

# A DETERIORAÇÃO FISCAL DO ESTADO DO MARANHÃO ENTRE 1991 E 1997

## *THE FISCAL DETERIORATION OF MARANHÃO STATE BETWEEN 1991 AND 1997*

José Lucio Alves Silveira\*

**RESUMO:** O objetivo deste artigo consiste em analisar a situação fiscal do Estado do Maranhão entre 1991 e a renegociação da dívida financeira dos Estados pela União, ocorrido em 1997. Inicialmente é analisada a evolução da receita não financeira. Em seguida, é discutido o crescimento da despesa. Na oportunidade, constata-se que, embora tenha havido um crescimento da receita estadual, suas contas públicas apresentaram uma deterioração expressa na queda do superávit primário. Nesse sentido, a elevação da despesa com pessoal (ativo + inativo) e das “demais despesas” se constituíram nas principais variáveis para o agravamento fiscal. Além disso, como complicador dessa situação, registrou-se o declínio dos investimentos públicos com seus efeitos negativos sobre a infraestrutura econômica e social do Estado do Maranhão.

**Palavras-chave:** Deterioração fiscal. Despesa com pessoal. Resultado primário. Investimento público.

**Código JEL:** H71; H72; H77.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the fiscal situation of the State of Maranhão between 1991 and re-structuring the financial debt of Brazilian States occurred in 1997. Initially is analyzed the evolution of non-interest revenue. Then, is discussed expenditure growth. On that occasion, although the state revenue increased, its public accounts showed a deterioration expressed by the decline in primary surplus. The increase in personnel expenditure (active + inactive) and “other expenditure” constituted the main variables for the worsening fiscal. Moreover, as complicating this situation, there was a decline in public investment with its negative effects on the economic and social infrastructure of State of Maranhão.

**Keywords:** Fiscal deterioration. Personnel expenditure. Primary result. Public investment.

**JEL Code:** H71; H72; H77

## 1. INTRODUÇÃO

A situação fiscal do setor público brasileiro, composto pelo Governo Central, Banco Central, Estados, Municípios e Empresas Estatais, apresentou uma piora significativa após a queda da inflação promovida pelo Plano Real em julho de 1994. Essa deterioração é percebida pelo surgimento de recorrentes déficits primários, definido com a diferença entre a despesa não financeira e receita não financeira. No caso dos Estados e Municípios, o resultado primário médio, que havia obtido um superávit de 0,7% do PIB em 1991/1994, apresentou um déficit de 0,6% do PIB em 1995/1997. Quanto aos determinantes dessa deterioração das contas pública no âmbito dos Estados, Giambiagi e Além (2000) afirmam que, após 1994, as principais variáveis para essa piora fiscal estiveram relacionadas com o aumento do gasto com o funcionalismo, associado à concessão de generosos reajustes salariais, e ao peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento. Velloso (1998) enfatiza também que a principal variável explicativa para a piora dos resultados primários das unidades subnacionais, depois do Plano Real, consistiu no agravamento do problema previdenciário.

---

\*Doutor em Economia pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor do Mestrado em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: jlucioas@uol.com.br

Esse diagnóstico apresentado por Giambiagi e Além (2000) e Velloso (1998) apesar de sua importância para identificar, em linhas gerais, as variáveis que contribuíram para o agravamento das contas públicas estaduais, é limitado quando se procura analisar de forma individualizada, por Estado, a participação de seus elementos da despesa e receita para a deterioração fiscal entre 1991 e 1997. Assim, visando o estudo da situação fiscal de um caso específico, este artigo tem como objetivo analisar os determinantes do agravamento das contas públicas do Estado do Maranhão entre 1991 e a renegociação da dívida pública dos Estados e do Distrito Federal pela União, ocorrido em 1997<sup>1</sup>.

Quanto à estrutura, o artigo divide-se em três partes, além da introdução. Na segunda seção, é discutida a evolução da receita primária (não financeira) do Estado do Maranhão, que apresentou um reduzido crescimento entre 1991 e 1997. Na terceira seção, considerando o mesmo período, é analisada a despesa primária e financeira (pagamento de juros e amortização da dívida pública) e sua relação com o agravamento fiscal maranhense. Na quarta seção, são realizadas as considerações finais.

## **2. A EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA ENTRE 1991 e 1997**

A receita não financeira do Estado do Maranhão apresentou uma variação positiva de 0,19% do PIB entre 1991/1994 e 1995/1997. Porém, esse crescimento na receita não evitou que seu superávit primário, que registrara 2,33% do PIB em 1991, declinasse para apenas 0,94% do PIB em 1997. A explicação para esse fato reside principalmente no crescimento da despesa não financeira, a qual será discutida na próxima seção, superior ao da receita primária no referido período (Tabela 1).

Quanto à evolução das receitas, a contribuição previdenciária e “outros tributos”<sup>2</sup> se destacaram. Já o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), a principal fonte de receita própria dos governos subnacionais, teve um crescimento apenas marginal no período. Em sentido oposto, as transferências correntes e de capital e as “demais receitas”<sup>3</sup> apresentaram um declínio (Tabela 1).

O crescimento da economia maranhense, que apresentou uma taxa média de 2,6% entre 1991 e 1997, foi uma importante variável explicativa para a elevação da receita total. No entanto, é necessário analisar três (3) outros fatores que concorreram também para a evolução das receitas orçamentárias do Estado do Maranhão: a inflação, a “Lei Kandir” e o Fundo Social de Emergência (FSE).

No primeiro, a inflação influenciou negativamente a receita orçamentária mediante o “efeito Tanzi (1977)”. Esse consiste no declínio do valor real da receita tributária provocado pela combinação de altas taxas de inflação, que se verificaram na primeira metade dos anos 1990, e atrasos na arrecadação de tributos. Como existe uma defasagem de tempo entre o fato gerador dos tributos e sua efetiva arrecadação pelos cofres públicos, a presença de uma inflação elevada contribui para reduzir em termos reais a receita tributária.

