida. Analisando-se todos os entes para o período de 20 anos (2000 a 2019), verifica-se que em 43% (232) das observações os resultados ficaram abaixo de todos os limites de DTP, definidos na LRF. Ou seja, em 232 observações, das 540 verificadas, os 27 entes atendem plenamente o que preconiza a LRF sobre DTP. Nesse sentido, Cruz e Afonso (2018) destacam que o cumprimento de metas e limites possuem relação positiva com o Controle, enquanto pilar da gestão fiscal responsável, portanto, favorecendo ao equilíbrio fiscal.

Os outros 57% das observações, indicam infrações aos limites legais, sendo elas a ultrapassagem de 8,7% (47) das observações ao limite de alerta, 10% (54) ao limite prudencial e 38,3% (207) ao limite máximo. Esses, corroboram os achados de Debus e Nascimento (2001), quanto ao fato de os gastos com a folha de pagamento de pessoal serem os principais de todo o setor público brasileiro.

Dos 27 entes, apenas três não conseguiram garantir pelo menos um resultado de DTP abaixo do menor dos limites da LRF, que é o de Alerta e corresponde à 54% do valor da RCL do ente, sendo eles: Goiás, Minas Gerais e Pernambuco. No entanto, nove unidades federativas mantiveram resultados acima do limite máximo para DTP na maioria dos anos, apresentando resultados contrários aos esperados para o equilíbrio das contas públicas.

Nesse grupo, encontram-se: Rio Grande do Sul e Goiás com 85%, seguidos por Sergipe e Paraíba com 75% e 70%, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul e Paraná com 65%, Rio Grande do Norte com 60% e Pernambuco com 55%.

Amazonas e Bahia, diferentemente dos casos anteriores, mantiveram todos os resultados de DTP abaixo de todos os limites definidos na LRF (máximo, prudencial e de alerta), durante o período analisado. Ou seja, nesses entes, os resultados da DTP não superaram os 54% da RCL, de 2000 a 2019.

A fim de verificar os resultados dessas variáveis em âmbito nacional, elaborou-se a Tabela 4, onde são apresentadas RCL e DTP em valores totais acumulados no período, média e desvio padrão, bem como o quociente entre essas variáveis e o limite máximo de DTP em percentual, conforme LRF.

Tabela 4 – Total de RCL e DTP dos 27 entes, de 2000 a 2019, média, desvio padrão e percentual de despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida (em Bilhões de Reais)

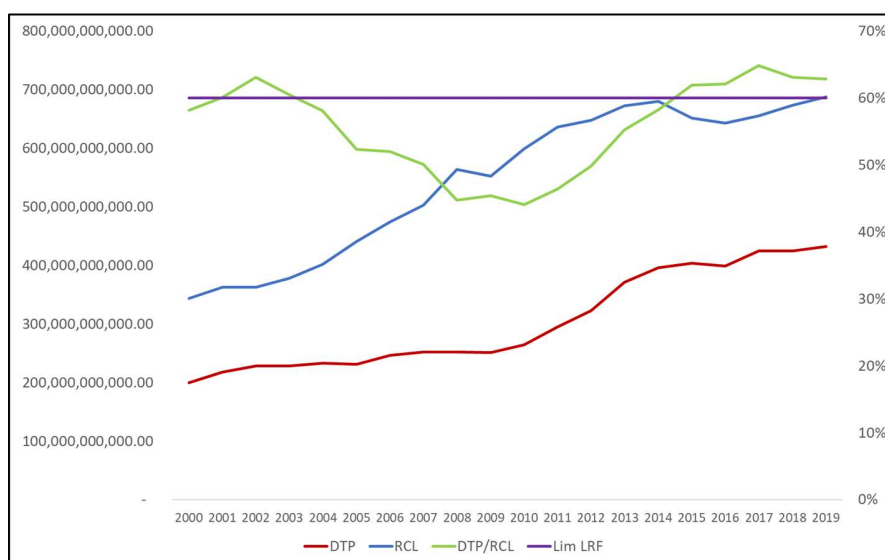
Variável	Valor Acumulado	Média	Desvio Padrão
Receita corrente líquida	10.922,89	546,14	122,35
Despesa total com pessoal	6.068,32	303,41	80,87
% Realizado	55,56%		
Limite Máximo - LRF	60,00%		

Fonte: dados da pesquisa 2021

Com base na Tabela 4, conclui-se que de uma forma geral, o resultado global alcançado pelos Estados e Distrito Federal para a DTP respeita o limite máximo definido na LRF, visto que o montante representa 55,56% da receita corrente líquida para o período.

A partir dos totais apurados para Estados e Distrito Federal, é possível ainda avaliar a trajetória dos resultados da RCL e DTP ao longo dos anos, conforme o Gráfico 2, o que permite a análise do comportamento dessas variáveis e se há ou não a formação de tendências.

Gráfico 2 – Total de RCL e DTP dos 27 entes, de 2000 a 2019, percentual de DTP em relação à RCL e limite máximo LRF



Fonte: dados da pesquisa 2021

A curva que representa o quociente entre DTP e RCL (% Real) sugere a presença de tendência na trajetória. Além disso, é possível perceber que dos 20 anos analisados, em seis deles (2002, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019) o resultado do % Real ultrapassa o limite máximo para o quociente entre DTP e RCL, que é de 60%, conforme LRF. Entretanto, de 2002 a 2010 verifica-se uma redução do % Real, que sai de 63% para 44%, com posterior reversão, indicando uma nova crescente dos resultados, saindo de 44% em 2010 para 67% em 2017, e a partir de então, uma estabilização, mas acima do limite máximo definido na LRF.

Os resultados convergem com os resultados do estudo de Bandeira, Britto e Serrano (2018), pois, ao analisarem os gastos públicos do Poder Executivo dos 26 Estados brasileiros, de 2008 a 2016, verificaram uma relação decrescente do quociente entre DTP e RCL até 2008, e uma retomada no crescimento após esse ano.

Quanto ao comportamento decrescente do quociente da DTP e RCL entre 2002 a 2010, supõe-se a influência da LRF, pois foi promulgada em 2000, num contexto de elevados índices de despesa com pessoal e dívida pública nos 1990, com medidas de ajuste fiscal e compromissos aos gestores públicos de todos os Poderes e esferas de governo, conforme Faé e Zorzal (2009).

Porém, a trajetória do quociente entre DTP e RCL verificada entre 2002 e 2010 é influenciada, também, pelo crescimento da RCL, base do cálculo. Essa observação, converge com os resultados encontrados por Torres e Valle (2008), quando analisaram o comportamento do quociente entre DTP e RCL do Poder Executivo nos estados brasileiros de 2000 a 2006. Observaram uma relação negativa entre a LRF e o referido quociente, mas destacaram que os ajustes dos resultados se basearam no aumento da RCL e não na redução da DTP.

Então, para avaliar a trajetória do quociente entre DTP e RCL de forma desagregada, elaborou-se a Tabela 5, onde são apresentados os resultados para DTP e RCL por regiões brasileiras em valores absolutos e o quociente entre DTP e RCL e a DTP *per capita* regional, em porcentagens.

Tabela 5 – Resultados de RCL e DTP por região do Brasil: valor total acumulado no período, média, desvio padrão e quociente entre as variáveis (valores em bilhões de reais)

(continua)

Região	Variável	Acumulado	Média	Desvio Padrão	% DTP / RCL
Sul	Receita Corrente Líquida	1.566,54	78,32	18,73	64,22%
	Despesa total com pessoal	1.006,06	50,30	15,90	

(conclusão)

Região	Variável	Acumulado	Média	Desvio Padrão	% DTP / RCL
Centro-Oeste	Receita Corrente Líquida	1.070,99	53,54	15,45	64,03%
	Despesa total com pessoal	685,70	34,28	11,76	
Nordeste	Receita Corrente Líquida	2.117,91	105,89	26,80	54,34%
	Despesa total com pessoal	1.150,92	57,54	14,70	
Sudeste	Receita Corrente Líquida	5.202,04	260,10	48,77	52,39%
	Despesa total com pessoal	2.725,19	136,25	32,28	
Norte	Receita Corrente Líquida	965,40	500,45	14,03	51,84%
	Despesa total com pessoal	965,40	500,45	9,21	

Fonte: dados da pesquisa 2021

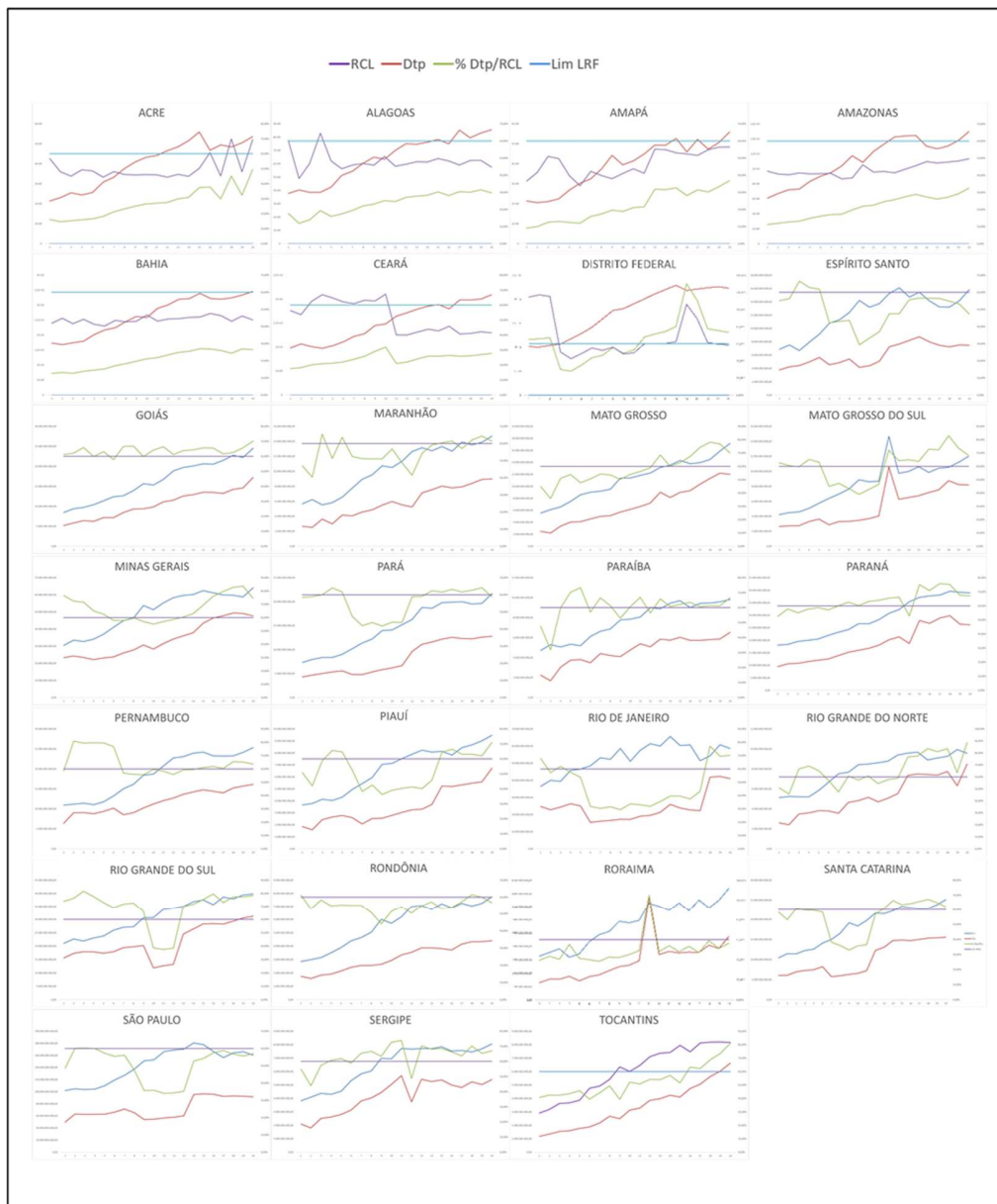
Os dados por região, apresentados na Tabela 5, apresentam as diferenças regionais sobre o resultado do quociente entre DTP e RCL. Observa-se também, que os resultados da Tabela 3 não estão diretamente relacionados àqueles verificados anteriormente na Tabela A1, ou seja, a região apresentada na Tabela 5 com o maior quociente entre DTP e RCL não é, necessariamente, a mesma que apresentou o maior número de unidades federativas com períodos de ultrapassagens aos limites máximo, prudencial ou de alerta, definidos na LRF.

Costa e Silva (2016) avaliaram o cumprimento dos limites da LRF para DTP no poder Executivo dos nove estados da região Nordeste, no período de 2013 a 2015, e verificaram retração da receita RCL e do PIB no período, que reduziu a base de cálculo do referido quociente (DTP/RCL). Entretanto, a DTP cresceu no mesmo período, mas consideraram como satisfatório o impacto da LRF, visto que a maioria dos estados obedeceu ao limite máximo. Porém, o poder Executivo dos estados nordestinos apresentou dificuldades quanto à obediência aos limites de alerta e prudencial. Nesse sentido, Gadelha (2011) afirma que devido à rigidez da DTP, a tendência é de que essa cresça ou se mantenha constante, enquanto o fluxo das receitas é afetado pelo ciclo econômico.

Nesse contexto, cabe destacar Medeiros et al. (2017), pois reforçam que esses limites para o quociente entre DTP e RCL surgiram devido ao histórico de desequilíbrio e endividamento dos entes subnacionais. Por isso, a DTP é considerada uma rubrica que exige um controle cuidadoso, ainda mais que esferas subnacionais têm se utilizado de artifícios para atender aos limites de DTP e evitar penalizações (DIAS, 2009).

Diante das limitações de análise inerentes aos resultados em âmbitos nacional e regional apresentados, elaborou-se a Figura 3, que permite uma análise dos comportamentos individuais das unidades federativas, e possibilita comparações dos resultados quanto às trajetórias e razão entre as variáveis DTP e RCL.

