

O PANORAMA FISCAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS: UM LEVANTAMENTO DOS PRINCIPAIS FATORES QUE LEVARAM AO DÉFICIT E A REGRA DO TETO COMO POSSÍVEL SOLUÇÃO

*Laura Gama dos Santos Mangualde¹
Isabella Virgínia Freire Biondini²*

RESUMO

O presente artigo tem como principais objetivos analisar a evolução dos gastos públicos no estado de Minas Gerais, e aplicar os índices propostos pela “Regra do Teto”, a fim de avaliar essa alternativa como medida de contenção dos gastos públicos. A partir das análises realizadas, foi possível perceber que o engessamento orçamentário e as vinculações dos gastos públicos contribuíram bastante para o aumento acelerado das despesas. Foi constatado que os gastos com pessoal, ocupam parcelas significativas das despesas totais e que a imposição de um teto para os gastos públicos é uma forma eficaz de contenção do crescimento das despesas.

Palavras-Chave: Déficit Público. Desequilíbrios orçamentários. Regra do teto.

ABSTRACT

The main objective of this article is to analyze the evolution of public expenditures in the state of Minas Gerais, and to apply the indexes proposed by the "Ceiling Rule", in order to evaluate this alternative as a measure of public expenditure containment. From the analyzes carried out, it was possible to perceive that budgeting and the linkages of public expenditures contributed a lot to the accelerated increase of expenses. It has been found that expenditure on staff occupies significant portions of total expenditure and that imposing a cap on public expenditure is an effective way of curbing expenditure growth.

Keywords: Public budget. Public deficit. Budget imbalances. “Rule of the ceiling”.

Área Temática: Teoria Econômica e Economia Aplicada.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Brasil enfrenta dificuldades de administração das suas finanças públicas, necessitando muitas vezes da contratação de empréstimos como forma de financiar suas atividades governamentais, fato que resulta no endividamento público a ser pago por gerações futuras. O cenário atual é de despesas crescendo em ritmo mais acelerado que as receitas, o PIB e a inflação; fator que se agrava em virtude do engessamento orçamentário: a vinculação constitucional de receitas e despesas e aumento das despesas obrigatórias. Os entes subnacionais, por sua vez, não foram blindados para passarem pela crise fiscal, além de serem os responsáveis pelas principais políticas públicas colocadas à disposição da população, não tendo, contudo, a contrapartida dos recursos financeiros correspondentes para financiar as essas atividades.

¹ Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. (lauramangualde@gmail.com). Assessora de Gabinete na Secretaria de Estado de Governo de Minas Gerais (SEGOV-MG).

² Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Pesquisadora e coordenadora técnica da Lei Robin Hood na FJP. (isabella.freire@fjp.mg.gov.br)

Diante desse contexto, a União, em 2016 apresentou um déficit de R\$ 170 bilhões, ao passo que os entes subnacionais também acumulavam dívidas bilionárias com o Governo Central. Dessa maneira, mostra-se mais do que justificável o governo adotar medidas visando a contenção dos gastos públicos. Nesse contexto foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº95/16, que foi alvo de várias polêmicas, uma vez que para alguns, a contenção dos gastos públicos era uma maneira de reduzir as atividades do estado. No campo estadual, por sua vez, foi promulgada a Lei Complementar nº 156/16, que tem como principal objetivo o alongamento do prazo para pagamento da dívida dos estados com a União, e traz como contrapartida, a imposição de um teto para os seus gastos públicos.