O setor público brasileiro, porém, procurou minimizar esses efeitos negativos da inflação mediante a utilização de dois procedimentos. O primeiro, diminuindo o intervalo de recolhimento dos tributos. O segundo, indexando o valor a ser cobrado dos

---

<sup>1</sup> Essa renegociação foi consubstanciada pela Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Além disso, em função da deterioração fiscal dos Estados brasileiros ocorrida na segunda metade dos anos 1990, que poderia comprometer o processo de estabilização iniciado com o Plano Real, o referido acordo da União com os governos subnacionais trazia consigo um Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal de Longo Prazo para cada unidade da Federação.

<sup>2</sup> Dentre “outros tributos”, destaca-se o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

<sup>3</sup> Composta de receita patrimonial e venda de serviços.

contribuintes à inflação, com a criação da Unidade Fiscal de Referência (UFIR) como medida de valor e parâmetro de atualização monetária de tributos, pela lei nº 8.383, de 30/12/1991. Assim, mediante essas medidas, foram minimizados os impactos negativos da inflação sobre a arrecadação. Nesse sentido, a receita tributária média maranhense, que havia obtido um valor de 6,41% do PIB entre 1991 e 1994, não apresentou uma diferença significativa com o período 1995/1997, cuja média atingiu 6,68% do PIB (Tabela 1), não obstante o declínio verificado na inflação.

No segundo, a “Lei Kandir”<sup>4</sup>, que estabeleceu as normas gerais relativas ao ICMS, apresentou impactos negativos sobre a receita tributária estadual. De acordo com essa lei, a exportação de produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados ficariam também isentos da cobrança do ICMS. Porém, antes de sua vigência, a Constituição Federal de 1988, em seu texto original, estabelecia imunidade do ICMS nas exportações apenas para produtos industrializados. Além disso, delegava à lei complementar estabelecer a cobrança de ICMS sobre produto industrializado semielaborado destinado ao exterior. Nesse caso, o Art. 1º, da Lei Complementar nº 65, de 15 de abril de 1991, definia como produto industrializado semielaborado aquele:

I – que resulte de matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral sujeita ao imposto quando exportada in natura.

II – cuja matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral não tenha sofrido qualquer processo que implique modificação da natureza química originária.

III – cujo custo da matéria-prima de origem animal, vegetal ou mineral represente mais de sessenta por cento (60%) do custo do correspondente produto, apurado segundo o nível tecnológico disponível no País.

Portanto, após a implementação da Lei Kandir, a exportação de todos os produtos primários e de uma série de produtos industrializados semielaborados, conforme definidos acima, deixaram de ser tributados pelo ICMS. Além disso, possibilitou o aproveitamento do crédito tributário relativo à entrada de mercadorias destinadas ao ativo permanente (bens de capital) das empresas nacionais. Assim, em função dessas mudanças, a “Lei Kandir”, por um lado, contribuiu para reduzir os custos de produção das exportações brasileiras bem como tornar a produção doméstica mais competitiva em relação às importações, sem a necessidade de promover uma desvalorização nominal da taxa de câmbio (KUME e PIANI, 1997), o que representou uma espécie de desvalorização “fiscal” com o objetivo de melhorar os saldos da balança comercial brasileira.

No entanto, por outro, ela implicou, no curto prazo, em perda de receita fiscal por parte dos governos subnacionais. No caso específico do Estado do Maranhão, cujas exportações de produtos primários e produtos industrializados semielaborados haviam contribuído com 8,4% do ICMS total arrecadado no período 1994/1995<sup>5</sup>, foi registrada uma queda na arrecadação desse tributo, que passou de 6,42% do PIB em 1996 para 5,35% do PIB em 1997 (Tabela 1).

No terceiro, o FSE, instituído em 1994 pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, vigorou nos exercícios financeiros de 1994 e 1995. Depois transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), pelas Emendas Constitucionais nº 10 e 17, para vigorar

<sup>4</sup> A Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996) substituiu o Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, o qual estabelecia, até então, as normas gerais de direito financeiro que incidiam sobre o ICMS.

<sup>5</sup> O coeficiente entre o ICMS sobre as exportações e o ICMS total,  $\frac{ICMS\ Exportações}{ICMS\ Total}$ , indica a dependência fiscal do estado em relação às exportações. Nesse aspecto, o Estado do Maranhão ao registrar um coeficiente médio de 8,4%, no biênio 1994/95, apresentou o maior valor entre os estados nordestinos, seguido do Estado de Alagoas, cujo coeficiente médio foi de 6,4% (Kume e Piani, op. cit.).

no período 1996/1999, se constituiu num instrumento pelo qual a União reduziu suas despesas de transferências para Estados e Municípios<sup>6</sup>. Seu objetivo foi contribuir para a efetivação do ajuste fiscal no âmbito federal, considerado, pelo governo da época, como uma condição necessária para o sucesso do Plano Real, implementado em julho de 1994.

Na sua composição, o FSE/FEF era constituído basicamente pelas seguintes receitas:

- a) pelo produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias;
- b) vinte por cento (20%) do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, já instituídos ou a serem criados, excetuado o previsto no item anterior.

Quanto ao fluxo de recursos fiscais arrecadados, o FSE/FEF obteve uma média de 1,3% do PIB em 1996/1998, ampliando, portanto, os graus de liberdade da execução orçamentária do governo federal. Porém, a subtração de uma parcela do IR e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), tributos que formam o fundo de participação dos estados (FPE), provocou o declínio das transferências intergovernamentais (constitucionais) aos governos subnacionais. No Estado do Maranhão, em virtude desse expediente, o valor médio de suas receitas de transferências correntes e de capital, que havia sido de 13,37% do PIB em 1991/1994, declinou para 13,13% do PIB no período 1995/1997 (veja Tabela 1).

Em resumo, a “Lei Kandir” e o FSE/FEF se constituíram em fatores inibidores da elevação da receita orçamentária dos estados brasileiros entre 1991 e 1997. No caso do Estado do Maranhão, foram decisivos para o baixo crescimento do ICMS e para a redução das transferências correntes e de capital, não obstante o crescimento econômico registrado no período.