Figura 3 - Trajetória de DTP, RCL e quociente entre essas variáveis e valores percentuais realizados dos Estados e Distrito Federal de 2000 a 2019



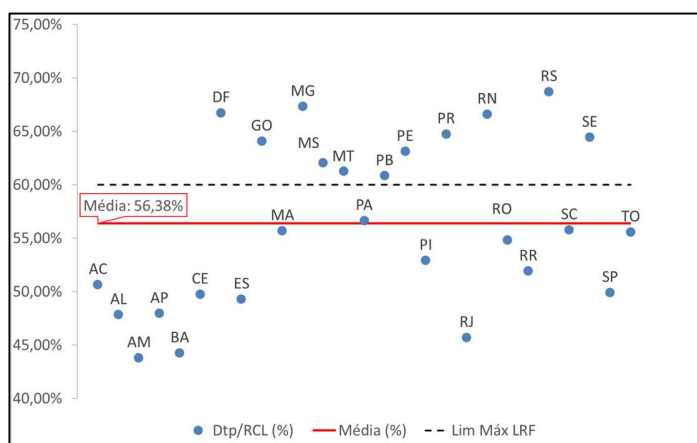
Fonte: dados da pesquisa 2021

Na Figura 3, percebe-se comportamentos distintos entre as unidades federativas quanto às variáveis apresentadas, corroborando Dalmonech, Teixeira e Sant'Anna (2011) sobre a LRF, que não considera a heterogeneidade dos estados ao estabelecer o limite máximo para DTP do poder Executivo. Tal situação, dividiu os estados brasileiros em dois grupos, os de maior PIB na condição de penalizados, e os não penalizados, de menor PIB.

As trajetórias indicadas pelas linhas na cor verde, que representa os resultados do quociente entre DTP e RCL de cada estado, nos diferentes gráficos apresentados na Figura 3, evidenciam casos de aumento dessa relação e de ultrapassagem do limite máximo para DTP. Entre esses casos, com elevado número de ultrapassagens ao limite máximo da LRF, verifica-se: Rio Grande do Sul e Goiás com 17 ultrapassagens, Sergipe com 15, Paraíba com 14, Mato Grosso do Sul, Paraná e Minas Gerais com 13, Rio Grande do Norte com 12, Pernambuco com 11 e o Distrito Federal com 10. Os demais, apresentaram menos de 50% (10) dos períodos com ultrapassagens ao limite máximo da LRF para o quociente entre DTP e RCL.

Por fim, elaborou-se o Gráfico 3, onde são posicionados todos os entes analisados a partir dos seus respectivos quocientes médios entre DTP e RCL, obtidos para os 20 anos analisados, em relação ao quociente médio entre todos os Estados e Distrito Federal.

Gráfico 3 – Dispersão das Unidades Federativas de acordo com as médias do quociente entre DTP e RCL, limite máximo de DTP e média das UFs



Fonte: dados da pesquisa 2021

O Gráfico 3 permite uma visualização dos resultados de cada ente para o período analisado, onde 11, dos 27 analisados, apresentaram um quociente médio entre DTP e RCL acima do limite máximo definido na LRF. A média das 27 unidades da federação para esse quociente foi de 56,38%, ou seja, acima do menor limite da LRF, que é o de Alerta, correspondente a 54% do valor máximo do quociente DTP/RCL. Esse resultado, converge aos encontrados por (GIUBERTI, 2005; MACEDO; CORBARI, 2009), quanto ao histórico dos estados brasileiros de elevado comprometimento da RCL com a DTP.

No mesmo sentido, Souza e Arraes (2020), analisaram a DTP dos três poderes do Distrito Federal de 2001 a 2017 e constataram um crescimento de DTP superior ao da RCL em todos os poderes. Boschini e Rosa (2019) verificaram o cumprimento da Lei, quanto à DTP no estado do Rio de Janeiro de 2006 a 2018, e os resultados mostram a ultrapassagem do limite máximo da LRF apenas em 2016.

Paesano et al. (2019) avaliaram o impacto da LRF sobre as despesas correntes de 141 municípios mato-grossenses entre 1998 a 2012, concluindo que a Lei contribuiu para o controle da DTP, que se manteve abaixo do limite prudencial nos municípios e períodos estudados.

Por fim, Oliveira e Cavalcante (2020) avaliaram as interpretações utilizadas pelos estados e Distrito Federal para o conceito de DTP, e os resultados indicam divergências entre 23 entes e a Secretaria do Tesouro Nacional, com deliberações lastreadas pelas decisões dos Tribunais de Contas dos Estados.

A verificação do cumprimento aos limites da LRF é feita pelo Legislativo e pelos Tribunais de Conta. Ao ultrapassar o limite máximo para a DTP, ao final de cada quadrimestre, o ente precisa adotar medidas para se reenquadrar. Caso isso não ocorra, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantias de outros entes ou contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

Esses dispositivos são considerados fundamentais para que as ações dos governos ocorram, de tal forma, que promovam a manutenção ou a recuperação do equilíbrio fiscal do ente e assim, contribuam para o alcance dos objetivos da LRF, pois para Cruz e Afonso (2018), a ausência de mecanismos efetivos de acompanhamento da transparência fiscal pode caracterizar um desincentivo aos gestores empreenderem esforços na divulgação dos instrumentos de transparência fiscal.

Nesse sentido, os resultados verificados podem estar comprometidos, em algum nível, considerando-se que alguns entes, com respaldo dos respectivos Tribunais de Contas, utilizam-se de interpretações divergentes, como apontado por Oliveira e Cavalcante (2020). Atuações de Tribunais de Conta que, ao invés de fiscalizar e condenar essas práticas, tem endossado e até adotado algumas formas de contabilidade criativa e falta de transparência de entes e órgãos são criticadas (GOBETTI, 2010).

Enfim, destaca-se que a LRF pode ter sido fragilizada, no que se refere a sua capacidade de sanção aos entes devido à inconstitucionalidade de qualquer interpretação de dispositivos da LRF, relacionadas a redução de vencimentos de servidores públicos, como resposta à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2238, ajuizada por partidos políticos ainda no ano 2000 (STF, 2021).

5.3 RELAÇÃO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL, RESULTADO PRIMÁRIO E NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Neste item, estão descritos os resultados da análise da influência da DTP sobre os indicadores de resultado primário (RP) e necessidade de financiamento do setor público (NFSP) dos estados e Distrito Federal. As estimativas foram realizadas com base em amostras compostas por 481 observações para RP e 469 para NFSP, referente aos 26 estados brasileiros e o Distrito Federal, entre os anos de 2000 a 2019. Os resultados da estimação do modelo para avaliar os efeitos da DTP sobre o RP dos estados e Distrito Federal são apresentados na Tabela 6.

Tabela 6 – Resultados da estimação do modelo para o RP

(continua)

Modelo para o Resultado Primário (RP)		
Efeitos Fixos		
Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão
DCOR D	-0,47 *	0,16
DCAP	-0,39 **	0,11
RCOR	0,47 ***	0,13
RCAP	-0,13	0,13
DTP	-0,63 ***	0,11
PIB	11,81 **	3,48
RDJ	17,98	11,94
RDI	-20,70 *	10,70
T	10,51	16,36
cons	-489,23	630,97

(conclusão)	
R ² within = 0,35	Observações = 481
Sigma_u = 255,55	Grupos = 27
Sigma_e = 355,79	F (9,26) = 16,8
Rho = 0,34	Corr (u_i, Xb) = - 0,39

Fonte: dados da pesquisa (Stata/MP14.0)

Notas: *, ** e *** denotam, respectivamente, significância de 10%, 5% e 1%;

De acordo com a Tabela 6, seis das nove variáveis incluídas para a estimação do modelo resultaram estatisticamente significativas, sendo: DTP com relação negativa e RCOR com relação positiva a 1%; DCAP com relação negativa e PIB com relação positiva a 5%; e DCOR e RDI com relação negativa a 10% de significância. Essas relações apresentadas entre as variáveis e o RP eram as esperadas, e a da DTP converge com os achados de Bandeira, Britto e Serrano (2018), Macedo e Corbari (2009) e Torres e Valle (2008).

As variáveis DTP, DCOR, DCAP e RDI, por apresentarem relação negativa, implicam impactos que reduzem os resultados de RP, podendo levar à déficits, ou seja, na medida em que elas aumentam, o RP diminui. Nesse caso, se gasto com pessoal aumentar em R\$ 1,00, o RP reduz em R\$ 0,63. Bandeira, Britto e Serrano (2018) constataram comportamento semelhante da DTP em relação às receitas tributárias dos estados, que aqui são componentes da DCOR_D, assim como Macedo e Corbari (2009), que verificaram relação positiva entre DTP e endividamento dos municípios, o que reduz o RP e pode levar a despesas maiores que as receitas, resultando em endividamento. Torrezan e Paiva (2021) salientaram a rigidez da DTP ao analisar o processo de endividamento dos estados brasileiros.

Pellegrini (2020) considera a DTP o principal problema fiscal dos estados. Miranda et al. (2018) corroboram, pois ao avaliarem a qualidade da gestão fiscal dos estados, constataram que o nível de comprometimento gerado pela DTP ao orçamento público os levou à classe C, com base no índice FIRJAN (Gestão em Dificuldade). Passos Filho (2018) avaliou a sustentabilidade da dívida dos estados e a efetividade da LRF no controle ao endividamento e apontou os estados do Acre, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Tocantins em situação grave, quanto à DTP do poder Executivo.

Gobetti (2010), corroborando o resultado da DTP verificado na TabelaX1, destacou o crescimento da DTP como principal componente das despesas primárias, confirmando também, os achados por Sakurai (2014; 2005), que observou relação inversa entre DTP e superávit fiscal, nos

municípios brasileiros. Por fim, relaciona-se os resultados das variáveis PIB e RDI com estudos anteriores. Em relação ao resultado observado da variável PIB no modelo (11,81), indica relação positiva com o RP, portanto, cenários de crescimento econômico, influenciam a geração de RP, favorecendo a ocorrência de superávit. Esse comportamento é corroborado por Gama Neto (2019), que constatou a evolução de RP com a variação do PIB, porém somente após a promulgação da LRF.

A variável RDI, que indica a proporção de idosos (acima de 65 anos) em relação à população em idade ativa (de 15 a 64 anos), apresentou relação inversa com o RP, indicando que o aumento do número de idosos em relação à população em idade ativa, reduz o RP, podendo influenciar na geração de déficits, conforme a literatura. Porém, com verificação contrária, Sakurai (2014) constatou influência positiva da RDI na redução de déficits, ou seja, favorecia a geração de superávits. No mesmo sentido, Barros (2018), observou que maior proporção de idosos afeta positivamente o saldo fiscal.

O problema das contas públicas estaduais é estrutural e está relacionado ao elevado comprometimento dos orçamentos com gastos obrigatórios, notadamente despesas de pessoal (MERCÊ; FREIRE, 2017). Essa observação leva os estados a um sentido contrário ao equilíbrio macroeconômico, que precisa de políticas fiscais que observem a qualidade do gasto público, evitando ajustes fiscais que sacrifiquem os investimentos que, embora promovam resultados no curto prazo, prejudicam as economias regionais e a construção de uma base sólida para as soluções estruturais (GOBETTI, 2010). E, quando a maioria dos desequilíbrios orçamentários não se convertem na promoção de bens e serviços à coletividade, como observado por Cassimiro, Nascimento e Viotto (2021), torna-se ainda mais preocupante a situação. A tabela 7 apresenta o modelo da NFSP, que representa a variação da dívida consolidada líquida entre dois exercícios financeiros, ou seja, um aumento nessa variação representa um aumento no endividamento do ente.

Tabela 7 - Resultados das estimações para o modelo de necessidade de financiamento do setor público

(continua)

Modelo para a Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)		
Efeitos Fixos		
Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão
DCOR D	0,24	0,13

(conclusão)		
Variáveis	Coefficiente	Erro Padrão
DCAP	0,11	0,16
RCOR	- 0,26 *	0,13
RCAP	0,32	0,20
DTP	0,29 **	0,14
PIB	-2,43	3,10
RDJ	-12,30	8,77
RDI	-15,22	9,33
T	-26,16 **	12,26
cons	1,199,45	500,20
R ² within = 0,13		Observações = 469
Sigma_u = 186,77		Grupos = 27
Sigma_e = 362,57		F (9,26) = 19,03
RHO = 0,21		Corr (u _i , X _b) = -0,25

Fonte: dados da pesquisa (Stata14.0)

Notas: *, ** e *** denotam, respectivamente, significância de 10%, 5% e 1%;

A partir da Tabela 7, verifica-se que das nove variáveis incluídas no modelo, três se mostraram estatisticamente significativas. A RCOR e o tempo (T) apresentaram os sinais esperados, ou seja, indicando relação inversa com a NFSP. Assim, na medida em que há aumento de R\$ 1,00 de RCOR, há redução da NFSP, em R\$ 0,26.

A DTP confirmou as expectativas e a teoria, pois apresenta relação positiva com a NFSP, logo, um aumento de R\$ 1,00 em DTP, leva ao aumento de R\$ 0,29 em NFSP. Cassimiro, Nascimento e Viotto (2021) corroboram, pois observaram influência positiva e significativa a 1% da DTP sobre o NFSP e, por isso, recomendam aos governos estaduais o atendimento aos limites da LRF e a manutenção de um controle efetivo sobre as referidas despesas. Gorôncio e Teixeira (2010), observaram uma relação positiva entre DTP, aumento da dívida e endividamento.

Em outros estudos, não foi evidenciada a significância da DTP, ao avaliar os determinantes ao endividamento dos estados brasileiros (XAVIER JÚNIOR, 2020; BANDEIRA; BRITTO; SERRANO, 2018). Porém, a DTP dos estados, para Mendes (2020), é o que explica o crescimento da despesa entre 2004 e 2018, porém, principalmente com inativos, embora os ativos também tenham absorvido parcela maior da receita.

Nesse contexto, Oliveira e Cavalcante (2020), avaliaram os artifícios utilizados pelas 27 unidades federativas para evitar punições pelo não cumprimento de limites legais definidos à DTP. A esse respeito, classificam a irresponsabilidade fiscal como tão gravosa quanto à corrupção, visto

que o resultado final de ambas é a ausência de recursos suficientes para o bom funcionamento de serviços públicos essenciais.

Assim, a partir das relações apresentadas entre os resultados de outros estudos e os observados na presente pesquisa, é possível afirmar que a relação entre a despesa total com pessoal é negativa com o RP e positiva com a NFSP a um nível de significância de 1%. Portanto, os comportamentos observados indicam que a gestão sobre essa despesa é relevante, visando à geração de resultados primários superavitários, o que contribui para o controle dos níveis de endividamento dos estados brasileiros e Distrito Federal.

5.4 APURAÇÃO DA EFICIÊNCIA RELATIVA DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL NA GESTÃO DOS INDICADORES DE RESULTADO PRIMÁRIO E NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DO SETOR PÚBLICO E *RANKING*

Para a apuração da eficiência relativa das 27 unidades federativas brasileiras, definidas como as *DMUs* em análise, identificou-se as variáveis significativas a pelo menos um dos modelos estimados de RP e NFSP, sendo essas os insumos (*inputs*) para a técnica *DEA*, e como produtos (*outputs*), utilizou-se as variáveis dependentes RP e NFSP dos modelos estimados em painel.