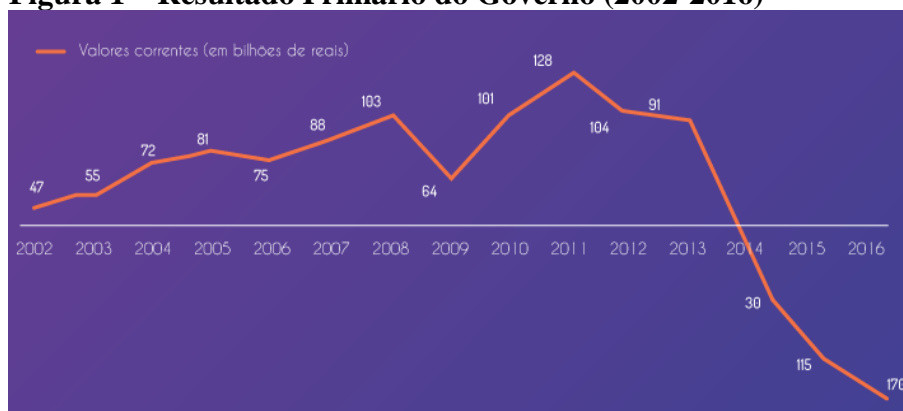
Diante dos fatores apresentados, tem-se como finalidade do presente trabalho fazer um recorte da crise fiscal brasileira, no estado de Minas Gerais, de forma a estudar o papel do crescimento das despesas na deterioração das contas públicas, investigando os principais fatores que contribuíram para o crescimento dos gastos públicos em Minas Gerais. Além disso, será feita uma análise de dados a partir da aplicação dos índices propostos pela EC nº 95/16, de forma que esses índices serão aplicados nas contas públicas do estado, a fim de constatar se a imposição de um teto de gastos funcionaria como uma boa alternativa para solucionar os crescentes déficits em Minas Gerais, e ainda, analisar se a contenção dos gastos públicos comprometeria as políticas públicas das áreas de educação e saúde. Cabe ressaltar, que se trata de um estudo pioneiro que vem a analisar a aplicação de regras que limitam os gastos públicos no Estado de Minas Gerais.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA CRISE FISCAL

2.1 Os antecedentes da PEC 241/16

Em 2016 a União contava com sucessivos desequilíbrios nas contas públicas, tendo em vista a insuficiência das receitas que financiam as despesas, resultando em constantes déficits de modo que as contas públicas, que culminaram no maior déficit já registrado, de aproximadamente, R\$ 170 bilhões. Essa situação é reflexo do crescimento mais acelerado das despesas primárias comprado com os índices de inflação e o PIB, não tendo as receitas públicas acompanhado o crescimento das despesas. Na figura 1 é possível observar a evolução do resultado primário das contas públicas da União, consequência do crescimento das receitas e despesas no período compreendido entre 2002 e 2015:

Figura 1 – Resultado Primário do Governo (2002-2016)



Fonte: BLUME, 2016.

No período compreendido entre 2002 e 2016 houve uma série de fatores que fizeram com que as contas públicas da União apresentassem esse comportamento. Em 2003, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, adotou, inicialmente, uma política de contenção de

gastos com o objetivo de controlar a inflação e de atrair investidores, para na sequência, voltar a crescer, mas sem efeitos momentâneos já que a economia passava por um momento próspero.

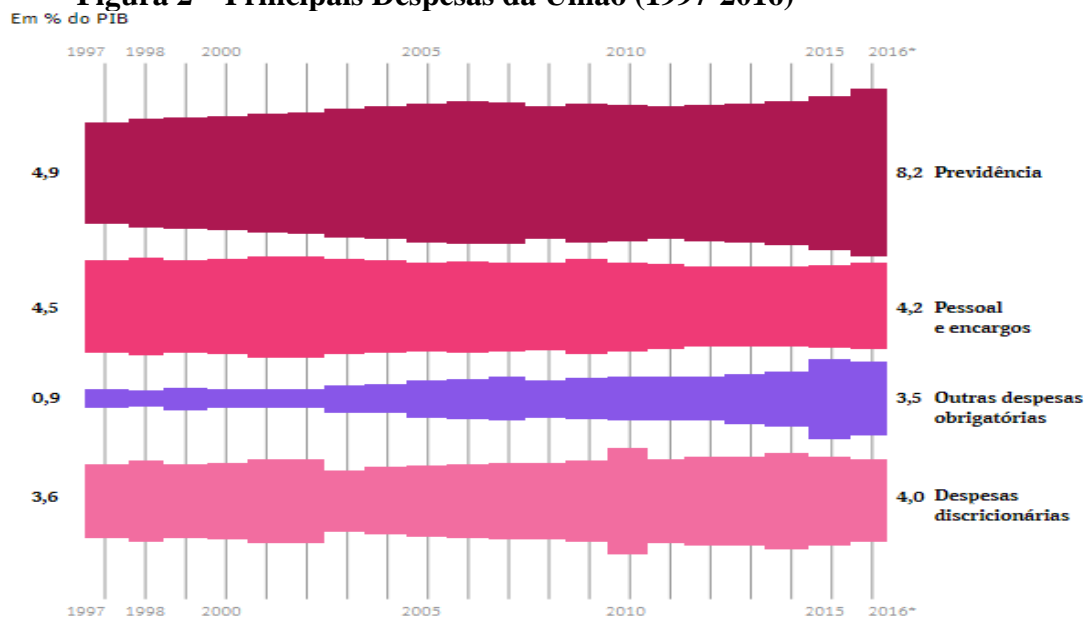
Imediatamente após a crise econômica mundial de 2008 o governo reduziu novamente os seus gastos na tentativa de conter o avanço da crise, provocando uma leve recessão econômica com a retraída de algumas atividades econômicas. Com rápida recuperação da economia, os gastos públicos retornam à um patamar de escalada.