Finalmente, deve-se destacar a seguinte característica da receita orçamentária maranhense. Embora tenha ocorrido um declínio das receitas de transferências correntes e de capital, conforme analisado acima, a sua participação relativa na receita total manteve-se elevada e registrou uma média de 64,04% no biênio 1995/1997 (Tabela 2). Por outro lado, o ICMS, que representava a principal fonte de receita própria estadual no mesmo período, teve uma média de apenas 29,87% no referido período, caracterizando, assim, a presença de uma reduzida autonomia fiscal do Estado do Maranhão para o financiamento de suas despesas correntes e de capital.

---

<sup>6</sup> Após a Constituição Federal de 1988 ocorreu um movimento de descentralização fiscal, que mediante o aumento das alíquotas de transferências constitucionais elevou a participação relativa dos estados e municípios na receita da União (Dain, 1995). Nesse sentido, o FSE/FEF representou um processo oposto a essa tendência, ao reduzir as transferências constitucionais da União para Estados e Municípios.

Tabela 1 - Déficit Primário e Necessidades de Financiamento Bruta do Estado do Maranhão em % do PIB (1991-1997)

| Especificação                                | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | Valor Médio |           | Variação entre 1991/1994 e 1995/1997 (B) - (A) | Decomposição da Variação das NFB <sup>5</sup> em (%) |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|-----------|--|--|
|  |       |       |       |       |       |       |       | 91/94 (A)   | 95/97 (B) |  |  |
| 1. Receita Primária                          | 18,23 | 19,88 | 21,76 | 21,38 | 22,04 | 19,84 | 19,64 | 20,31       | 20,50     | 0,19   |  |
| 1.1 Receita Tributária                       | 6,09  | 6,50  | 6,01  | 7,06  | 7,22  | 7,02  | 5,80  | 6,41        | 6,68      | 0,27   |  |
| 1.1.1 ICMS                                   | 5,90  | 6,10  | 5,59  | 6,65  | 6,62  | 6,42  | 5,35  | 6,06        | 6,13      | 0,07   |  |
| 1.1.2 Outros Tributos                        | 0,19  | 0,40  | 0,42  | 0,41  | 0,60  | 0,60  | 0,45  | 0,35        | 0,55      | 0,20   |  |
| 1.2 Contribuição Previdenciária              | 0,37  | 0,33  | 0,39  | 0,45  | 0,55  | 0,73  | 0,50  | 0,38        | 0,59      | 0,21   |  |
| 1.3 Transf. Correntes e de Capital           | 11,62 | 12,97 | 15,12 | 13,77 | 14,22 | 12,05 | 13,14 | 13,37       | 13,13     | 0,24   |  |
| 1.4 Demais Receitas                          | 0,15  | 0,08  | 0,24  | 0,10  | 0,05  | 0,04  | 0,20  | 0,15        | 0,09      | 0,06   |  |
| 2. Despesa Primária                          | 15,90 | 19,45 | 18,92 | 19,34 | 19,46 | 19,32 | 18,58 | 18,40       | 19,12     | 0,72   |  |
| 2.1 Pessoal Ativo                            | 5,38  | 5,91  | 6,36  | 7,61  | 8,47  | 8,19  | 7,21  | 6,31        | 7,95      | 1,64   |  |
| 2.2 Outras compras de bens e serviços        | 2,41  | 3,51  | 4,03  | 3,98  | 2,58  | 2,36  | 2,78  | 3,48        | 2,57      | -0,91  |  |
| 2.3 Investimento                             | 3,56  | 4,43  | 4,04  | 2,61  | 1,85  | 2,49  | 3,52  | 3,66        | 2,62      | -1,04  |  |
| 2.4 Transf. Intergovernamentais <sup>2</sup> | 1,81  | 1,82  | 1,49  | 1,87  | 1,88  | 1,80  | 1,73  | 1,76        | 1,80      | 0,04   |  |
| 2.5 Pessoal Inativo                          | 1,04  | 1,48  | 1,80  | 2,25  | 2,51  | 2,72  | 2,81  | 1,64        | 2,68      | 1,04   |  |
| 2.6 Inversões Financeiras                    | 1,24  | 1,54  | 0,52  | 0,09  | 0,14  | ---   | ---   | 0,84        | 0,05      | -0,79  |  |
| 2.7 Demais Despesas                          | 0,46  | 0,76  | 0,68  | 0,93  | 2,03  | 1,76  | 0,53  | 0,71        | 1,44      | 0,73   |  |
| 3. Déficit Primário (2-1) <sup>3</sup>       | -2,33 | -0,43 | -2,83 | -2,04 | -2,58 | -0,52 | -0,94 | -1,91       | -1,38     | 0,53   | 72,60  |
| 4. Juros Líquidos da Dívida Pública          | 1,46  | 1,14  | 1,18  | 1,27  | 1,29  | 1,40  | 1,95  | 1,26        | 1,54      | 0,28   | 38,35  |
| 5. Amortização da Dívida Pública             | 0,59  | 0,83  | 0,94  | 0,54  | 0,65  | 0,71  | 0,55  | 0,72        | 0,64      | -0,08  | -10,95   |
| 6. Nec. de Financ. Bruta (3+4+5)             | -0,28 | 1,54  | -0,71 | -0,23 | -0,64 | 1,59  | 1,56  | 0,07        | 0,80      | 0,73   | 100,00   |

Fonte: IBGE, 2000. Elaboração do autor.

Notas: 1. No cálculo do déficit primário são feitos os seguintes ajustes na receita e despesas. Na receita não são computadas as receitas financeiras (juros recebidos), alienações de bens e operações de crédito. Quanto às despesas, não são contabilizados os juros e amortizações pagas.

2. Transferências correntes para municípios.

3. Sinal negativo significa superávit: (-) = superávit primário;

4. (---) significa valores abaixo de 0,01% do PIB;

5. Considerando que 0,73% do PIB da NFB corresponde a 100%, tem-se a seguinte decomposição: Déficit Primário (0,53/0,73) = 72,60%; Juros Líquidos da Dívida Pública (0,28/0,73) = 38,35%; Amortização da Dívida Pública (-0,08/0,73) = -10,95%.