O período de análise (2000 a 2019) foi dividido em seis diferentes tempos de mandatos de governos estaduais, porém em dois deles, no primeiro e no último, os dados são parciais, aos quais denominou-se de incompletos, e aos outros quatro, em que os dados representam todos os anos dos mandatos, denominou-se de completos, resultando em: i) 2000-2002 (incompleto); ii) 2003-2006 (completo); iii) 2007-2010 (completo); iv) 2011-2014 (completo); v) 2015-2018 (completo); e vi) 2019 (incompleto). Na Tabela 8, apresenta-se os resultados dos escores das unidades federativas em cada tempo de mandato e as medidas de estatística descritiva. A ordem das *DMUs*, representa o *ranking* das unidades federativas, definido pelos escores médios do período analisado.

Tabela 8 – *Ranking de DMUs* a partir da eficiência relativa média dos tempos de mandatos e medidas de estatística descritiva

(continua)

<i>Ranking</i>	<i>DMU</i>	i	ii	iii	iv	v	vi	Escore Médio	Desvio Padrão	Min	Máx
1	AL	1.00	1.00	0.96	0.99	1.00	0.94	0.98	0.02	0.94	1.00
2	GO	0.95	0.72	0.96	0.89	0.96	0.33	0.80	0.23	0.33	0.96
3	BA	0.78	0.87	0.83	0.82	1.00	0.50	0.80	0.15	0.50	1.00

(conclusão)

<i>Ranking</i>	<i>DMU</i>	i	ii	iii	iv	v	vi	Escore Médio	Desvio Padrão	Min	Máx
4	MA	0.74	0.52	0.80	0.54	1.00	1.00	0.77	0.19	0.52	1.00
5	MG	0.01	0.98	1.00	1.00	0.90	0.50	0.73	0.37	0.01	1.00
6	ES	0.95	0.39	0.71	0.84	0.42	0.93	0.71	0.23	0.39	0.95
7	CE	0.83	0.17	0.79	0.96	0.87	0.52	0.69	0.27	0.17	0.96
8	PB	0.63	0.13	0.77	0.54	1.00	0.93	0.67	0.29	0.13	1.00
9	RJ	0.14	0.80	0.56	0.54	0.94	1.00	0.66	0.29	0.14	1.00
10	RS	0.51	0.52	0.96	0.76	0.82	0.22	0.63	0.24	0.22	0.96
11	PR	0.28	0.64	0.87	0.73	0.50	0.59	0.60	0.18	0.28	0.87
12	SP	0.77	0.86	0.52	0.55	0.66	0.24	0.60	0.20	0.24	0.86
13	PA	0.86	0.06	0.67	0.81	1.00	0.20	0.60	0.35	0.06	1.00
14	SE	0.24	0.47	0.43	0.52	1.00	0.88	0.59	0.26	0.24	1.00
15	SC	0.39	0.20	0.93	0.53	0.46	0.93	0.57	0.27	0.20	0.93
16	RO	0.08	0.62	0.80	0.97	0.46	0.50	0.57	0.28	0.08	0.97
17	AP	0.09	0.51	0.99	0.57	0.60	0.50	0.54	0.26	0.09	0.99
18	MS	0.78	0.61	0.70	0.36	0.17	0.57	0.53	0.21	0.17	0.78
19	MT	0.95	0.80	0.63	0.12	0.05	0.37	0.49	0.34	0.05	0.95
20	PE	0.39	0.16	0.14	0.59	1.00	0.62	0.48	0.30	0.14	1.00
21	RN	0.89	0.52	0.07	0.41	0.50	0.45	0.47	0.24	0.07	0.89
22	RR	0.24	0.52	0.29	0.48	0.60	0.50	0.44	0.13	0.24	0.60
23	TO	0.51	0.14	0.17	0.60	0.18	0.48	0.35	0.19	0.14	0.60
24	PI	0.87	0.06	0.33	0.30	0.18	0.34	0.35	0.25	0.06	0.87
25	AM	0.11	0.12	0.06	0.12	0.73	0.40	0.26	0.24	0.06	0.73
26	AC	0.20	0.15	0.37	0.54	0.11	0.05	0.24	0.17	0.05	0.54
27	DF	0.13	0.07	0.05	0.19	0.09	0.15	0.11	0.05	0.05	0.19

Fonte: dados da pesquisa

A partir dos os escores de eficiência relativa dos estados brasileiros e Distrito Federal, pode-se perceber uma forte discrepância entre as unidades. Os escores médios apresentam diferenças significativas entre as unidades, sendo o menor apresentado pelo Distrito Federal (0,11) e o maior pelo estado de Alagoas (0,98), sugerindo que esse último foi o ente que se utilizou das melhores práticas para gestão fiscal no período, em relação às demais *DMUs*.

Entretanto, torna-se relevante ratificar que o método DEA possibilita escores de eficiência relativa, ou seja, os escores das *DMUs* variam de acordo com as variáveis, modelo, orientação e períodos em análise. Em Silveira et al. (2016), o estado de Alagoas ficou na antepenúltima posição do *ranking*, superando apenas Rondônia e Mato Grosso do Sul, no estudo que se propôs a evidenciar a eficiência dos gastos públicos na função de segurança pública dos estados brasileiros de 2011 a 2014. Por isso, nessa primeira análise, destaca-se a unidade federativa de Alagoas com o maior escore médio (0,98), seguido pelos estados Goiás e Bahia (0,80), Maranhão (0,77) e Minas

Gerais com (0,73). Na outra extremidade do *ranking*, com os menores escores médios, têm-se os estados do Tocantins e Piauí (0,35), Amazonas (0,26), Acre (0,24) e Distrito Federal (0,11).

O resultado do estado de Alagoas, é corroborado por Oliveira e Da Rocha Souza (2017), pois o percebem com otimismo em relação ao desenvolvimento futuro, seja pela redução da taxa e juros do principal da dívida, conquistada por meio da Ação Ordinária nº 1.726 (2012), ou pelos resultados observados entre 2000 e 2017, em estudo realizado, onde constataram o aumento contínuo da receita corrente líquida, o atendimento da regra de ouro do orçamento público e o atendimento aos limites de despesas com pessoal e endividamento, da LRF e Senado Federal, respectivamente. Para os autores, Alagoas viveu em 2017, ao contrário dos demais Estados da federação, uma folga orçamentária e financeira.

Nesses resultados, encontram-se similaridades com as conclusões de Silveira et al. (2020), em que a eficiência relativa dos estados brasileiros e do Distrito Federal, no que tange à aplicação de recursos públicos como *input*, e indicadores sociais como *outputs*, de 2008 a 2015, foi maior no Maranhão, que no presente estudo teve o terceiro maior escore médio. Já, os estados do Acre e o Distrito Federal estão entre aqueles com os menores resultados. O mesmo ocorre, em relação aos achados de Feitosa (2014), que com o modelo BCC orientado aos *inputs*, encontrou os estados de Alagoas e Ceará entre os entes com os valores máximos de eficiência relativa (1,0) dos gastos em segurança pública, dentre os estados brasileiros. A partir dos escores médios de eficiência das *DMUs*, elaborou-se a Tabela 9, onde as regiões e os respectivos estados são organizados em ordem decrescente.

Tabela 9 – *Ranking* de *DMUs* a partir do escore médio dos tempos de mandatos e por região brasileira

(continua)

<i>Ranking</i>	DMU	Escore Médio	Desvio Padrão	Min	Máx	Região	Média da Região
1	MG	0.73	0.37	0.01	1.00	Sudeste	0,68
2	ES	0.71	0.23	0.39	0.95		
3	RJ	0.66	0.29	0.14	1.00		
4	SP	0.60	0.20	0.24	0.86		
5	AL	0.98	0.02	0.94	1.00	Nordeste	0,64
6	BA	0.80	0.15	0.50	1.00		
7	MA	0.77	0.19	0.52	1.00		
8	CE	0.69	0.27	0.17	0.96		
9	PB	0.67	0.29	0.13	1.00		
10	SE	0.59	0.26	0.24	1.00		
11	PE	0.48	0.30	0.14	1.00		

(conclusão)

<i>Ranking</i>	DMU	Escore Médio	Desvio Padrão	Min	Máx	Região	Média da Região
12	RN	0.47	0.24	0.07	0.89		
13	PI	0.35	0.25	0.06	0.87		
14	RS	0.63	0.24	0.22	0.96		
15	PR	0.60	0.18	0.28	0.87	Sul	0,60
16	SC	0.57	0.27	0.20	0.93		
17	GO	0.80	0.23	0.33	0.96	Centro-Oeste	0,48
18	MS	0.53	0.21	0.17	0.78		
19	MT	0.49	0.34	0.05	0.95		
20	DF	0.11	0.05	0.05	0.19		
21	PA	0.60	0.35	0.06	1.00	Norte	0,43
22	RO	0.57	0.28	0.08	0.97		
23	AP	0.54	0.26	0.09	0.99		
24	RR	0.44	0.13	0.24	0.60		
25	TO	0.35	0.19	0.14	0.60		
26	AM	0.26	0.24	0.06	0.73		
27	AC	0.24	0.17	0.05	0.54		

Fonte: dados da pesquisa

Observa-se na Tabela 9, que as posições no *ranking* regional são: Sudeste em 1º, seguida pelas regiões Nordeste (2º), Sul (3º), Centro-Oeste (4º) e Norte (5º). A região Sudeste atingiu o maior escore médio de eficiência 0,68 e confirma o observado no *ranking* geral dos estados, pois entre os dez maiores escores de eficiência relativa estão três, dos quatro estados da região Sudeste.

Esse resultado difere dos achados por Silveira et al. (2020), que apuraram a eficiência dos estados brasileiros e do Distrito Federal na aplicação de seus recursos de 2008 a 2015 e constataram nas sete primeiras posições do *ranking* a participação de seis estados do Nordeste e um do Norte.

Porém, no presente estudo, também é possível encontrar estados nordestinos entre os sete melhores no *ranking* de eficiência relativa, sendo eles Alagoas, Sergipe e Ceará. Com o objetivo de classificar as *DMUs*, utilizou-se a categorização proposta por Cavalcante (2011) para os escores de eficiência relativa, detalhada no Tabela 10.

Tabela 10 – Categorização do grau de eficiência relativa

(continua)

Categoria	Discriminação
Muito Baixa	Eficiência \leq 50%

(conclusão)

Categoria	Discriminação
Baixa	50% < Eficiência ≤ 80%
Média	80% < Eficiência ≤ 99,9%
Alta	100%

Fonte: Adaptado de Cavalcante (2011)

A partir das informações apresentadas na Tabela 10, organizou-se as unidades federativas quanto à eficiência relativa apurada. As *DMUs* foram agrupadas a partir dos resultados médios dos tempos de mandatos. Destaca-se que, por serem utilizadas as médias, não se pode esperar algum ente na categoria “Alta” de eficiência relativa na Tabela 11.

Tabela 11 – Categorização das *DMUs* a partir dos critérios de Cavalcante (2011)

Nível de eficiência relativa	Qtd de <i>DMUs</i> e %	Identificação das <i>DMUs</i>
Muito Baixa Eficiência ≤ 50%	9 <i>DMUs</i> (33,34%)	MT, PE, RN, RR, TO, PI, AM, AC e DF
Baixa 50% < Eficiência ≤ 80%	17 <i>DMUs</i> (62,96%)	GO, BA, MA, MG, ES, CE, PB, RJ, RS, PR, SP, PA, SE, SC, RO, AP e MS
Média 80% < Eficiência ≤ 99,9%	1 <i>DMU</i> (3,70%)	AL
Alta 100%	0 <i>DMU</i> (0%)	-

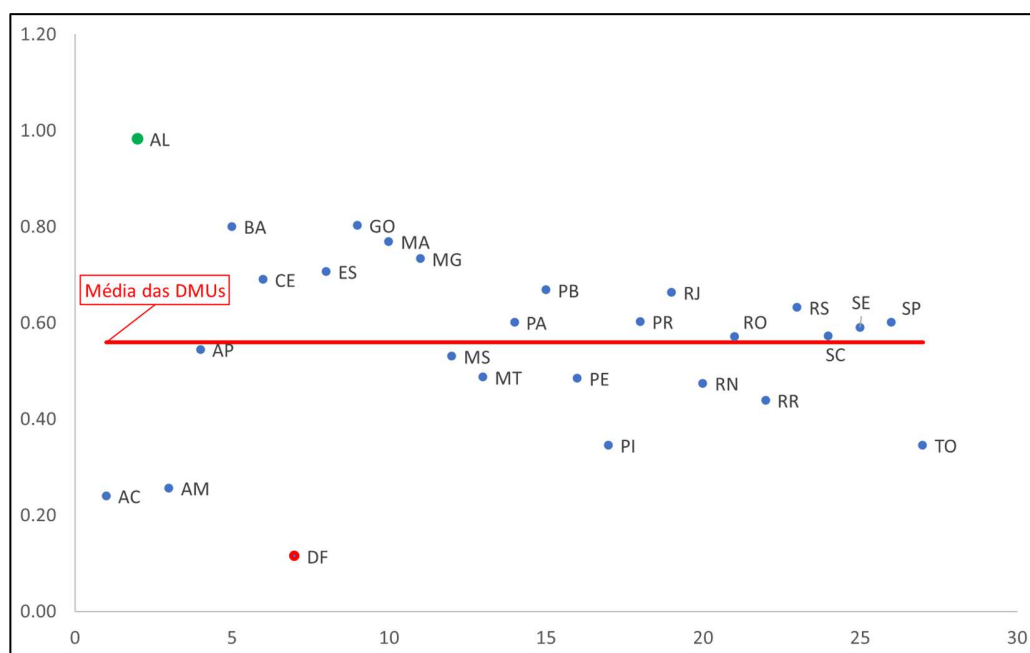
Fonte: dados da pesquisa

A partir da Tabela 11, destaca-se Alagoas como o único estado na categoria “Média”, para eficiência. A maioria (17) de *DMUs* na categoria “Baixa”, representando 62,96% do total de unidades analisadas. E, na categoria “Muito Baixa” de eficiência relativa, estão nove unidades federativas, que representam 33,34% das *DMUs*. Então, a maioria das unidades federativas apresentaram “Baixa” eficiência na gestão dos indicadores de resultado primário e necessidade de financiamento do setor público, no período de 2000 e 2019.