No início do mandato de Dilma Rousseff (2011-2016) as despesas públicas foram contraídas com o objetivo de acompanhar uma queda na receita. Todavia, a crise econômica que atingiu o Brasil, ocasionou a queda no preço do petróleo e na concessão de benefícios criados pela presidente para estimular as indústrias, o que, de certa forma, esfriou a economia. Consequentemente, como os gastos públicos continuaram a crescer, em 2014 o Governo Federal atingiu um resultado primário negativo.

Diante desse contexto de déficit, foram levantadas hipóteses para o crescimento dos gastos públicos nos últimos anos, e alguns setores do governo foram considerados os principais causadores da crise.

Analisando-se a figura 2 observa-se que entre as despesas da União que apresentaram maior crescimento a Previdência Social ganha destaque. As despesas com aposentadorias, pensões, dentre outros benefícios pagos pelo governo apresentaram um crescimento significativo nos últimos anos, na medida em que saltaram de 4,9% para 8,2% do PIB, e correspondem, hoje, a cerca de 41% das despesas do governo federal. A previdência é a área mais crítica, enfrentando um déficit que representa cerca de 2,4% do PIB³ (BALTHAZAR; CARNEIRO; DUCROQUET, 2016).

Figura 2 – Principais Despesas da União (1997-2016) *



Fonte: BALTHAZAR; CARNEIRO; DUCROQUET, 2016, p.2.

(*)Previsão

(**) Sem contar o pagamento de juros e encargos da dívida pública.

³ As atuais regras de aposentadoria que permitem que os trabalhadores aposentem com 55 anos de idade, e o aumento da expectativa de vida dos brasileiros são causas usadas por especialistas para explicar o aumento dessa despesa, uma vez que o contingente populacional de beneficiários da previdência é influenciado por essas questões. Ademais, o Brasil passa por um processo de envelhecimento populacional, que contará com uma parcela menor de População Economicamente Ativa (PEA). Dessa maneira, existirão menos pessoas contribuindo para o crescimento da economia, e, ao mesmo tempo, ainda representam um gasto para o Estado. (BALTHAZAR; CARNEIRO; DUCROQUET, 2016)

No mais, outro aspecto que dificulta o controle dos gastos públicos e, ao mesmo tempo, explica seu constante crescimento é o engessamento dos gastos. A Constituição Federal de 1988, com o intuito de proteger determinadas áreas de possíveis contingenciamentos por parte dos governantes, vinculou determinadas porcentagens de receita a serem destinadas obrigatoriamente em áreas específicas. Os setores de educação, saúde, despesas com pessoal são exemplos desses gastos engessados. Os gastos vinculados correspondem à aproximadamente 83% dos gastos da União, restando uma margem muito pequena para o governo alocar os recursos diante de situações de corte de gastos.

Assim, nota-se que a margem para corte de gastos por parte do governo é muito limitada, tendo em vista que representa aproximadamente 20% dos gastos totais. Dessa maneira, faz-se necessário a aplicação de medidas que visem reequilibrar as contas públicas, elevando o resultado primário apresentado pela União bem como reduzindo os percentuais de dívida acumulados no Governo Central (ALVARENGA; LAPORTA, 2016).

2.2 Teorias que explicam a evolução das despesas públicas

No tocante às despesas públicas, existe um fator de suma importância para esse trabalho: a dinâmica de crescimento dos gastos públicos. Nesse sentido, essa subseção se destina a tratar brevemente das teorias que visam explicar o crescimento dos gastos públicos.