Tabela 2 - Participação relativa (%) da receita primária e despesa primária do Estado do Maranhão entre 1991 e 1997

| Itens                                  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | Média 1991/94 | Média 1995/97 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|---------------|
| 1. Receita Primária                    | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0         | 100,0         |
| 1.1 Receita Tributária                 | 33,40 | 32,69 | 27,61 | 33,02 | 32,75 | 35,38 | 29,53 | 31,68         | 32,55         |
| 1.1.1 ICMS                             | 32,36 | 30,68 | 25,68 | 31,10 | 30,03 | 32,35 | 27,24 | 29,95         | 29,87         |
| 1.1.2 Outros Tributos                  | 1,04  | 2,01  | 1,93  | 1,92  | 2,72  | 3,03  | 2,29  | 1,73          | 2,68          |
| 1.2 Cont. Previdenciária               | 2,02  | 1,65  | 1,79  | 2,10  | 2,49  | 3,67  | 2,54  | 1,89          | 2,90          |
| 1.3 Transferências (Correntes+Capital) | 63,74 | 65,24 | 69,48 | 64,40 | 64,51 | 60,73 | 66,90 | 65,71         | 64,04         |
| 1.4 Demais Receitas                    | 0,84  | 0,42  | 1,12  | 0,48  | 0,22  | 0,22  | 1,03  | 0,72          | 0,51          |
| 2. Despesa Primária                    | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0         | 100,0         |
| 2.1 Pessoal Ativo                      | 33,83 | 30,38 | 33,61 | 39,34 | 43,52 | 42,39 | 38,80 | 34,29         | 41,57         |
| 2.2 Outras Compras de bens e serviços  | 15,15 | 18,04 | 21,30 | 20,57 | 13,25 | 12,21 | 14,96 | 18,76         | 13,47         |
| 2.3 Investimento                       | 22,38 | 22,77 | 21,35 | 13,49 | 9,50  | 12,88 | 18,94 | 19,99         | 13,77         |
| 2.4 Transferências Intergovernamentais | 11,38 | 9,35  | 7,87  | 9,66  | 9,66  | 9,31  | 9,31  | 9,56          | 9,42          |
| 2.5 Pessoal Inativo                    | 6,54  | 7,60  | 9,51  | 11,63 | 12,89 | 14,07 | 15,12 | 8,82          | 14,02         |
| 2.6 Inversões Financeiras              | 7,79  | 7,91  | 2,74  | 0,46  | 0,71  | ---   | ---   | 4,72          | 0,23          |
| 2.7 Demais Despesas                    | 2,93  | 3,95  | 3,59  | 4,85  | 10,47 | 9,14  | 2,87  | 3,83          | 7,52          |

Fonte: Obtido da Tabela 1.

### 3. CRESCIMENTO DO GASTO PRIMÁRIO E FINANCEIRO E DETERIORAÇÃO FISCAL NO PERÍODO 1991/1997

Uma característica importante dos estados e municípios brasileiros, na segunda metade dos anos 1990, foi a deterioração ocorrida em suas finanças. O resultado primário conjunto dessas unidades subnacionais, que tinha sido superavitário em 1,4% do PIB, em 1991, apresentou um déficit de 0,8% do PIB em 1997. No caso específico dos estados, as principais variáveis para essa piora fiscal estiveram do lado da despesa orçamentária, cujos principais fatores, segundo Giambiagi e Além (2000, p. 164), foram:

O aumento inicial do gasto com o funcionalismo, associado à concessão de generosos reajustes salariais, em alguns poucos casos por parte das administrações públicas que estavam acabando no final de 1994 e na maioria dos casos por parte das novas administrações que assumiram em 1995. ( ) O peso crescente dos inativos na composição da folha de pagamento dos estados, resultados da combinação de: a) regras de âmbito nacional favoráveis à passagem para a inatividade em idade precoce, como a aposentadoria às professoras – que respondem por uma parte importante da folha dos estados – aos 25 anos de serviço; e b) regras específicas que premiam certas categorias, com base em legislação estadual”

No caso do Estado do Maranhão, sua despesa primária teve um crescimento médio de 0,72% do PIB entre 1991/1994 e 1995/1997, cujo valor superior ao ganho da receita primária contribuiu para a deterioração de seu superávit primário em 0,53% do PIB. Os elementos da despesa não financeira que se destacaram para essa piora fiscal foram os gastos com pessoal ativo e inativo, conforme discutido por Giambiagi e Além (op.cit.), bem como a rubrica “demais despesas” (Tabela 1).

Analisando inicialmente a despesa com pessoal ativo, verificou-se que seu valor médio crescera de 6,31% do PIB em 1991/1994 para 7,95% do PIB em 1995/1997. O entendimento desse aumento relaciona-se, de um lado, à concessão de generosos reajustes salariais concedidos pelas administrações públicas estaduais em meados dos anos 1990, conforme ressaltado anteriormente e, de outro lado, às elevadas taxas de inflação presentes na economia brasileira entre 1990 e 1994 e sua posterior queda após o Plano Real.

Nesse último aspecto, a ligação se estabelece através do “efeito Patinkin”. Esse diferentemente do “efeito Tanzi”, no qual a inflação contribui para o aumento do déficit público em virtude da redução real da receita tributária, adota o princípio pelo qual a inflação reduz o déficit público, em função da queda real das despesas orçamentárias. Essa relação se manifesta do seguinte modo: suponha que determinada Secretaria de Estado tenha uma despesa a ser paga no mês “t” ( $M_t$ ). O adiamento desse pagamento para o mês seguinte “t+1” ( $M_{t+1}$ ), em um ambiente de altas taxas de inflação, provoca uma significativa queda real das despesas públicas. De fato, com uma inflação de 1.353% ao ano – média verificada entre 1990 e 1994 de acordo com o Índice Geral de Preços–Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) – um atraso de apenas um (1) mês nos pagamentos implicava numa redução real de 20% nas despesas orçamentárias.

A operacionalização dessa prática orçamentária, no Brasil, ficou conhecida como controle das despesas na “boca do caixa”. Assim, o adiamento (atraso) das liberações das verbas orçamentárias de custeio e capital (investimento) pelas Secretarias de Estado e/ou Ministérios tinha o objetivo de reduzir o valor real das despesas. Portanto, a corrosão das dotações orçamentárias pela inflação – o “efeito Patinkin” – se constituiu em um mecanismo eficaz de controle das despesas públicas na primeira metade dos anos 1990 (Franco, 1995; Bacha, 1994; Cardoso, 1997).