Nesse sentido, os resultados sugerem aos estados e Distrito Federal a realização de análises aprofundadas para atuação sobre as causas dessa baixa eficiência, mesmo que relativa, pois segundo Silva e Crisóstomo (2019), há influência da gestão fiscal e da eficiência da gestão pública sobre o desenvolvimento socioeconômico dos entes. Acerca dessa categorização dos resultados, destaca-se o Rio Grande do Sul, com eficiência relativa muito baixa, pois é possível relacionar essa constatação com as informações do Estudo Especial nº 14, da Instituição Fiscal Independente (IFI, 2020), que cita o referido estado como um dos três afetados pelo endividamento e pela suspensão dos pagamentos à União, devido à obtenção de liminar junto ao STF, como é o caso de Minas Gerais. O terceiro é o Rio de Janeiro, mas pela aderência ao regime de recuperação fiscal.

O Gráfico 4, apresenta o posicionamento das unidades federativas em relação ao escore médio dessas.

Gráfico 4 – Gráfico de dispersão das 27 *DMUs* de acordo com a eficiência relativa média dos seis tempos de mandatos em relação à média de eficiência relativa de todas as *DMUs* no mesmo período



Fonte: dados da pesquisa

O Gráfico 4 facilita a visualização dos resultados de eficiência relativa de todas as unidades federativas para o período, bem como as respectivas posições em relação à média das *DMUs*.

Evidencia-se o baixo resultado alcançado pelo Distrito Federal, que obteve 0,11 de eficiência relativa para a média do período, e do estado de Alagoas, que chegou a 0,98 de eficiência relativa média. Como a avaliação é de eficiência relativa, supõe-se que o resultado do DF pode ter relação com as expressivas diferenças dos valores de *inputs*, que chega a ser oito vezes maior que os *inputs* do estado de Alagoas em determinado tempo de mandato, que apresentou a melhor média do período para a eficiência relativa.

Verifica-se ainda uma média geral de eficiência relativa, de todas as unidades federativas, em 0,56, a qual se enquadra na categoria “Baixa”, conforme Cavalcante (2011). Das 27 analisadas, 16 apresentaram resultados médios de eficiência relativa para o período acima da média geral, ou seja, a maioria (59,26%) se manteve melhor que a média geral, em termos de eficiência relativa na gestão dos indicadores de resultado primário e necessidade de financiamento do setor público. As outras 11 unidades federativas, alcançaram resultados aquém da média geral, representando 40,74% das *DMUs*.

Contudo, mesmo para as 59,26% que ficaram acima da média, pode-se afirmar que existem oportunidades para o aumento na eficiência de seus processos, visando à eficiência máxima, que é de 1,0 (ou 100% eficiente). Desafio semelhante, tem os outros 40,74%, porém em níveis ainda maiores, visto que apresentaram resultados bem aquém da eficiência máxima relativa.

Matos (2017), fazendo uso do método DEA, avaliou a eficiência dos estados e Distrito Federal na geração do bem-estar social, de 2004 a 2013, e verificou que sete, ou 25,93% das unidades federativas alcançaram a eficiência relativa máxima (1,0 ou 100%), sendo elas: Bahia, Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pará e São Paulo. No entanto, também identificou outros sete estados (25,95%) que foram classificados como “Muito ineficientes”, sendo eles: Acre, Mato Grosso do Sul, Amazonas, Espírito Santo, Rondônia, Tocantins e Mato Grosso. Quanto às outras 13 unidades federativas, foram classificadas em “Medianamente” e “Minimamente ineficientes”, com resultados que variam entre 82,97% a 99,10% de eficiência relativa.

Assim, a partir dos dados apresentados, acredita-se ter alcançado o quarto objetivo específico da presente pesquisa, fundamentado pelas ilustrações e análises sobre o *ranking* de eficiência relativa das unidades federativas brasileiras, para o período de 2000 e 2019, como exercício empírico com o uso de variáveis relacionadas às finanças estaduais, tanto para *input*, quanto para *output*.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo se propôs a analisar quais são os fatores que determinam os indicadores de Resultado Primário e Necessidade de Financiamento do Setor Público com dados de 2000 a 2019. Para o alcance desse objetivo, utilizou-se de técnica econométrica de análise de Dados em Painel, pela qual se estimou um modelo para cada variável dependente em estudo, Resultado Primário e Necessidade de Financiamento do Setor Público, limitando-se aos 27 entes federativos do Brasil.

A estimação do modelo à variável Resultado Primário (RP) resultou na identificação de que seis, das nove variáveis testadas, são estatisticamente significativas e, por isso, determinantes à RP. Quatro delas apresentaram relação negativa, e as outras duas apresentaram uma relação positiva. As de relação negativa foram a Despesa Total com Pessoal (-0,63), a Despesa de Capital (-0,39), a Razão de Dependência de Idosos (-20,70) e a Despesa Corrente deduzida a despesa de pessoal (-0,47), aos níveis de significância 1%, 5%, 10% e 10%, respectivamente. Com relação positiva foram as variáveis Receita Corrente (0,47) e o Produto Interno Bruto (11,81), com significância de 1% e 5%, respectivamente.

Dessa forma, pode-se concluir que as variáveis DTP, DCAP e DCOR_D favorecem à ocorrência de déficits primários na medida em que aumentam, devido à relação inversa verificada com RP. Dessa forma, confirmam as expectativas de relação com a variável dependente e, sob a perspectiva de planejamento, reforçam a importância dos instrumentos constitucionais PPA, LDO e LOA, visto a capacidade que possuem de influenciar o equilíbrio das contas públicas.

Com os resultados da estimação do modelo para a Necessidade de Financiamento do Setor Público, identificou-se duas variáveis estatisticamente significativas e, portanto, determinantes à NFSP, sendo uma com relação negativa e outra com relação positiva. A primeira, é a Receita Corrente com um coeficiente de -0,26 a 10% de significância. A segunda, a Despesa Total com Pessoal, com 0,29 a 5% de significância. Ambas confirmaram as expectativas de relação com a NFSP, sendo que a DTP favorece a ocorrência de déficit nominal na medida em que aumenta, ou seja, uma variação negativa da Dívida Consolidada Líquida entre dois períodos ($t - t_1$), e a RCOR que, ao contrário da DTP, favorece a ocorrência de superávit nominal, na medida em que aumenta.

Com o uso de estatística descritiva, analisou-se a trajetória de RP e NFSP, e avaliou-se a realização da Despesa Total com Pessoal desses entes à luz dos limites definidos na Lei de

Responsabilidade Fiscal, pois essa é uma despesa que atribui rigidez à execução do orçamento público, portanto, é relevante aos resultados fiscais.

Apesar de ser considerada baixa a correlação (-0,27) entre o Resultado Primário e a Necessidade de Financiamento do Setor Público, esses apresentaram comportamentos contrários de 2000 a 2019, convergindo aos pressupostos teóricos, que apontam o RP em condições superavitárias como importante instrumento de combate ao endividamento público. Logo, verifica-se que perseguir a realização de sucessivos e expressivos superávits primários podem criar espaços orçamentários capazes de ampliar a autonomia financeira do governo e auxiliar no controle aos níveis de endividamento.

As médias apuradas no período levam a interpretações positivas sobre a trajetória do RP, visto que a média do período é positiva, caracterizando um *superávit* médio agregado nas 27 unidades federativas de R\$ 198,94. No entanto, a média observada para a NFSP, remete à necessidade de gestão efetiva sobre as contas públicas, considerando que a média agregada das variações de Dívida Consolidada Líquida foi de R\$ 128,35, representando um déficit nominal agregado.

No que tange ao cumprimento dos limites de Despesa Total com Pessoal à luz da LRF, evidenciou-se que 11 (40,74%) unidades federativas apresentaram um quociente médio entre DTP e RCL acima do limite máximo (60%), convergindo com outros estudos nas diferentes esferas de poder. Porém, destaca-se aqui a existência de divergências de interpretação sobre o que efetivamente deve ser classificado como DTP, fato esse que pode ter influenciado esses resultados, visto que entes conseguem subdimensionar essas despesas, amparados pelos órgãos de fiscalização externa, os Tribunais de Contas.

Mesmo assim, a DTP apresentou significância nos dois modelos estimados. Nesse sentido, encontra-se a necessidade de esforços adicionais das instâncias reguladoras e fiscalizadoras para equalizar o tema, que apesar de estar definido na Lei de Responsabilidade Fiscal, não tem sido suficiente para garantir a igualdade no tratamento dos dados em âmbito nacional. Tais encaminhamentos, poderão contribuir com os entes, de modo que os esforços sejam para se reestruturar enquanto Administração Pública e governo e aumentar a eficiência dos processos, a tal ponto, que cumpra o seu papel perante a sociedade sem precisar de justificativas para evitar punições pelo não cumprimento de dispositivos legais.

Por fim, os *rankings* de eficiência relativa dos estados e Distrito Federal na gestão dos indicadores RP e NFSP. Essa apuração de eficiência procurou apresentar a possibilidade de existir diferenças importantes de resultados entre as unidades federativas, respeitando a heterogeneidade dessas unidades. Porém, por utilizar como *outputs* os dois principais indicadores da saúde fiscal de um ente, pode-se afirmar que os resultados deixam pontos de atenção, já que o escore médio de eficiência relativa é de 0,56, o qual se classifica na categoria “Baixa”, e que apenas um ente federativo (Alagoas) alcançou resultado na classificação “média” de eficiência, com escore de 0,98.

Por retratar estritamente a eficiência relativa na gestão de indicadores fiscais, pressupõe-se os resultados expressam a existência de comportamentos menos responsáveis, ou menos interessados, com a importância do espaço fiscal e com as consequências nocivas ao bem-estar social de elevados níveis de endividamento. Nesse sentido, evidenciam o desequilíbrio dos níveis de governança e governabilidade dos gestores, e suas consequências sobre resultados fiscais e *accountability*. Ainda assim, 16 unidades federativas (59%) alcançaram escores médios de eficiência relativa acima da média nacional, mas classificadas como “baixa”.

É clara a necessidade de políticas fiscais que observem os níveis de endividamento e as definições legais existentes à gestão responsável dos recursos públicos, com níveis de eficiência suficientes para atender aos anseios sociais, pois em sua maioria os resultados foram insatisfatórios. A execução de programas de governo deve combater os entraves ao crescimento e desenvolvimento, porém sem elevar os níveis de endividamento à patamares excessivos. Pode-se assim, desenvolver políticas públicas voltadas à gestão fiscal responsável e transparente, convergindo os objetivos de governo com o bem-estar social e com o equilíbrio fiscal.

Por isso, considera-se premente que os entes federativos deem o início a um ciclo de mudanças da dinâmica atual que estimula o uso de manobras legais para evitar punições aos entes, e reduz a capacidade de investimentos em detrimento de orçamentos rígidos e dos serviços da dívida, que por óbvio, não depende apenas de um único Poder.

Consideram-se como limitações do presente estudo a indisponibilidade de alguns dados e a dificuldade de obter informações precisas do orçamento de alguns estados em determinados períodos. Como sugestões para estudos futuros, inclui-se a avaliação dos impactos de diferentes indicadores de estrutura demográfica sobre as finanças regionais, bem como a de indicadores que expressem políticas públicas de reestruturação de estados e Distrito Federal, visando o fortalecimento dos resultados fiscais e dos instrumentos de *accountability*.

REFERÊNCIAS

- ABRANTES, et al. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, pp. 1319-1347, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612130868>>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. The Political Economy of Budget Deficits (International Monetary Fund) **Palgrave Macmillan Journals**, v. 42, n.1, p. 1-31, 1995. <https://doi.org/10.2307/3867338>
- ALESINA, A.; TABELLINI, G. A positive theory of fiscal deficits and government debt. **The Review of Economic Studies**, v. 57, n. 3, p. 403-414, 1990. <https://doi.org/10.2307/2298021>
- ALVES, J. E. D.; VASCONCELOS, D. S.; ALVES DE CARVALHO, A. **Estrutura etária, bônus demográfico e população economicamente ativa no Brasil: cenários de longo prazo e suas implicações para o mercado de trabalho**. Texto para Discussão, 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1528.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2021.
- ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. São Paulo: Atlas, 2010.
- ANDREEVA, G.; ANSELL, J.; HARRISON, T. (2014). Governance and Accountability of Public Risk. **Financial Accountability & Management**. Aug 2014, Vol. 30 Issue 3, p. 342-361. 20p. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/faam.12036>>. Acesso em: 03 mai. 2021.
- ARAÚJO, A. H. S.; SANTOS FILHO, J. E.; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 739-759, 2015. Acesso em: 19 mai. 2019.
- ARAÚJO, F. C.; LOUREIRO, M. R. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 6, p. 1231-1252, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6796/5378>>. Acesso em: 01 mai. 2021.
- BAER, W.; KERSTENETZKY, I.; VILLELA, A.V. **As modificações no papel do Estado na economia brasileira**. 1973. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6554>>. Acesso em: 02 ago. 2021
- BALDISSERA, J. F.; ARAÚJO, M. P. Características Políticas e Eleitorais e o Efeito no Endividamento dos Estados Brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 13, n. 1, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/8254>>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- BANDEIRA, M. L.; SERRANO, A. L. M.; DE BRITTO, P. A. P. **GESTÃO FISCAL E DESPESA DE PESSOAL: análise dos gastos públicos estaduais entre 2008 e 2016**. in: ii cidesp–congresso internacional de desempenho do setor público. 2018. Disponível em: <

<http://www.cidesp.com.br/index.php/Icidesp/2cidesp/paper/view/422/255>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BANKER, R. D.; MAINDIRATTA, A. Piecewise loglinear estimation of efficient production surfaces. **Management Science**, Hanover, v. 32, n. 1, p. 126-135, 1986. <https://doi.org/10.1287/mnsc.32.1.126>

BANKER, R. D.; CHARNES, A.; COOPER, W. W. Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. **Management Science**, Hanover, v. 30, n. 9, p. 1078-1092, 1984. <https://doi.org/10.1287/mnsc.30.9.1078>

BANKER, R. D.; MOREY, R. C. Efficiency analysis for exogenously fixed *inputs* and *outputs*. **Operations Research**, Baltimore, v. 34, n. 4, p. 513-521, 1986. <https://doi.org/10.1287/opre.34.4.513>

BAPTISTA, V. F. A governança pública como antigovernança. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 17, n. 194, p. 122-134, 2017. Disponível em:< <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/34106/19747>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

BARBERA, C. et al. Governmental financial resilience under austerity in Austria, England and Italy: How do local governments cope with financial shocks? **Public Administration**, v. 95, n. 3, p. 670–697, set. 2017. Disponível em:< http://irep.ntu.ac.uk/id/eprint/31420/1/Pubsub8931_699a_Jones.pdf>. Acesso em 09 abr. 2021.