De acordo com Rezende (2012) a hipótese teórica “A” tem como objetivo explicitar a tendência do crescimento das despesas públicas e suas principais causas, e para isso, traz contribuições dos teóricos Adolph Wagner e Paacock e Wiseman. A hipótese teórica “B”, por sua vez, se apoia nas falhas de mercado e sugere como o Estado deve atuar para corrigir as insuficiências do sistema. A hipótese teórica “C” trata da evolução dos gastos públicos levando em conta a estrutura econômica do estado e as funções apresentadas por ele. Por fim, a corrente do Neoliberalismo e *Public Choice* tratam do crescimento das despesas públicas como uma alternativa para corrigir as falhas de mercado.

Na hipótese teórica “A”, uma das principais contribuições para a elucidação de fatores responsáveis pelo crescimento dos gastos públicos foi a lei intitulada “Lei de Wagner”. Essa lei propõe que “à medida que cresce o nível de renda em países industrializados, o setor público cresce sempre à taxas mais elevadas, de tal forma que a participação relativa do governo na economia cresce com o próprio ritmo de crescimento econômico do país” (REZENDE, 2012, p.21).

De acordo com Richard Bird, esse fato é explicado pelo processo de industrialização e urbanização que demandam um crescimento nas funções administrativas e de segurança, o que gera a necessidade de um maior provimento de bens públicos. Além disso, o crescimento econômico desperta na população a busca por uma melhoria na qualidade de vida e no bem-estar social, ou seja, em casos de crescimento econômico as demandas por serviços relacionados à educação e saúde também aumentam. Por fim, Bird afirma ainda, que nos casos de crescimento econômico as funções do estado devem ser ampliadas no sentido de reduzir as condições para a criação de monopólios. Dessa forma, Bird explica o aumento da demanda por bens públicos diante do desenvolvimento econômico baseado nesses fatores que foram explicitados (REZENDE, 2012).

A hipótese teórica “A” conta também com a contribuição de Paacock e Wiseman. Esses estudiosos abordam o crescimento das despesas públicas por um ângulo diferente, na medida em que consideram que a expansão do provimento de bens públicos está condicionada à expansão da tributação. Nesse sentido, para que fosse possível o aumento da oferta de recursos por parte do Estado, seria necessário um aumento da obtenção de recursos, que é limitada pela disposição da população em arcar com o aumento da tributação. No entanto, de acordo com o efeito que foi denominado “efeito translação” tem-se que a população só

aceitaria a elevação da carga tributária em situações de desordem econômica, tais como as depressões econômicas, as guerras e as calamidades. (REZENDE, 2012).

Segundo a hipótese teórica B, o crescimento dos gastos públicos está diretamente relacionado com as funções desempenhadas pelo Estado, que surgiram com o objetivo de sanar as falhas de mercado. Nessa teoria, Musgrave sugere que seja construído um “plano orçamentário ótimo” no que tange a eficiência dos recursos públicos. Nesse sentido, deve-se ocorrer um ajustamento nas funções do estado, de forma que a alocação de recursos se destine, também, à oferta de bens públicos puros, ao passo que haja um ajustamento na distribuição de renda e da riqueza, por meio da oferta de políticas públicas. Além disso, a fim de atingir o nível orçamentário ótimo deve-se haver a implementação de uma política macroeconômica estabilizadora. Dessa maneira, haveria um aumento significativo nas despesas públicas (OLIVEIRA, 2012).

A hipótese teórica “C”, por sua vez, também busca explicar o crescimento das despesas públicas do estado, visando levar em consideração a estrutura social do estado. Para O’Connor, um dos autores dessa teoria, o crescimento dos gastos públicos pode ser explicado por duas funções desempenhadas pelo Estado, com o objetivo de garantir a reprodução do sistema: a acumulação e a legitimação. A primeira se relaciona às bases de arrecadação do governo, ao passo que a segunda garante a coesão e o consenso das classes em torno de um projeto econômico hegemônico. Dessa maneira, o cumprimento dessas funções que explicam o crescimento dos gastos estatais ao longo do tempo (OLIVEIRA, 2012).

Por fim, tem-se a visão neoliberal acerca do crescimento dos gastos públicos. Essa teoria surgiu como uma forma de questionar a visão keynesiana, colocando a economia de governo sob investigação. De acordo com os autores da *public choice* os conflitos de interesses existentes entre os agentes (políticos, burocratas, cidadãos) provocam o crescimento descontrolado dos gastos públicos, ocasionando déficits e comprometendo a reprodução do sistema. Assim, segundo essa corrente de pensamento o aumento dos gastos públicos, ocorre, principalmente, com o objetivo de corrigir as falhas de governo.