Considerando as despesas com salários, apesar de não poderem ser controladas mediante o adiamento das liberações das verbas orçamentárias como os gastos de custeio e investimentos, essas também foram beneficiadas pela inflação. Nesse caso, o mecanismo utilizado consistiu em procrastinar o atendimento das reivindicações salariais ou atendê-las apenas parcialmente, que associados à aceleração inflacionária provocavam uma redução real dos salários. Assim, após a queda vertiginosa das taxas de inflação e sua posterior estabilidade promovida pelo Plano Real, o setor público brasileiro perdia uma importante aliada para a contenção de seus gastos correntes e de capital. Portanto, a conjugação de reajustes salariais e a queda da inflação, ocorrida em meados dos anos 1990, contribuíram para a elevação da despesa média com pessoal

ativo<sup>7</sup> no Estado do Maranhão entre 1991/1994 e 1995/1997<sup>8</sup>.

Quanto à despesa com inativos, seu crescimento esteve relacionado ao regime previdenciário da Constituição Federal de 1988 para o setor público, cujas principais características foram:

- Aposentadoria integral por tempo de serviço: 35 anos para homens e 30 anos para mulheres. No caso dos professores, para ambos os sexos, esse tempo era reduzido em 5 anos.
- Aposentadoria proporcional ao tempo de serviço: 30 anos para homens e 25 anos para mulheres.

As possibilidades propiciadas por essas regras permitiram que um contingente não desprezível de servidores públicos obtivesse uma aposentadoria antes dos 50 anos. Assim, uma professora que começasse a trabalhar com 23 anos poderia obter aposentaria integral aos 48 anos de idade. Além disso, uma mulher exercendo outra função no setor público obteria uma aposentadoria proporcional antes de completar 50 anos, caso tivesse começado a trabalhar aos 24 anos. Portanto, esse regime previdenciário, bastante permissivo para a obtenção da aposentadoria precoce no setor público, contribuiu sobremaneira para elevar os gastos previdenciários nos Estados brasileiros entre 1991 e 1997.

No caso específico do Estado do Maranhão, o crescimento do valor médio das despesas com pessoal inativo, o qual passou de 1,64% do PIB em 1991/1994 para 2,68% do PIB em 1995/97, foi fundamental para a queda do superávit primário nesse período<sup>9</sup> (Tabela 1). Em função dessa trajetória, a participação relativa do gasto previdenciário na despesa primária se elevou de 6,54% em 1991 para 15,12% em 1997, representando, assim, uma inusitada elevação de 131,2% em apenas seis (6) anos (Tabela 2). Ademais, analisando somente a despesa com pessoal total (ativo + inativo) verifica-se também um crescimento contínuo das despesas com previdência, cuja participação relativa saltou de 16,2% em 1991 para 28,1% em 1997 (Tabela 3).

Tabela 3 - Participação Relativa em (%) do Gasto com Pessoal do Estado do Maranhão entre 1991 e 1997

| Gasto com Pessoal  | 1991  | 1992  | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  | Média 1991/94 | Média 1995/97 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------|---------------|
| 1. Pessoal Ativo   | 83,8  | 80,0  | 77,9  | 77,2  | 77,1  | 75,1  | 71,9  | 79,7          | 74,7          |
| 2. Pessoal Inativo | 16,2  | 20,0  | 22,1  | 22,8  | 22,9  | 24,9  | 28,1  | 20,3          | 25,3          |
| Total (1+2)        | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0         | 100,0         |

Fonte: IBGE, 2000. Elaboração do autor.

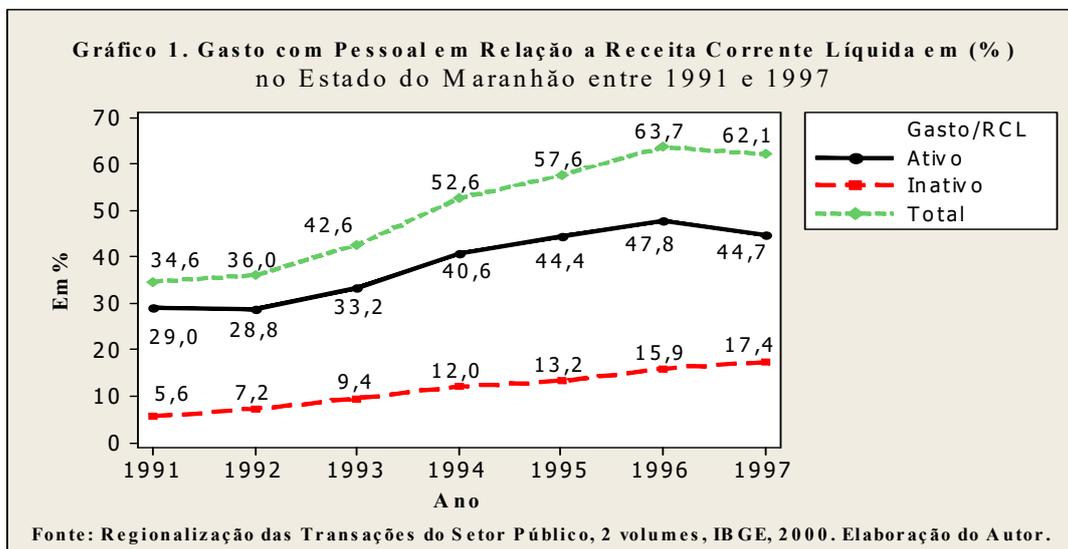
Portanto, a elevação da despesa com pessoal total, que obteve uma variação média positiva de 2,68% do PIB entre 1991/1994 e 1995/1997, foi a principal variável para a queda do superávit primário do Estado do Maranhão (Tabela 1). E em virtude dessa trajetória, sua participação relativa na despesa primária, que havia sido de 40,37%

<sup>7</sup> A elevação da despesa de pessoal ocorrida nos Estados, após a implantação do Plano Real, foi também provocada pela seguinte situação destacada por Ardeo e Vilela (1996, pág. 26): “Além disso, a legislação relativa à despesa de pessoal envolve a concessão de um conjunto de benefícios nominais, cumulativos e periódicos – como triênios, quinquênios etc – que, num ambiente de estabilidade de preços, implicavam elevação real de despesa de pessoal” (grifo nosso).