BATISTA, A. P.; DA CRUZ, C. F. Resiliência Financeira Governamental: Evidências nos Estados Brasileiros. **CADERNOS DE FINANÇAS PÚBLICAS**, v. 19, n. 3, 2019. Disponível em:< <https://publicacoes.tesouro.gov.br/index.php/cadernos/article/view/65>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

BECKER, K. L.; KASSOUF, A. L. Violência nas escolas públicas brasileiras: uma análise da relação entre o comportamento agressivo dos alunos e o ambiente escolar. **Nova Economia**, v. 26, n. 2, 2016. Disponível em:< <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2591>>. Acesso em: 11 jun. 2021.

BELLONI, I. **Uma Metodologia de Avaliação da Eficiência Produtiva de Universidades Federais Brasileiras**. 2000. 246 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2000.

BORGES, G. F. et al. Endividamento dos Estados Brasileiros após uma década da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise sobre a ótica da estatística multivariada. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, 13, 2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FIPECAFI, 2013. Disponível em:<<http://www.congressousp.fipecafi.org/web/artigos132013/293.pdf>>. Acesso em 03 abr. 2021.

BOSCHINI, T. M. et al. Análise das despesas com pessoal do estado do Rio de Janeiro sobre o enfoque da lei de responsabilidade fiscal. 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/197926/Artigo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Congresso. Câmara dos Deputados. **Sistema Tributário Nacional** - Texto base da Consultoria Legislativa. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/fiquePorDentro/temas/sistema-tributario-nacional-jun-2019/Textobase1.pdf>>. Acesso em 28 set. 2020.

_____. Congresso. Senado Federal. **Como a dívida pública afeta cada brasileiro**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/divida-publica-brasileira-aumenta-fica-mais-cara-e-e-desafio-para-a-recuperacao-economica/como-a-divida-publica-afeta-cada-brasileiro>>. Acesso em: 29 abr. 2021.

_____. **Lei Complementar 101**. Diário Oficial da União, Brasília, 4 maio 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 17 maio 2021.

_____. **Lei Orçamentária Anual de 2019**. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/proposta/MensagemPres.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2019.

_____. Ministério da Economia. **DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL: RELATÓRIO ANUAL**. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_2019.pdf/85c6fb46-144a-4c26-88f2-6b15e4098744>. Acesso em: 19 maio 2019.

_____. Ministério da Fazenda. **PANORAMA FISCAL BRASILEIRO 2018**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/panorama-fiscal-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2019.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças Subnacionais**. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026>. Acesso em: 07 abr. 2021.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: 2018. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484>. Acesso em: 04 jun. 2021.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de estatísticas fiscais**. Brasília: 2015.

Disponível em:<

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28680>. Acesso em 05 jun. 2021.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual técnico de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios: relatório resumido da execução orçamentária / Ministério da Fazenda – 1. ed.** – Brasília: 2008. Disponível em:<

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4677>.

Acesso em: 05 jun. 2021.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Estatísticas Fiscais Públicas**, 2014.

Disponível

em:<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:28680>. Acesso em: 01 jun. 2021.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Plano de Contas Aplicado ao Setor Público**, 2021.

Disponível em:<<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcasp-federacao/2021/114>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Notícias e Textos**, 2020. Disponível

em:<<http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=446218&ori=1>>. Acesso em: 18 maio 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, Estado-Nação e formas de intermediação política. **Lua**

Nova: Revista de Cultura e Política, n. 100, p. 155-185, 2017. Disponível

em:<<https://www.scielo.br/pdf/ln/n100/1807-0175-ln-100-00155.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2020.

BRUNETTA, M. R. **Avaliação da Eficiência Técnica e de Produtividade usando Análise por Envoltória de Dados: um estudo de caso aplicado aos produtores de leite**. 2004. 113 f.

Dissertação Mestrado em Ciências) – Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2004.

CALDEIRA, A. A., WILBERT, M. D., MOREIRA, T. B. S., SERRANO, A. L. M. (2016).

Sustentabilidade da dívida estadual brasileira: uma análise da relação dívida líquida e resultado primário. **Revista De Administração Pública**, 50(2), 285-306. Disponível em:<

<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/60863>>. Acesso em 26 abr. 2021.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de administração pública**, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990. Disponível em:<

<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 23 set. 2020.

CASADO, F. L. Análise envoltória de dados: conceitos, metodologia e estudo da arte na educação superior. **Revista Sociais e Humanas**, v. 20, n. 1, p. 59-71, 2007. Disponível em: <

<https://scholar.google.com/scholar?hl=pt->

[BR&as_sdt=0%2C5&q=An%3%A1lise+Envolt%3%B3ria+de+Dados%3A+conceitos%2C+](https://scholar.google.com/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=An%3%A1lise+Envolt%3%B3ria+de+Dados%3A+conceitos%2C+)

metodologia+e+estudo+da+arte+na+Educa%C3%A7%C3%A3o+Superior&btnG=>. Acesso em: 02 ago. 2020.

CASSIMIRO, F. I.; DO NASCIMENTO, R. S.; VIOTTO, R. Avaliação dos determinantes de endividamento público dos Entes Subnacionais Brasileiros. **Revista Controle-Doutrina e Artigos**, v. 19, n. 1, p. 236-274, 2021. Disponível em:<<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/670>>. Acesso em: 06 abr. 2021.

CASTRO, I. E. SOLIDARIEDADE TERRITORIAL E REPRESENTAÇÃO. NOVAS QUESTÕES PARA O PACTO FEDERATIVO NACIONAL. **Revista território**, v. 1, p. 2, 1997. Disponível em:< http://www.laget.eco.br/pdf/02_4_castro.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2020.

CAVALCANTE, S. M. A. **Avaliação da Eficiência Acadêmica dos Cursos de Graduação da Universidade Federal do Ceará (UFC):** Utilização de Indicadores de Desempenho como Elementos Estratégicos da Gestão. 2011. 216 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 2011.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica**, v. 6, 2007.

CHARNES, A.; COOPER, W. W.; RHODES, E. Measuring the efficiency of decision making units. **European Journal of Operational Research**, Amsterdam, v. 2, n. 6, p. 429-444, 1978.

COELLI, T. J. et al. **An introduction to efficiency and productivity analysis**. 2. ed. Norwell: Kluwer Academic, 1998. ISBN: 978-0-387-25895-9

CORBARI, E. C. **GRANDES MUNICÍPIOS BRASILEIROS: ESTRUTURA DO ENDIVIDAMENTO E IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**. 173 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2008.

COSTA, C. B. et al. MENSURAÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO: UMA ANÁLISE DA LITERATURA. **Administração de Empresas em Revista**, v. 1, n. 14, p. 73 - 89, nov. 2018. ISSN 2316-7548. Disponível em:<<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/admrevista/article/view/3072>>. Acesso em: 26 abr. 2021.

COSTA, J. A.; SILVA, W. S. Lei de Responsabilidade Fiscal: Observância dos Limites de Gastos com Pessoal no Poder Executivo dos Estados da Região Nordeste de 2013 a 2015, Período de Início da Recessão Econômica Brasileira. **Revista Controle-Doutrina e Artigos**, v. 14, n. 2, p. 328-356, 2016. Disponível em:<<https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/341>>. Acesso em: 15 mai. 2021.

CRUZ, C. F.; AFONSO, L. E. Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. **Revista De Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 126-148, jan/ fev, 2018. Disponível em:< <https://www.scielo.br/pdf/rap/v52n1/1982-3134-rap-52-01-126.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2021.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, p. 1173-1196, 2011. Disponível em:<https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122011000400012&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 15 mai. 2021.

DEBUS, I.; NASCIMENTO, E. R. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. **Revista Jurídica Virtual**. vol. 3, n. 24, 2001. Disponível em:<<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084>>. Acesso em: 11 maio 2021.

DIAS, F. A. C. Textos para discussão: o controle institucional das despesas com pessoal. 2009. Disponível em:<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal>>. Acesso em: 18 mai 2021.

DIEESE; IPEA; SINDIFISCO – EXECUTIVA, D. et al. A progressividade na tributação brasileira: por maior justiça tributária e fiscal. São Paulo: Dieese; Ipea; Sindifisco, 2011. Disponível em:<<https://www.dieese.org.br/cartilha/2011/cartilhaJusticaFiscalTributaria/index.html?page=2>> Acesso em: 24 jun. 2021.

DUARTE, L. B.; DE MELO BELMIRO, M. O. Utilização de dados em painel para analisar a relação entre a desigualdade de renda e educação nas regiões do Brasil. **Revista Debate Econômico**, v. 6, n. 2, p. 4-20, 2018. Disponível em:< <https://publicacoes.unifal-mg.edu.br/revistas/index.php/revistadebateeconomico/article/view/895>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

FAÉ, C.; ZORZAL, L. A lei de responsabilidade fiscal e a despesa com pessoal no governo federal. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC**. 2009. Disponível em:<<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/969>>. Acesso em: 11 mai. 2021.

FANDEL, G. On the performance of universities in North Rhine-Westphalia, Germany: government's redistribution of funds judged using *DEA* efficiency measures. **European Journal of Operational Research**, vol. 176, nº 1, pp. 521-533, 2007. <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2005.06.043>

FATTORELLI, M. L. **Auditoria Cidadã da Dívida**. 1 ed. Brasília: Inove, 2013.

FEITOSA, C. G.; SCHULL, A. N.; HEIN, A. F. Análise da eficiência dos gastos em segurança pública nos estados brasileiros através da análise envoltória de dados (DEA). **Revista Capital Científico-Eletrônica**, v. 12, n. 3, p. 91-105, 2014. Disponível em:<<http://www.spell.org.br/documentos/ver/33113/analise-da-eficiencia-dos-gastos-em-seguranca-p>>. Acesso em: 27 mai. 2021.

- FILGUEIRAS, F. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua nova: revista de cultura e política**, n. 84, p. 65-94, 2011. Disponível em:< <https://www.scielo.br/pdf/ln/n84/a04n84.pdf>>. Acesso em 30 abr. 2021.
- FREIRE, F. S.; FREIRE FILHO, R. Análise do endividamento dos estados brasileiros período de 2000 a 2004, 2006. Florianópolis. **Anais...Florianópolis: CBC**, 2006. Disponível em:< <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/viewFile/1767/1767>>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- FREUND, J. **Estatística aplicada: economia, administração e contabilidade**. 11ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- FRIEDMAN, M. et al. **The limitations of tax limitation**. *Quadrant*, v. 22, n. 8, p. 22, 1978. Disponível em:< <https://miltonfriedman.hoover.org/internal/media/dispatcher/214300/full>>. Acesso em: 05 arb. 2021.
- GADELHA, S. R. de B. Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com modelo probit aplicado a dados em painel. **Revista Brasileira de Economia de Empresas/Brazilian Journal of Business Economics**, v. 11, n. 1, 2011. Disponível em:< <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/view/3106>>. Acesso em: 17 mai. 2021.
- GAMA NETO, R. B. Resultado Primário e Ciclo Político-Eleitoral nos Estados Brasileiros (1987-2010). **Dados**, v. 62, n. 2, 2019. Disponível em:<<https://doi.org/10.1590/001152582019180>>. Acesso em: 15 jun. 2021.
- GERIGK, W., RIBEIRO, F., & SANTOS, L. M. dos. (2014). O padrão de endividamento dos Estados da Região Sul e a sua dinâmica após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal por meio de índices-padrão. **Revista Catarinense Da Ciência Contábil**, v.13, n.39, p. 34-48. Disponível em:<<https://revista.crcsc.org.br/index.php/CRCSC/article/view/1816>>. Acesso em: 03 abr. 2021.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM; A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. reimpr. São Paulo: Atlas, v. 201, 2010.
- GIUBERTI, A. C. et al. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. Anais do XXXIII Encontro de Economia da ANPEC. Natal: 2005. **Anais...Natal: ANPEC**, 2005. Disponível em:<<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A048.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2021.
- GOBETTI, S. W. Ajuste Fiscal Nos Estados: Uma Análise Do Período 1998-2006. **Revista de Economia Contemporânea**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 113-140, jan/abr, 2010. Disponível em:< <https://www.scielo.br/pdf/rec/v14n1/a06v14n1.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2021.
- GOMES, E. G.; MANGABEIRA, J. A. de C.; MELLO, J. C. C. B. S. de. Análise de envoltória de dados para avaliação de eficiência e caracterização de tipologias em agricultura: um estudo de

caso. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 43, n. 4, p. 607-631, 2005. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/resr/a/ncSqKwGQvzbG4sYV3wpdNHB/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 26 maio 2021.

GORONCIO, E. A.; TEIXEIRA, A. C. C. O endividamento dos estados brasileiros após a Lei de Responsabilidade Fiscal–LRF. **Encontro da ANPAD**, v. 34, 2010. Disponível em:<http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/53/apb486.pdf>. Acesso em 15 abr. 2021.

GRUBER, J. **Public Finance and Public Policy 3 ed.** New York. Worth Publishers: 2011.
HÖFLING, E. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos Cedes, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-32622001000300003&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 9 set. 2020.

HERMANN, J. A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). **Cadernos Adenauer**, v. 3, n. 4, p. 41-70, 2002. Disponível em:<http://www.geocities.ws/victoreconomia/a_macroeconomia_da_divida_publica.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2020.

IMORI, D. **Eficiência produtiva da agropecuária familiar e patronal nas regiões brasileiras.** 2011. 127 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas). Universidade de São Paulo, SP, 2011.

KASSAI, S. **Utilização da Análise por Envoltória de Dados (DEA) na Análise das Demonstrações Contábeis.** 2002. 350. f. Tese (Doutorado em Contabilidade e Controladoria) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

KATSAMUNSKA, P. (2016). The Concept of Governance and Public Governance Theories. **Economic Alternatives**, University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria, issue 2, pages 133-141, June. Disponível em:<https://www.unwe.bg/uploads/Alternatives/Polya_1_br2_2016_en.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2021.

KIRKLEY, J.; FÄRE, R.; GROSSKOPF, S.; MCCONNELL, K.; STRAND, I.; SQUIRES, D. Assessing capacity in fisheries when data are limited. **North American Journal of Fisheries Management**, vol. 21, n. 3, pp. 482-497, 2003.
<https://scholarworks.wm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1064&context=vimsbooks>

LINS, M. E. et al. O uso de Análise Envoltória de Dados (DEA) para avaliação de hospitais universitários brasileiros. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro v. 12, n. 4, p. 985-998, 2007. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/csc/a/js9bgJgNzvWW8WtJCgKmJ9s/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

LIMA FILHO, S. S.; PEIXE, B. C. S. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES: UMA ANÁLISE DA RELAÇÃO COM A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E A EFICIÊNCIA NA GESTÃO DE RECURSOS. **Advances in Scientific and Applied**

Accounting, v. 13, n. 2, p. 112–129, 2020. Disponível em: <<https://asaa.anpcont.org.br/index.php/asaa/article/view/590>>. Acesso em: 24 mai. 2021.

LIMA, E. M.; REZENDE, A. J. Um estudo sobre a evolução da carga tributária no Brasil: uma análise a partir da Curva de Laffer. **Interações (Campo Grande)**, v. 20, n. 1, pp. 239-255, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.20435/inter.v0i0.1609>>. Acesso em: 8 jun. 2021.

LOPES, A. L. M. **Um Modelo de Análise Envoltória de Dados e Conjuntos Difusos para Avaliação Cruzada da Produtividade e Qualidade de Departamentos Acadêmicos** – uma aplicação na UFSC. 1998. 161 f. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.

LOPREATO, F. L. C. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Economia e Sociedade**, v. 9, n. 2, p. 117-158, 2000. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643114/10665>>. Acesso em: fev: 31 mar. 2021.

LOPREATO, F. L. C. **A situação financeira dos estados e a reforma tributária**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 115, 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/1745/texto115.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

LOPREATO, F. L. C. Finanças estaduais: alguns avanços, mas...(os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). **Econômica**, v. 10, n. 2, p. 187-214, 2008. Disponível em: <<https://www.eco.unicamp.br/cecon/images/arquivos/publicacoes/lopreato/FinancasEstaduais.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2021.

MACEDO, J. de J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças**. 2009, v. 20, n. 51, pp. 44-60. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rcf/a/ZjwN5jsh378TbpJM8fTrVGN/?lang=pt#>>. Acesso em: 01 jun. 2021.

MAINARDES, E. W.; ALVES, H.; RAPOSO, M. O desempenho das universidades públicas Portuguesas Segundo seus Alunos: análise de eficiência por meio do Data Envelopment Analysis. **Revista de Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 5, n. 1, p. 184-215, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2012v5n1p184>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MALHOTRA, N. k. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada** – 6 ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. - 5 ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 2. reimpr. São Paulo: Editora Atlas, p. 277, 2011.

MARETH, T.; PAIM, E. S. E. (Coord.). **Estudos de Indicadores de Eficiência nas Unidades de Produção Leiteira dos Municípios do Corede Alto Jacuí – RS**. Cruz Alta: UNICRUZ, 2012. DOI:10.13140/RG.2.1.1825.4566

MARIANO, E. B. **Sistematização e Comparação de Técnicas, Modelos e Perspectivas não-paramétricas de análise de Eficiência Produtiva**. 2008. 301 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Produção) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **MANUAL DE GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA**. 4. ed. São Paulo: editora Atlas, 2012.

MATOS, P. R. F. Análise do impacto das fontes alternativas de financiamento na eficiência e na produtividade dos entes federativos subnacionais no Brasil após a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista de Administração Pública**. 2017, v. 51, n. 4, pp. 482-508. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7612162769>>. Acesso em: 31 mai. 2021.

MARQUEZINI, S. V. F. Sistema tributário nacional: os descaminhos das últimas reformas. **Revista Ibero Americana de Estratégia**, v. 4, n. 1, p. 35-44, 2005. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/26698/sistema-tributario-nacional--os-descaminhos-das-ultimas-reformas>>. Acesso em: 24 maio 2021.

MEDEIROS, K. R. et al. Lei de Responsabilidade Fiscal e as despesas com pessoal da saúde: uma análise da condição dos municípios brasileiros no período de 2004 a 2009. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, p. 1759-1769, 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.org/article/csc/2017.v22n6/1759-1769/pt/>>. Acesso em 17 mai. 2021.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V. O Endividamento dos Estados Brasileiros: verificação da situação utilizando a Análise Multivariada de Dados. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 19, n. 1, p. 11-35, 2008. Disponível em: <<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/345>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

MELLO, G. R.; SLOMSKI, V; CORRAR, L. J. Estudo dos Reflexos da Lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos Estados Brasileiros. **Journal of Accounting, Management and Governance**, v. 8, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/20245/estudo-dos-reflexos-da-lei-de-responsabilidade-fiscal-no-endividamento-dos-estados-brasileiros>>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MELLO, J. C. C. B. S. et al. **Suavização da Fronteira DEA**: o caso BCC Tridimensional. In: Associação Portuguesa de Investigação Operacional, 2004. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/15538881-Suavizacao-da-fronteira-dea-o-caso-bcc-tridimensional.html>>. Acesso em: 14 mar. 2021.

MENDES, M. **CRISE FISCAL DOS ESTADOS**: 40 anos de socorros financeiros e suas causas1. 2020. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise->

fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2021.

MILANI FILHO, M. A. F. **Eficiência Produtiva no Terceiro Setor**: um estudo comparativo de desempenho entre organizações filantrópicas asilares. 2009. 220 f. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MIRANDA, W. L. L. C. et al. Avaliação da gestão fiscal nos estados brasileiros: análise no quinquênio 2011 a 2015. **Revista Mineira de Contabilidade**, v. 19, n. 1, p. 55-67, 2018. Disponível em:< <https://revista.crcmg.org.br/rmc/article/view/690>>. Acesso em: 07 abr. 2021.

MISRA, Roli. **Impact of demographic dividend on economic growth**: a study of BRICS and the EU. *International Studies*, v. 52, n. 1-4, p. 99-117, 2015. <https://doi.org/10.1177/0020881717714685>

MORA, M. **Federalismo e dívida estadual no Brasil**. Texto para discussão 866. Rio de Janeiro: IPEA, março - 2002. Disponível em:<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2100/1/TD_866.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2020.

MORA, M; GIAMBIAGI, F. **Federalismo e endividamento subnacional**: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal. 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/biblioteca-federativa/estudos/td_1142.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2020.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 27, n. 3, p. 472-494, 2007. Disponível em:< <https://www.scielo.br/pdf/rep/v27n3/v27n3a09.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

MOTTA, A. R.; MACIEL, P. J.; PIRES, V. A. **Textos para discussão 18**: Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada. 2014. Disponível:<<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3867>>. Acesso em: 18 maio 2021.

MUSGRAVE, R. *The theory of public finance*. New York: McGraw – Hill, 1959. Disponível em:<[https://pdf.zlibcdn.com/dtoken/ed45a9ba7591ef0d5a5a2678d4df2697/The_Theory_of_Public_Finance_A_Study_in_Public_Ec_2613232_\(z-lib.org\).pdf](https://pdf.zlibcdn.com/dtoken/ed45a9ba7591ef0d5a5a2678d4df2697/The_Theory_of_Public_Finance_A_Study_in_Public_Ec_2613232_(z-lib.org).pdf)>. Acesso em: 20 jul 2021.

NAVEIRA, R. B. Caos e complexidade nas organizações. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 69-80, 1998. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7756/6348>>. Acesso em 02 out. 2020.

NOORUDDIN, I.; CHHIBBER, P. (2008). Unstable Politics. **Comparative Political Studies**, 41(8), 1069–1091. doi:10.1177/0010414007309202

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>>. Acesso em 30 abr. 2021.

OLIVEIRA, R. R., CAVALCANTE, L. R. (2020). Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos Estados e Distrito Federal. **Revista Do Serviço Público**, 71(4), 746-777. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4224/2877>>. Acesso em 15 mai. 2021.

OLIVEIRA, D; DA ROCHA SOUZA, W. A. Lei de Responsabilidade Fiscal: uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento do Estado de Alagoas. **Revista Reuna**, v. 22, n. 4, p. 65-88, 2017. Disponível em: < <https://revistas.una.br/reuna/article/view/813>>. Acesso em: 15 ab. 2021.

PAESANO, J. V. et al. Impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as despesas correntes nos municípios matogrossenses. In: **Anais** do Congresso Brasileiro de Custos-ABC. 2019. Disponível em: < <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4714>>. Acesso em: 15 mai. 2021.

PAIVA, P. T. A.; WAJNMAN, S. Das causas às consequências econômicas da transição demográfica no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 22, n. 2, pp. 303-322, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-30982005000200008>>. Acesso em: 08 jun. 2021

PASSOS FILHO, A. C. **O endividamento dos estados brasileiros: uma análise de sustentabilidade e dos instrumentos de controle**. 120 f. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade De São Paulo, SP, 2018

PEDROSO, M. M.; CALMON, P. C. D. P.; BANDEIRA, L. F. O uso de Análise Envoltória de Dados para avaliação da gestão do Programa Bolsa-Família. **Comunicação em Ciências da Saúde**, Brasília, v. 20, n. 1, p. 37-44, 2009. Disponível em: < <https://pesquisa.bvsalud.org/porta1/resource/pt/lil-540307>>. Acesso em: 19 mai. 2021.

PEÑA, C. R. Um modelo de avaliação da eficiência da administração pública através do método análise envoltória de dados (DEA). **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 1, p. 83-106, 2008. Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/rac/v12n1/a05v12n1.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2021.

PEREIRA, C. A. G. **O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: Rocha, Valdir de Oliveira (Coord.) Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001.

PEREIRA FILHO, O. A.; PIANTO, M. E. T.; SOUSA, M. C. S. Medidas de custo-eficiência dos serviços subnacionais de segurança pública no Brasil: 2001-2006. **Economia Aplicada**, v. 14, n. 3, pp. 313-338, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1413-80502010000300003>>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R. **Dívida dos estados 10 anos depois**. Texto para Discussão, 2008. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1366.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

PITTA, J. L. T.; STAMPE, M. Z. **A EVOLUÇÃO DA RAZÃO DE DEPENDÊNCIA NO BRASIL DE 2020 A 2060 POR UNIDADE FEDERATIVA**. Disponível em: < https://www.udesc.br/arquivos/udesc/id_cpmenu/13383/2__Joao_Luiz_Toogood_Pitta_16015730905643_13383.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2021.

PORSSE, A. et al. **Demographic change and regional economic growth in Brazil**. Regional and Urban Economics Lab, University of São Paulo, São Paulo, Brasil, 2012. Disponível em: < http://www.usp.br/nereus/wp-content/uploads/TDNereus_03_12.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2021.

QUEIROZ, D. B. et al. **Determinantes do endividamento público: um estudo nos estados brasileiros**. 2018. Disponível em: < <https://congressosp.fipecafi.org/anais/18UspInternational/ArtigosDownload/1005.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2021.

QUEIROZ, D. B. de; MORAIS, L. M. F. de; SOUZA, A. G. S. F. de; SILVA, V. K. R. da. Mandatos Eleitorais e Ciclos Político-Orçamentários: Evidências dos Estados Brasileiros. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 2, p. 232-250, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5492>. Acesso em: 3 mar. 2021.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Construindo a accountability em portais eletrônicos de câmaras municipais: um estudo de caso em Santa Catarina. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 9, n. 1, pp. 116-138, 2011. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S1679-39512011000100008>>. Acesso em: 04 maio 2021.

REZENDE, F. **Finanças públicas** 2a ed. São Paulo: Atlas, 2012.

REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. Federalismo e integração econômica regional—desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, p. 301-362, 2004. Disponível em: < https://www.researchgate.net/profile/Jose_Roberto_Afonso/publication/267820480_A_Federacao_Brasileira_Fatos_desafios_e_perspectivas/links/547dcb070cf285ad5b08ad2f.pdf>. Acesso em 21 jun. 2020.

REZENDE, A.M.R.T; CARNEIRO, R.; REZENDE, J.V.S. **FEDERALISMO FISCAL E CRISE DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: uma análise de indicadores fiscais nos Estados de 2007 a 2012** <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB2208.pdf>. Acesso em: 19 mai. 2020.

RIBEIRO; C. P. P.; ABRANTES, L. A.; PEREIRA, A. D. S. **O Impacto da LRF sobre a Gestão dos Municípios do Estado de Minas Gerais: Análise dos Indicadores de Desempenho no período de 1998 a 2007**. Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB925.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2019.

RIBEIRO FILHO, W. F.; VALADARES, J. L. Governança: uma nova perspectiva de gestão aplicada à administração pública. **The Journal of Engineering and Exact Sciences** – JCEC, v. 3, n. 5, p. 721-723, 2017. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/13975/1/295-1802-1-PB.pdf>. Acesso em 29 abr. 2021.

ROCHA, D. G.; ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Insulados e não democráticos: a (im) possibilidade do exercício da social accountability nos Tribunais de Contas brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 2, p. 201-219, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v54n2/1982-3134-rap-54-02-201.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2021.

SAKURAI, S. N. Déficit e Ajuste Fiscal dos Municípios Paulistas: Uma Análise para o Período 1989–2001 via Dados em Painel. **Revista Economia**, 2005, v.6, n.2, pp. 463-488. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol6/vol6n2p463_488.pdf. Acesso em: 14 jun. 2021.

SAKURAI, S. N. Superávit e déficit fiscal dos municípios brasileiros: uma aplicação do modelo de viés de seleção em painel. **Nova Economia**, 2014, v. 24, n. 3, pp. 517-540. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/1505>. Acesso em: 14 jun. 2021.

SANTOS, C. H. **Indicadores da política salarial das administrações públicas estaduais brasileiras (2004-2018)**. Brasília: Ipea, 2020. (Carta de Conjuntura, n. 47). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2020/04/indicadores-da-politica-salarial-das-administracoes-publicas-estaduais-brasileiras-2004-2018/>. Acesso em: 02 ago. 2020;

SECCHI, L. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

SHAW, E. H. A general theory of systems performance criteria. *International Journal of General Systems*, New York, v. 38, n. 8, p. 851-869, 2009. <https://doi.org/10.1080/03081070903270543>

SILVA, C. R. M.; CRISÓSTOMO, V. L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **Revista de Administração Pública**. 2019, v. 53, n. 4, pp. 791-801. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220180234>. Acesso em: 31 mai. 2021.

SOARES, C. S. et al. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Comportamento do Endividamento dos Estados Brasileiros: uma análise de dados em painel de 2000 a 2010. **Revista ADMPG**, v. 6, n. 1, 2013. Disponível em: http://www.admpg.com.br/revista2013_1/Artigos/15%20A%20Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal%20e%20o%20Comportamento%20do%20Endividamento.pdf. Acesso em: 14 abr. 2021.