<sup>8</sup> O crescimento da despesa com pessoal ativo pode ser observado também por sua evolução na despesa total. Nesse aspecto, sua participação relativa, que fora em média 34,29% no período 1991/1994, atingiu um valor de 41,57% em 1995/1997 (Tabela 2).

<sup>9</sup> O aumento das despesas com pessoal inativo representou a segunda variável, em grau de importância, para a queda do superávit primário do Estado do Maranhão entre 1991 e 1997 (Tabela 1).

em 1991, chegou a 53,12% em 1997 (Tabela 2). Além disso, considerando a receita corrente líquida<sup>10</sup> (RCL) como parâmetro, a despesa com pessoal (ativo + inativo), que representara apenas 34,5% da RCL em 1991, atingiu um valor médio de 62,9% da RCL no período 1996/1997, ultrapassando, portanto, o limite legal fixado pela Lei Camata (Gráfico 1), cujo valor era sessenta (60%) da RCL.



Outra rubrica que contribuiu para a redução do superávit primário do Estado do Maranhão denomina-se “demais despesas”<sup>11</sup>, cujo valor médio se elevou de 0,71% do PIB em 1991/1994 para 1,44% do PIB em 1995/1997<sup>12</sup> (Tabelas 1 e 4). Nesse caso, é necessário destacar que o referido aumento decorreu principalmente do comportamento atípico do item “diversas transferências correntes”<sup>13</sup>, que no biênio 1995/1996 apresentou uma média de 1,39% do PIB, quando no período 1991/1994 havia obtido uma média de apenas 0,20% do PIB. Por outro lado, o aumento médio verificado nas transferências de capital entre 1991 e 1997 foi compensado com o decréscimo dos gastos com subsídios (Tabela 4).

<sup>10</sup> A receita corrente líquida dos Estados, de acordo com a Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995 (Lei Camata), que disciplinou o limite da despesa com pessoal (ativo + inativo) da administração direta e indireta do setor público entre março de 1995 e maio de 1999, foi definida como o total da receita corrente, deduzidos os valores das transferências por participação, constitucional e legal, dos Municípios na arrecadação de tributos de competência dos Estados. Quanto ao limite legal de gastos com pessoal, a Lei Camata fixava que os Estados não poderiam, em cada exercício financeiro, exceder a sessenta por cento (60%) das respectivas receitas correntes líquidas.

<sup>11</sup> Essa rubrica é composta dos seguintes itens: diversas transferências correntes; transferências de capital; imposto sobre atividade (PASEP); subsídios (Ver Tabela 4). Ademais, cabe destacar que essa categoria de despesa não foi analisada por Giambiagi & Além (2000) e Velloso (1998).

<sup>12</sup> Examinando a Tabela 1, percebe-se que a despesa *transferências intergovernamentais* também apresentou um aumento médio no período 1991/1997, porém esse acréscimo foi apenas marginal de 0,04% do PIB.

<sup>13</sup> Despesas relacionadas com gastos em convênios, contribuições e subvenções sociais para instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa.

Tabela 4 - Composição das “Demais Despesas” como % do PIB Estado do Maranhão entre 1991 e 1997

| Demais despesas<br>Anos | 1. Diversas Transferências Correntes | 2. Transf. de Capital | 3. Imposto sobre Atividade (PASEP) | 4. Subsídios | Total (1+2+3+4) |
|-------------------------|--------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|--------------|-----------------|
| 1991                    | 0,022                                | 0,120                 | 0,158                              | 0,160        | 0,460           |
| 1992                    | 0,042                                | 0,103                 | 0,172                              | 0,443        | 0,760           |
| 1993                    | 0,069                                | 0,046                 | 0,195                              | 0,370        | 0,680           |
| 1994                    | 0,691                                | 0,066                 | 0,173                              | --           | 0,930           |
| 1995                    | 1,432                                | 0,400                 | 0,198                              | --           | 2,030           |
| 1996                    | 1,350                                | 0,135                 | 0,157                              | 0,118        | 1,760           |
| 1997                    | 0,157                                | 0,197                 | 0,176                              | --           | 0,530           |
| Média 1991/94           | 0,206                                | 0,084                 | 0,175                              | 0,243        | 0,710           |
| Média 1995/97           | 0,980                                | 0,244                 | 0,177                              | 0,039        | 1,440           |

Fonte: IBGE, 2000. Elaboração do autor.

No que se refere aos elementos da despesa primária que apresentaram declínio, tem-se os seguintes itens: investimento, “outras compras de bens e serviços” e as inversões financeiras<sup>14</sup>. No caso do investimento, seu valor médio passou de 3,66% do PIB em 1991/1994 para 2,62% do PIB em 1995/1997, portanto, um declínio de 1,04% do PIB (Tabela 1). Ademais, sua trajetória foi bastante irregular, com implicações negativas para o Estado do Maranhão no âmbito da infraestrutura econômica (rodovias, estrutura portuária) e social<sup>15</sup> (construção de escolas e hospitais bem como na compra de máquinas e equipamentos).

Em relação às outras compras de bens e serviços e as inversões financeiras, considerando o mesmo período, registrou-se respectivamente uma queda de 0,91% do PIB e 0,79% do PIB. Nesse último aspecto, convém sublinhar que a redução ocorrida nas inversões financeiras refletiu a tendência verificada no setor público brasileiro a partir da segunda metade dos anos 1990, quando se intensificou o processo de

<sup>14</sup> Segundo o Relatório Metodológico do IBGE, vol. 20, *Regionalização das Transações do Setor Público, ano de 2000*, as referidas rubricas têm as seguintes definições:

a) Investimento ou Despesa de capital fixo – corresponde às despesas que representam um aumento do estoque de capital fixo das Administrações Públicas. Essas são decompostas em três (3) elementos de despesas: construções, máquinas e equipamentos e aquisições de terrenos e imóveis.

b) Outras compras de bens e serviços – são despesas com aquisição de material de consumo ou bens para revenda, com o pagamento de serviços de terceiros prestados por pessoas ou empresas e com o pagamento de aluguéis de imóveis, necessários à execução das atividades governamentais.

c) Inversões financeiras – são gastos com a aquisição de títulos de renda fixa, títulos representativos do capital de empresas já constituídas e com a constituição ou aumento de capital das empresas.