SOARES, L. L. C. **Despesa total com pessoal do poder executivo dos estados brasileiros/Distrito Federal e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal,**

período 2014-2016. 2017. 43 f. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, RN, 2017.

SOUZA, C. A. Despesa com pessoal: uma análise da despesa com pessoal do DF no período de 2001 a 2017. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 18, n.1, p. 251-273, 2020. Disponível em:< <https://bdm.unb.br/handle/10483/22693>>. Acesso em: 14 mai. 2021.

STAMPE, M. Z., POZZOBON, F.; NIQUITO, T. W. Impactos da estrutura etária sobre o desempenho econômico das regiões do Brasil entre 1991 e 2010. **Revista Brasileira de Estudos de População**, 2020, v. 37, 116. Disponível em: <<https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0116>>. Acesso em: 7 jun. 2021.

TAVARES, P. V.; ROMÃO, A. L. Accountability e a Importância do Controle Social na administração Pública: Uma Análise Qualitativa. **Brazilian Journal of Business**, v. 3, n. 1, p. 236-254, 2021. Disponível em:< <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJB/article/view/23530>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

TAFNER, Paulo. Desafios e reformas da previdência social brasileira. *Revista USP*, n. 93, p. 137-156, 2012. Disponível em:< <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/45008>>. Acesso em: 04 mai. 2021.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista Do Serviço Público**, 70(4), 519-550. Disponível em:< <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089/2325>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

TORRES, F. R.; VALLE, B. S. Impactos sobre a despesa com pessoal dos estados brasileiros em decorrência da LRF. *ENCONTRO DA ANPAD*, v. 32, 2008. Disponível em:< <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-A154.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2021.

TORREZAN, R. G. A.; DE PAIVA, C. C. O processo de endividamento dos estados brasileiros no contexto federativo: uma análise no período de 1960 a 2016. **Economia & Região**, v. 9, n. 1, p. 105-127. Disponível em:< <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/38531>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

UNITED NATIONS (2019). Committee of Experts on Public Administration: Report on the eighteenth session (8–12 April 2019). Economic and Social Council. Official Records, 2019. E/2019/44-E/C.16/2019/8 Supplement No. 24. Disponível em:< <https://digitallibrary.un.org/record/3805914>>. Acesso em: 01 mai. 2021.

VARSANO, R. **Sistema tributário para o desenvolvimento.** 2002. Disponível em:< https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/11916/2/Sistema%20tribut%c3%a1rio%20para%20o%20desenvolvimento_P.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2020.

VASCONCELOS, A. M. N.; GOMES, M. M. F. Transição demográfica: a experiência brasileira. **Serv. Saúde**, Brasília, v. 21, n. 4, p. 539-548, dez. 2012. Disponível em

<http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742012000400003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 jun. 2021.

XAVIER JÚNIOR, A. E. et al. DETERMINANTES FINANCEIROS DO ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS NO PERÍODO DE 2006 A 2016. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 13, p. 114-133, 2020. Disponível em:<<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/6918>>. Acesso em: 07 abr. 2021.

WALDO, D. **O estudo da administração pública**. Fundação Getúlio Vargas, 1971.

APÊNDICE A – EXEMPLO DE ANEXO I DO RREO – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

RREO – ANEXO I (L.P.R., Art. 5º, inciso I alínea "a" e "b" do inciso II § 1º)	Embrão em: 21/01/2015 (R\$)										R\$ 1,00
	RECEITAS	PREVISTO (R\$)	PREVISTA ATUALIZADA (R\$)	RECEITAS REALIZADAS						SALDO (R\$ = (a) - (b))	
				No Bimestre		Até o Bimestre (R\$)		%			
				(R\$)	(R\$)	(%)	(R\$)	(%)	(%)	(%)	
RECEITAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTARIAS) (I)	8.201.754.000,00	8.480.168.976,22	1.702.850.174,83	17,34	8.644.287.542,30	103,51					608.996.133,20
RECEITAS CORRENTES	8.151.331.750,00	8.438.614.345,29	1.696.601.173,24	19,77	8.501.878.800,83	102,70					-50.347.514,90
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MEIO ANA	2.714.842.318,00	2.751.380.078,00	496.984.796,18	18,05	2.775.473.997,94	101,20					-20.046.869,58
Impostos	2.570.903.750,00	2.548.432.736,00	408.930.496,27	16,05	2.601.353.977,23	102,07					-50.890.541,29
Taxas	197.338.700,00	202.947.342,00	48.154.301,91	24,41	178.210.720,71	87,78					24.775,57
Contribuição de Melhoria	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
CONTRIBUIÇÕES	660.097.800,00	651.323.820,00	94.196.512,31	14,12	646.209.894,00	100,00					-17.880.074,98
Contribuições Sociais	559.772.800,00	548.868.800,00	96.196.511,44	17,37	616.638.121,42	112,05					-20.038.138,51
Contribuições Econômicas	30.324.800,00	30.324.800,00	6.009.980,47	19,54	33.397.772,45	110,16					2.972.972,45
Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
RECEITA PATRIMONIAL	28.024.190,00	38.024.190,00	124.317.038,12	443,81	301.029.014,61	367,07					-202.988.844,61
Expiração do Patrimônio Imobilizado do Estado	314.894,00	314.894,00	33.318,26	10,77	214.838,41	68,23					100,059,59
Valores Mobiliários	25.116.216,00	25.116.216,00	53.845.940,01	214,37	256.470.064,15	903,96					-203.353.848,15
Expiração de Serviços Públicos Mediante Concessão, Permissão, Autorização ou Licença	2.736.000,00	2.736.000,00	477.473,25	17,45	2.820.480,17	103,08					-42.759,12
Expiração de Insumos Materiais	200.000,00	200.000,00	0,00	0,00	20.110,25	11,05					177.889,75
Cessão de Direitos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Demais Receitas Patrimoniais	120,00	70.000,00	70.000,00	100,00	70.000,00	100,00					120,00
RECEITA APROPRIADA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
RECEITA DE SERVIÇOS	57.770.950,00	56.617.305,00	5.705.222,07	9,70	25.112.732,12	43,45					33.105.222,88
Serviços Administrativos e Comerciais Gerais	50.634.254,00	54.461.254,00	5.731.706,38	10,52	25.493.810,91	46,77					29.987.468,19
Serviços e Atividades Relativas à Navegação e ao Transporte	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Serviços e Atividades Interiores à Saúde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Serviços e Atividades Interiores	136.096,00	136.096,00	3.462,69	2,54	18.700,31	13,74					117.395,69
Outros Serviços	4.000.599,00	4.000.599,00	55,00	0,00	219,00	0,01					4.000.379,00
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	4.624.121.047,00	4.749.203.922,25	889.141.028,28	20,74	4.963.420.791,94	104,92					-84.734.200,69
Transferências da União e de suas Entidades	3.817.825.312,00	3.961.426.922,25	840.175.041,77	21,71	3.877.957.243,22	97,89					84.648.718,01
Transferências das Entidades da União Federal e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Transferências das Municípios e de suas Entidades	700.000,00	700.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00					700.000,00
Transferências de Instituições Privadas	1.294.000,00	1.294.000,00	103.538,00	13,30	1.710.917,92	96,17					514.462,08
Transferências de Outras Instituições Públicas	804.295.700,00	804.295.700,00	148.002.847,41	18,40	804.736.870,71	99,89					50.000,00
Transferências do Exterior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Transferências de Pessoas Físicas	50.000,00	50.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00					50.000,00
Transferências Provenientes de Depósitos Não Identificados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	131.005.442,00	131.005.442,00	27.154.442,00	20,72	63.743.791,71	48,62					67.261.650,29
Multas Administrativas, Contratos e Judiciais	66.068.974,00	66.068.974,00	7.245.446,25	10,96	20.009.867,36	30,28					40.761.145,64
Indenizações, Restituições e Ressarcimentos	879.000,00	879.000,00	340.146,88	38,69	2.877.277,29	326,29					-1.997.400,00
Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público	1.527,00	1.527,00	0,00	0,00	2.016,50	132,60					1.524,50
Demais Receitas Correntes	64.034.971,00	64.034.971,00	19.508.849,87	30,53	40.554.269,54	63,37					23.548.701,36
RECEITA DE CAPITAL	1.020.422.304,00	1.020.422.304,00	34.296.901,68	3,35	162.390.961,37	17,91					858.031.342,63
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	789.393.630,00	789.393.630,00	27.705.024,27	3,51	150.349.254,25	21,50					579.048.075,80
Operações de Crédito - Mercado Interno	389.983.000,00	389.983.000,00	1.491.329,25	0,37	4.815.120,00	1,23					385.167,80
Operações de Crédito - Mercado Externo	340.000.000,00	340.000.000,00	26.213.695,02	7,71	155.279.129,00	45,07					184.720.870,98
ALIEZAÇÃO DE BENS	7.774.800,00	7.774.800,00	1.784.340,77	22,95	3.893.867,89	49,95					4.175.752,01
Alienação de Bens Móveis	4.754.800,00	4.754.800,00	1.000,00	0,00	47.005,88	0,33					4.698.744,12
Alienação de Bens Imóveis	319.800,00	319.800,00	1.054.340,77	57,31	3.132.252,11	979,44					-1.812.452,11
ALICIAÇÕES DE EMPRÉSTIMOS	18.540.000,00	18.540.000,00	227.070,93	1,19	2.296.139,21	12,32					16.343.820,79
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	284.011.900,00	284.011.900,00	4.376.187,45	1,51	16.402.129,37	5,79					267.639.710,63
Transferências da União e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Transferências das Entidades da União Federal e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Transferências das Municípios e de suas Entidades	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Transferências de Instituições Privadas	80,00	80,00	25,290,00	28,00	67.250,00	84,12					25.730,00
Transferências de Outras Instituições Públicas	11.000.000,00	11.000.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00					11.000.000,00
Transferências do Exterior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Transferências de Pessoas Físicas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Transferências Provenientes de Depósitos Não Identificados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	389.983.000,00	389.983.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00					389.983.000,00
Integração de Capital Social	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Resenhução das Disponibilidades do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Resgate de Títulos do Tesouro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Demais Receitas de Capital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
RECEITAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTARIAS) (II)	1.699.774.220,00	1.620.048.220,00	89.860.969,46	8,81	412.347.342,42	46,44					607.506.862,81
SUBTOTAL DAS RECEITAS (I) + (II) = (a)	10.261.628.304,00	10.610.214.896,22	1.792.720.144,62	17,06	10.906.628.886,62	86,55					-1.413.406.022,81
OPERAÇÕES DE CRÉDITO REFINANCIAMENTO (IV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Operações de Crédito - Mercado Interno	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Mobilizações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Contratos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Operações de Crédito - Mercado Externo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Mobilizações	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Contratos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (IV) = (b) + (v)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
DEPÓSITO (VI) = (a) + (b)	10.261.628.304,00	10.610.214.896,22	1.792.720.144,62	17,06	10.906.628.886,62	86,55					-1.413.406.022,81
TOTAL (VII) = (a) + (b) + (c)	10.261.628.304,00	10.610.214.896,22	1.792.720.144,62	17,06	10.906.628.886,62	86,55					-1.413.406.022,81
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Reservas Arrecadas em Exercícios Anteriores - RAPP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00
Superávit Financeiro Líquido para Créditos Adicionais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00					0,00

DESPESAS	DOTAÇÃO INICIAL (R\$)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (R\$)	DESPESAS EMPENHADAS			DESPESAS LIQUIDADAS			DESPESAS PAGAS ATÉ O BIMESTRE	INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
			No Bimestre	Até o Bimestre (R\$)	SALDO (R\$ = (a) - (b))	No Bimestre	Até o Bimestre (R\$)	SALDO (R\$ = (c) - (d))		
DESPESAS (EXCETO INTRA-ORÇAMENTARIAS) (VIII)	8.340.791.373,00	10.910.883.587,18	1.446.219.888,97	8.562.727.827,33	1.418.155.719,85	1.553.441.384,48	8.292.278.747,41	1.618.613.789,71	200.457.069,92	
DESPESAS CORRENTES	7.674.444.366,00	8.326.923.799,74	1.376.906.306,14	7.926.869,89	402.960,89	1.412.868.242,48	7.629.815.315,14	1.602.863.964,66	84.956.519,79	
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	5.248.101.482,00	5.008.961.530,00	980.779.083,22	5.679.810.353,37	35.081.177,22	997.012.880,44	5.673.397.267,08	36.504.289,00	3.415.115,47	
JURISDIÇÃO E ENCARGOS DA DÍGITA	120.000.000,00	102.056.020,50	47.075.000,00	102.056.020,50	3.894,45	47.075.000,00	102.056.020,50	3.894,45	0,00	
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.306.278.184,00	2.254.000.256,19	271.652.807,20	1.890.107.444,11	36					

APÊNDICE B – MODELO DE ANEXO III DO RREO, DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