<sup>15</sup> Como pode ser observado pela Tabela 1, o declínio do investimento público de 1,04% do PIB do Estado do Maranhão ocorrido entre 1991/94 e 1995/97, com seus efeitos adversos sobre sua capacidade produtiva futura, correspondeu exatamente ao crescimento de suas despesas com assistência e previdência. O referido quadro mostrava a situação insustentável da previdência pública nesse período, a qual vinha absorvendo um volume crescente de recursos orçamentários, conforme destacado anteriormente, em detrimento da despesa de capital fixo. Porém, esse elevado crescimento dos gastos com inativos no setor público somente seria enfrentado com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que instituiu a reforma da Previdência Social.

privatizações<sup>16</sup>. Assim, os recursos orçamentários aplicados nas atividades empresariais do Estado foram reduzidos nesse novo ambiente econômico. No Maranhão, essas despesas que haviam obtido uma média 1,4% do PIB no biênio 1991/1992, situação a qual representou um verdadeiro sumidouro de recursos públicos, declinaram para uma média de apenas 0,05% do PIB no período 1995/1997 (Tabela 1).

Quanto à despesa financeira (pagamento de juros e amortização da dívida pública), ocorreu um crescimento médio de 0,20% do PIB entre 1991/1994 e 1995/1997, com efeitos negativos sobre as contas públicas do Estado do Maranhão (Tabela 1). Os dois componentes financeiros da dívida pública, entretanto, apresentaram comportamentos opostos nesse período. Por um lado, observou-se que os juros da dívida pública haviam crescido, em média, 0,28% do PIB. Por outro, considerando o mesmo período, registrou-se que as amortizações tinham declinado em 0,08% do PIB. Porém, deve-se destacar que a soma (total) das despesas financeiras, apesar de contribuir para a piora das finanças públicas estadual, não se constituiu no principal elemento para a deterioração fiscal maranhense entre 1991 e 1997.

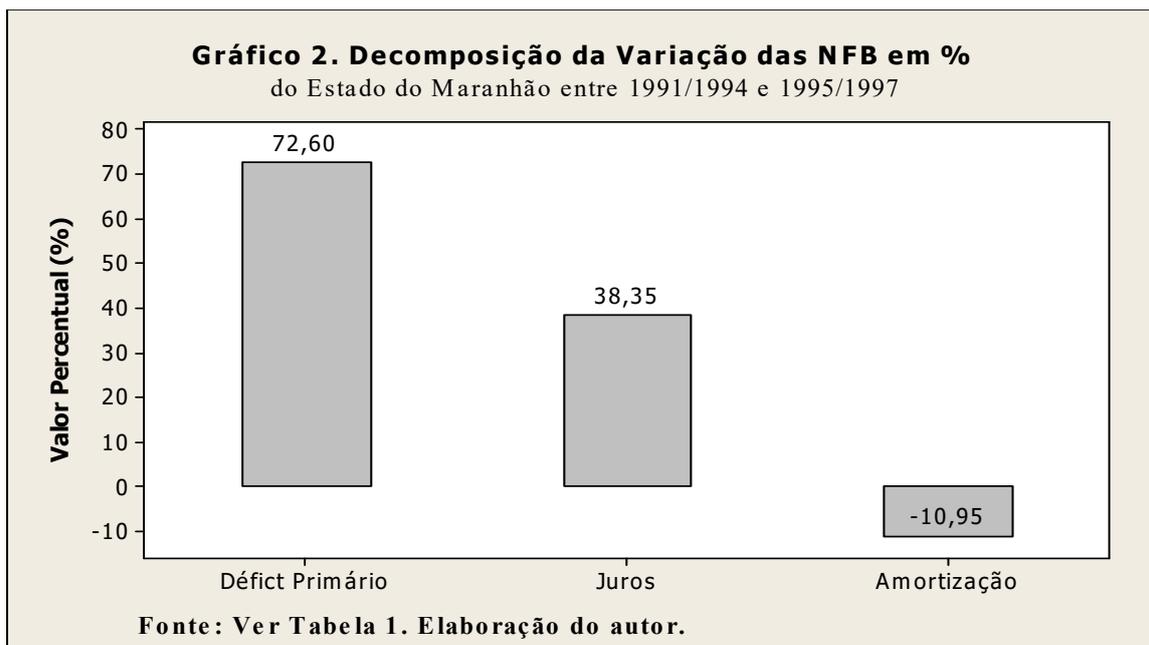
Nesse aspecto, o exame da evolução das necessidades de financiamento bruta (NFB), definida como a soma do déficit primário + juros líquidos + amortização da dívida pública, orienta-nos sobre a situação financeira estadual. No caso maranhense, esse indicador fiscal, o qual apresentara uma média insignificante de 0,07% do PIB em 1991/1994, atingiu um valor médio de 0,80% no período 1995/1997 (Tabela 1). Em relação à variável-chave para explicar essa deterioração fiscal, a análise da decomposição da variação das NFB destaca que a queda do superávit primário contribuiu sozinha com 72,60% para a elevação das NFB do Estado do Maranhão entre 1991/1994 e 1995/1997, enquanto que o pagamento de juros participou com 38,35% e as amortizações com um valor negativo de 10,95%<sup>17</sup> (Gráfico 2 e Tabela 1).

Em resumo, a redução do superávit primário do Estado do Maranhão, o qual havia obtido uma média de 1,91% PIB em 1991/1994 e declinou para 1,38% do PIB em 1995/1997, esteve relacionada principalmente ao crescimento da despesa primária superior ao da receita primária. Além disso, essa queda do resultado primário se constituiu no principal elemento para a deterioração das contas públicas do Estado do Maranhão refletida no aumento de suas NFB entre 1991 e 1997.