RREO - Anexo 3 (LRF, Art. 53, inciso I)								R\$
ESPECIFICAÇÃO	EVOLUÇÃO DA RECEITA REALIZADA NOS ÚLTIMOS 12 MESES							
	jan/14	fev/14	mar/14	abr/14	mai/14	jun/14	jul/14	
RECEITAS CORRENTES (I)	3.838.822.436,83	3.296.489.733,28	3.181.776.296,83	3.889.798.491,82	3.821.371.838,25	3.486.487.378,89	3.287.815.284,39	
Recostas Tributárias	2.751.946.159,82	2.329.747.321,11	2.359.321.969,75	3.361.227.149,53	3.356.081.923,68	2.949.341.846,19	2.312.232.799,86	
ICMS	2.197.177.139,73	2.027.718.129,84	1.837.328.739,34	2.373.988.779,38	2.058.827.732,17	2.058.248.819,88	1.859.882.882,08	
IPVA	212.602.217,20	195.127.096,84	143.997.799,83	228.242.672,83	272.384.879,89	227.821.877,14	208.887.232,89	
ITCD	14.427.698,89	16.471.832,82	16.481.884,24	22.289.826,79	22.289.826,79	22.678.953,19	22.678.953,19	
IRRF	122.082.036,71	112.712.228,67	109.847.449,81	118.692.672,78	123.282.421,73	127.711.228,18	121.122.282,38	
Outras Receitas Tributárias	117.268.596,79	89.717.248,79	87.819.816,83	118.128.029,87	126.233.827,73	112.873.120,28	122.709.087,61	
Recostas de Contribuições	192.727.829,89	228.338.276,22	87.828.289,55	283.693.289,49	217.278.879,89	186.797.969,89	220.228.229,78	
Recostas Patrimoniais	15.159.000,00	16.922.729,03	84.428.352,69	22.768.000,00	62.189.800,00	67.871.717,78	23.698.284,72	
Recostas Agropecuárias	6.828,24	2.811,17	8.891,46	102.022,43	83.828,21	178.368,72	24.284,24	
Recostas Industriais	126.682,22	828,89	919,35	818,00	824,86	452,80	452,80	
Recostas de Serviços	18.272.871,83	16.787.882,08	17.822.889,58	28.715.848,23	20.147.348,89	21.189.429,39	23.461.488,22	
Transferências Correntes	887.278.376,46	818.221.888,94	686.489.473,22	616.992.248,89	666.182.432,19	666.878.476,19	666.222.076,22	
Cota-Parte do FPE	178.866.874,84	162.080.842,70	173.947.228,63	130.021.723,20	173.289.884,22	126.871.226,40	171.228.829,16	
Transferências da LC 87/1988	12.241.889,63	12.241.889,63	-	12.241.889,63	12.241.889,63	12.241.889,63	12.241.889,63	
Transferências da LC 81/1989	40.032.032,21	32.892.708,83	22.718.962,71	36.711.184,84	26.276.834,68	27.426.722,48	28.532.823,16	
Transferências do FUNDEB	388.682.822,22	388.682.828,46	289.122.289,60	627.386.376,83	620.821.727,21	578.962.022,52	296.238.786,87	
Outras Transferências Correntes	278.688.028,20	80.199.519,63	133.538.726,89	133.229.283,83	118.722.288,20	127.082.682,79	122.888.000,00	
Outras Receitas Correntes	87.174.167,82	73.289.228,85	176.818.489,02	171.471.976,42	162.822.189,81	162.822.222,28	202.288.288,88	
Deduções (II)	1.228.187.183,28	1.042.820.879,83	889.548.228,27	1.286.876.788,19	1.219.283.788,82	1.176.823.827,81	1.219.420.287,82	
Transferências Constitucionais e Legais	718.888.888,88	573.888.727,88	675.224.289,88	833.971.878,88	863.784.224,88	882.227.788,88	887.278.422,78	
Contrib. Plano Prev. Assoc. Social-Servidor	88.881.228,82	88.882.824,84	23.888.188,88	588.997.882,24	158.888.428,88	152.188.422,88	154.227.220,78	
Contrib. para o Custeio das Penções Militares	-	-	-	-	-	-	-	
Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	3.087.489,21	-	-	8.888.024,28	2.882.272,86	3.388.182,28	3.218.084,88	
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	388.882.822,22	388.882.828,46	289.122.289,60	627.386.376,83	620.821.727,21	578.962.022,52	296.238.786,87	
Avaliação de Receita a Pagar	3.078.884,20	1.123.221,04	8.878,67	13.888.888,00	8.888.377,78	13.110.222,22	108.888.072,28	
IRRF-Serviços	117.882.228,82	108.888.821,01	182.878.788,43	113.888.271,24	118.722.288,20	122.888.222,82	124.787.872,87	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I) - (II)	2.610.635.253,55	2.253.668.853,45	2.292.228.068,56	2.602.921.703,63	2.602.088.049,43	2.309.663.551,08	2.068.395.006,57	

ESPECIFICAÇÃO	EVOLUÇÃO DA RECEITA REALIZADA NOS ÚLTIMOS 12 MESES					TOTAL (ÚLTIMOS 12 MESES)	PREVISÃO ATUALIZADA 2014
	ago/14	set/14	out/14	nov/14	dez/14		
RECEITAS CORRENTES (I)	3.288.791.796,88	3.888.122.278,88	3.288.822.228,22	3.888.888.888,88	3.188.888.888,88	12.878.782.878,88	8888.888.878,88
Recostas Tributárias	2.358.822.188,88	2.888.822.188,88	2.422.228.878,88	2.822.888.888,22	3.087.878.822,18	25.822.127.288,88	20.888.888.878,88
ICMS	2.022.822.188,88	2.222.127.888,88	2.178.228.822,18	2.378.227.878,88	2.382.228.822,18	25.222.227.888,88	20.222.227.888,88
IPVA	88.822.478,22	39.888.822,28	27.477.878,28	19.427.888,22	518.228.888,88	2.188.118.822,22	2.222.878.888,88
ITCD	28.888.888,88	30.822.822,22	32.888.228,22	38.888.822,28	87.822.822,28	321.228.888,22	382.188.888,88
IRRF	87.822.228,88	168.888.888,18	87.242.888,88	181.227.888,88	222.777.888,88	1.187.788.888,88	1.322.422.888,88
Outras Receitas Tributárias	121.742.188,88	122.822.888,88	88.871.888,88	88.721.888,88	228.188.822,22	1.418.822.888,88	1.217.888.782,22
Recostas de Contribuições	222.822.888,22	228.822.728,88	228.822.878,22	218.888.878,22	222.241.878,22	2.228.788.888,22	2.277.811.222,22
Recostas Patrimoniais	22.888.822,88	22.888.822,88	27.788.228,88	68.227.228,88	128.878.878,22	388.878.888,22	1.272.278.888,22
Recostas Agropecuárias	622.888,22	422.888,22	38.878,22	18.888,22	124.788,22	1.028.878,22	4.888.788,22
Recostas Industriais	1.288,22	228,22	17.878,22	2.888,22	2.888,22	188.888,22	218.788,22
Recostas de Serviços	28.722.822,22	28.422.228,22	28.227.822,22	18.822.778,22	21.888.888,22	288.822.222,22	287.227.878,22
Transferências Correntes	824.228.228,88	868.822.128,22	884.228.888,88	848.878.428,88	782.278.227,22	7.882.878.888,22	7.882.888.888,22
Cota-Parte do FPE	128.822.822,22	118.822.822,22	122.822.822,22	148.788.822,22	163.822.228,88	1.188.788.822,22	1.188.822.822,22
Transferências da LC 87/1988	12.241.889,63	12.241.889,63	-	12.241.889,63	12.241.889,63	12.241.889,63	12.241.889,63
Transferências da LC 81/1989	40.032.032,21	32.892.708,83	22.718.962,71	36.711.184,84	26.276.834,68	27.426.722,48	28.532.823,16
Transferências do FUNDEB	388.682.822,22	388.682.828,46	289.122.289,60	627.386.376,83	620.821.727,21	578.962.022,52	296.238.786,87
Outras Transferências Correntes	187.888.788,22	122.284.228,22	118.888.888,22	142.888.822,22	88.278.822,22	1.088.822.878,22	1.187.822.822,22
Outras Receitas Correntes	88.228.428,22	77.278.822,22	87.278.822,22	88.888.888,22	88.888.888,22	488.822.878,22	4.822.278.822,22
Deduções (II)	1.088.822.428,88	1.182.188.878,88	1.087.242.278,18	1.288.822.228,22	1.282.422.228,22	14.888.228.822,22	14.888.228.822,22
Transferências Constitucionais e Legais	874.228.822,88	888.822.822,88	882.722.128,22	818.278.428,22	888.422.228,22	7.888.822.822,22	7.782.422.228,22
Contrib. Plano Prev. Assoc. Social-Servidor	102.882.228,88	108.128.878,18	108.888.118,88	118.888.228,18	222.882.128,88	1.282.422.888,88	1.188.888.228,88
Contrib. para o Custeio das Penções Militares	-	-	-	-	-	-	-
Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	2.888.182,78	3.887.228,18	3.822.278,18	3.288.888,88	3.772.888,88	42.822.888,88	81.888.822,88
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	288.822.177,87	282.228.488,87	271.278.888,78	288.088.228,22	278.022.888,22	3.722.228.822,22	3.722.422.822,22
Avaliação de Receita a Pagar	1.228.122,22	1.122.822,88	1.922.228,22	1.888.888,88	282.242.778,22	422.888.878,22	-
IRRF-Serviços	88.788.822,18	188.822.822,88	82.788.278,22	178.878.822,22	218.228.788,22	1.887.822.228,22	1.488.822.188,22
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I) - (II)	2.200.888.228,88	2.706.022.822,88	2.201.585.950,34	2.600.066.660,66	1.906.666.660,66	11.890.554.056,66	7.400.066.056,66

APÊNDICE C – MODELO DE ANEXO VI DO RREO, DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

RREO - ANEXO VI (LRF, art. 53, inciso II)		R\$ 1,00					
RECEITAS PRIMÁRIAS	PREVISÃO ATUALIZADA	Até o Bimestre / 2019					
		RECEITAS REALIZADAS (a)					
RECEITAS CORRENTES (I)	8.438.634.345,23	8.501.876.866,83					
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	2.751.389.028,00	2.779.473.997,59					
ICMS	1.791.037.174,00	1.822.276.196,95					
IPVA	113.794.746,00	109.232.382,31					
ITCD	15.682.686,00	19.978.374,34					
IRRF	627.886.308,00	649.776.332,62					
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	202.965.290,00	178.210.736,37					
Contribuições	831.323.826,00	849.205.894,08					
Receta Patrimonial	98.034.188,00	301.031.014,91					
Aplicações Financeiras (II)	19.526.400,00	222.196.972,08					
Outras Receitas Patrimoniais	78.527.705,00	78.834.042,83					
Transferências Correntes	4.708.263.932,23	4.683.409.731,34					
Cota-Parte do FPE	3.298.985.039,00	3.312.246.134,90					
Transferências da LC 87/1995	959.328,00	0,00					
Transferências da LC 61/1999	3.287.177,00	2.940.972,27					
Transferências do FUNCEB	804.736.970,00	804.736.970,52					
Outras Transferências Correntes	672.255.418,23	563.265.623,65					
Demais Receitas Correntes	109.683.397,00	88.756.222,91					
Outras Receitas Financeiras (III)	136.098,00	31.842,59					
Receitas Correntes Restadas	109.547.299,00	88.724.380,32					
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (IV) = (I - III - IIII)	8.418.971.814,23	8.279.818.046,06					
RECEITAS DE CAPITAL (V)	1.051.532.324,00	182.390.681,37					
Operações de Crédito (VI)	739.963.036,00	160.065.554,30					
Amortização de Empréstimos (VII)	18.640.092,00	2.296.136,21					
Alienação de Bens	7.774.602,00	3.603.857,99					
Receitas de Alienação de Investimentos Temporários (VIII)	0,00	0,00					
Receitas de Alienação de Investimentos Permanentes (IX)	0,00	0,00					
Outras Alienações de Bens	7.774.602,00	3.603.857,99					
Transferências de Capital	285.123.992,00	18.405.129,97					
Convênios	214.517.691,00	15.156.779,87					
Outras Transferências de Capital	70.606.301,00	1.248.350,10					
Outras Receitas de Capital	0,00	0,00					
Outras Receitas de Capital Não Primárias (X)	0,00	0,00					
Outras Receitas de Capital Primárias	0,00	0,00					
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XI) = (V - VI - VII - VIII - IX - X)	292.866.642,00	20.008.937,96					
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (XII) = (IV + XI)	8.711.878.456,23	8.299.827.084,02					
DESPESAS PRIMÁRIAS	DOTAÇÃO ATUALIZADA	Até o Bimestre / 2019					
		DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS (a)	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS PAGOS (b)	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	
						LIQUIDADOS	PAGOS (c)
DESPESAS CORRENTES (XIII)	8.329.923.709,74	7.926.962.825,89	7.829.970.315,14	7.512.862.808,45	69.967.648,94	83.627.192,81	52.036.789,94
Pessoal e Encargos Sociais	5.308.901.530,90	5.873.810.323,37	5.870.387.207,96	5.573.328.056,63	54.566.317,21	9.229.265,70	164.966,92
Juros e Encargos da Dívida (XIV)	162.956.909,56	162.955.026,31	162.955.026,31	162.955.026,31	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	2.258.065.269,19	1.890.197.444,21	1.806.618.048,90	1.796.589.725,51	15.401.331,75	54.397.806,91	51.871.783,04
Transferências Constitucionais e Legais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Despesas Correntes	2.258.065.269,19	1.890.197.444,21	1.806.618.048,90	1.796.589.725,51	15.401.331,75	54.397.806,91	51.871.783,04
DESPESAS PRIMÁRIAS CORRENTES (XV) = (XIII - XIV)	8.166.966.797,18	7.764.007.797,57	7.677.015.286,83	7.339.907.780,14	69.967.648,94	83.627.192,81	52.036.789,94
DESPESAS DE CAPITAL (XVI)	1.622.329.847,44	665.785.011,44	552.300.452,27	521.275.448,54	6.739.290,53	83.018.280,87	55.262.963,53
Investimentos	1.288.113.705,00	349.405.769,54	236.196.523,46	205.147.091,22	6.739.290,53	83.018.280,87	55.262.963,53
Investões Financeiras	20.640.082,00	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Concessão de Empréstimos e Financiamentos (XVII)	18.640.092,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aquisição de Título de Capital já Integralizado (XVIII)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aquisição de Título de Crédito (XIX)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais Investões Financeiras	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida (XX)	315.576.000,44	314.309.261,94	314.130.898,81	314.138.255,12	0,00	0,00	0,00
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (XXI) = (XVI - XVII - XVIII - XIX - XX)	1.288.113.705,00	351.405.769,54	236.196.523,46	207.147.091,22	6.739.290,53	83.018.280,87	55.262.963,53
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (XXII)	59.630.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (XXIII) = (XV + XXI + XXII)	9.814.736.492,18	8.116.413.827,12	7.915.181.843,28	7.847.074.871,36	76.706.939,48	126.645.473,68	107.299.753,48
RESULTADO PRIMÁRIO - Acima de Linha (XXIV) = (XII) - (XXIII) + (XXII) + (XXI) + (XXII)		588.878.506,31					
META FISCAL PARA O RESULTADO PRIMÁRIO		VALOR CORRENTE					
Meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício de referência		188.991.777,00					
JUROS NOMINAIS		Até o Bimestre / 2019					
		VALOR INCORRIDO					
Juros, Encargos e Variações Monetárias Abaixo (XXV)		31.560.181,47					
Juros, Encargos e Variações Monetárias Acima (XXVI)		280.705.035,80					
RESULTADO NOMINAL - Acima de Linha (XXVII) = (XXIV) + (XXV) - (XXVI)		319.437.577,86					
META FISCAL PARA O RESULTADO NOMINAL		VALOR CORRENTE					
Meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício de referência		-121.526.626,00					