---

<sup>16</sup> Sobre esse ponto, Andrezo & Lima (2007, p. 177) afirmam: “Até o Governo Collor, o discurso referente à nova percepção do governo sobre as participações dos setores público e privado na economia do país superava a prática, sendo que, para alguns, na década de 80, ocorreu uma mera “reprivatização”. A política de redução da máquina administrativa e de privatizações estava, portanto, sendo implementada de forma muito tímida, o que se alterou a partir do Governo Collor, com a implementação do Programa Nacional de Desestatização (PND), previsto na Lei nº 8.031/90, e, principalmente, a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso, quando ocorreram as privatizações de maior relevância e em maior quantidade”.

<sup>17</sup> A última coluna da Tabela 1 apresenta a discriminação dessa decomposição em porcentagem (%), cuja soma da variação do déficit primário (72,6%) + juros da dívida (38,35%) + amortização (-10,95%) corresponde ao valor de 100% da variação das NFB.



#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A receita primária média do Estado do Maranhão apresentou um aumento de 0,19% do PIB entre 1991/1994 e 1995/1997. O crescimento da economia maranhense, nesse sentido, foi uma importante variável explicativa para a performance da receita não financeira, que teve como elementos de destaque a contribuição previdenciária e a rubrica “outros tributos”. Por outro lado, o ICMS, em função da “Lei Kandir” que desonerou as exportações de produtos primários e produtos industrializados semielaborados desse tributo estadual, teve apenas uma elevação marginal. Além disso, o FSE/FEF, ao reduzir o montante dos tributos que formavam o fundo de participação dos governos subnacionais, contribuiu para o declínio das transferências correntes recebidas do Estado do Maranhão entre 1991/1994 e 1995/1997.

Quanto à despesa não financeira, essa apresentou um crescimento médio de 0,72% do PIB entre 1991/1994 e 1995/1997, valor superior ao ganho da receita primária e contribuiu, portanto, para a deterioração do superávit primário maranhense em 0,53% do PIB. Os principais elementos do gasto primário que contribuíram para essa elevação foram: pessoal (ativo + inativo) e “demais despesas”. No caso da despesa com pessoal (ativo + inativo), que representou a principal variável para o declínio do superávit primário, seu valor passou de uma média de 7,95 % do PIB em 1991/1994 para 10,63% do PIB em 1995/1997, registrando, assim, um aumento de 2,68% do PIB. Já as “demais despesas”, considerando o mesmo período, em virtude do crescimento do item “diversas transferências correntes”, apresentaram uma variação positiva de 0,73% do PIB.

Ademais, deve-se destacar dois outros aspectos relacionados às despesas primárias. No primeiro, em função de um regime previdenciário bastante permissivo para a obtenção da aposentadoria precoce no setor público, a alocação dos recursos com inativos cresceu continuamente e apresentou a maior elevação porcentual entre os elementos da despesa primária. Nesse caso, os gastos previdenciários que haviam sido de 1,04% do PIB em 1991, chegaram a 2,81% do PIB em 1997. Portanto, um crescimento inusitado de 170,2% em apenas seis (6) anos. No segundo, em sentido

oposto, a trajetória irregular e declinante das despesas com investimentos, cuja média se reduziu de 3,66% do PIB em 1991/1994 para 2,62% do PIB em 1995/1997, teve efeitos negativos sobre a infraestrutura econômica e social do Estado do Maranhão.

Em relação à despesa financeira conjunta (pagamento de juros + amortizações), foi registrado um aumento médio de 0,20% do PIB entre 1991/1994 e 1995/1997. Esse crescimento, embora tenha colaborado para o agravamento da situação fiscal, não se constituiu na variável-chave para a deterioração das contas públicas maranhense. Nesse caso, o destaque esteve relacionado com a queda do superávit primário, que contribuiu com 72,6% para a elevação das necessidades de financiamento bruta (NFB) do Estado do Maranhão no referido período.

Em resumo, apesar de ter ocorrido um aumento na arrecadação entre 1991 e 1997, a situação fiscal maranhense apresentou uma piora no referido período. Nesse sentido, o crescimento da despesa primária, liderada pelo gasto com pessoal ativo e inativo bem como pela rubrica “demais despesas”, se constituiu na principal variável para o agravamento de suas contas públicas. Portanto, no momento do acordo de renegociação das dívidas estaduais pelo Governo Federal (Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997), o Estado do Maranhão tinha dois importantes desafios econômicos a enfrentar: reverter a deterioração fiscal e elevar o investimento público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDREZO, Andrea F.; LIMA, Iran Siqueira. **Mercado financeiro: aspectos financeiros e históricos**, 3ª ed., São Paulo: Atlas, 2007.

ARDEO, Vagner; VILLELA, Renato. Credibilidade e a questão fiscal de estados e municípios. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, vol. 50, nº 6: 26-29. 1996.

BACHA, Edmar Lisboa. O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 14, nº 1 (53): 5-17. 1994.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Departamento de Contas Nacionais. **Regionalização das transações do setor público: atividade de administração pública**, 2 vol., Rio de Janeiro, IBGE, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Departamento de Contas Nacionais. **Relatório Metodológico vol. 20. Regionalização das transações do setor público**. Rio de Janeiro, IBGE, 2000.

CARDOSO, Eliana. Quem paga o imposto inflacionário? **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, vol. 51, nº 8: 127-28. 1997.

DAIN, Sulamis. Federalismo e reforma tributária. In: AFFONSO, Rui de Brito A.; SILVA, Pedro Luiz. B (org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP: 355-70. 1995.

FRANCO, Gustavo H. A crise fiscal da União: diagnóstico e apontamentos para uma lei das finanças públicas. In: FRANCO, Gustavo H. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves. 211-27.1995.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

IBGE. **Regionalização das transações do setor público**. Rio de Janeiro, 2000.

KUME, Honório; PIANI, Guida. **O ICMS sobre as exportações brasileiras: uma estimativa da perda fiscal e do impacto sobre as vendas externas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (**Texto para Discussão**, nº 465).

TANZI, Vito. Inflation, lags in collection and the real value of tax revenue. **IMF Staff Papers**, volume 24: 154-67. 1977.

VELLOSO, Raul. A situação das contas públicas após o Real. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). **O Brasil e o mundo no limiar do novo século**, vol. II, Rio de Janeiro: José Olympio: 101-35. 1998.