Cada uma dessas teorias explica o aumento dos gastos públicos sob uma perspectiva, e independentemente da escolha que justifique tal aumento, caso a receita não cresça na mesma proporção dos gastos, a consequência será a geração de déficit e dívida públicos.

3 A REGRA DO TETO

Em 2016, o governo de Dilma Rousseff, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 01/2016 que previa uma nova meta de resultado primário para a União, alterando a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esse projeto de lei apresentava um superávit de R\$ 24 bilhões, podendo chegar a um déficit de R\$ 96,7 bilhões.

Michel Temer ao assumir a presidência, revisou o valor da meta de resultado primário do mesmo ano, baseado em parâmetros macroeconômicos mais atuais e no cenário de diminuição das receitas e aumento das despesas, passando a nova meta de resultado primário para a União de um déficit de R\$ 170,5 bilhões, que incluía um déficit primário de R\$ de 113,9 bilhões de reais. O governo declarava que o problema de crescimento das despesas públicas era estrutural e legitimado pela presença dos gastos públicos de caráter obrigatório, tais como os gastos com previdência social, saúde e educação, de forma que as despesas não financeiras, como o pagamento de dívidas e juros, não eram consideradas o ponto crucial do desequilíbrio. Assim, o governo deu indícios das suas pretensões em promover um ajuste das contas públicas baseado nas despesas primárias (AGÊNCIA SENADO, 2016).

Na sequência foi encaminhado ao Congresso da Proposta de Emenda Constitucional nº 241/16, a “PEC do teto de gastos”. Essa PEC tinha como objetivo reajustar e reequilibrar as contas públicas por meio de uma limitação das despesas públicas, que aconteceria com a estipulação de um teto de gastos baseado no índice de inflação. Após

amplo debate no Congresso a PEC foi aprovada, dando origem à Emenda Constitucional nº 95/16, que entrou em vigor no início de 2017.

A ideia de propor um teto para os gastos públicos não é inédita. Vários países⁴, desde a década de 1990, apresentaram essa alternativa para a solução da crise fiscal. De certa forma, o que se pode perceber das experiências desses países é que alguns, como no caso da Holanda, da Finlândia e da Suécia, a relação entre dívida pública e PIB diminuiu, mas os índices econômicos não se mantiveram estáveis durante a crise de 2008. Eles apresentaram ganhos com a adoção da regra do teto, mas não foram blindados dos problemas econômicos, com a recuperação das suas economias. (MEDEIROS, 2016).

Por fim, pode-se concluir que a proposta do teto de gastos surgiu em meio a um contexto de extrema necessidade de um novo ajuste fiscal no governo brasileiro. As seções seguintes se destinarão a um maior detalhamento do quadro de crise apresentado pela União, com o intuito de contextualizar a adoção por ela, da EC nº95/16 e da LC nº156/16 no Estado de Minas Gerais.

3.1 A Emenda Constitucional Nº 95/16

A EC nº 95/16 introduziu o artigo 106 da referida Emenda Constitucional regulamentando a instituição do Novo Regime Fiscal:

“Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (BRASIL, 2016, p.1).

A Emenda Constitucional nº 95/16 institui um teto para os gastos públicos durante os próximos vinte anos. Esse teto é calculado com base na inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA⁵), de forma que os gastos públicos para os exercícios seguintes ficarão limitados ao valor das despesas públicas do ano anterior corrigidos pelo IPCA. A Emenda Constitucional nº 95/16 em seu artigo 107 § 1º especifica esses limites propostos:

“Art. 107

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

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

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

⁴ A Holanda foi a pioneira na adoção de um limite em 1994. Ele era calculado por meio de uma previsão que poderia ser alterado caso houvesse, comprovadamente, um aumento na receita. Para eles o enrijecimento dos gastos públicos abrangia as despesas com saúde, educação, seguridade social e pagamento da dívida. No entanto, diante do cenário de crise econômica mundial em 2008, alguns programas de assistência social bem como pagamento da dívida foram excluídos do limite. Essa manobra, todavia, não pode ser aplicada no caso brasileiro, tendo em vista que as despesas financeiras não participam da regra do teto. A Suécia e a Finlândia, por sua vez, também adotaram regras rígidas para a contenção de gastos públicos. A primeira criou limites para as despesas públicas que não poderiam ser alteradas durante três anos e que correspondem a cerca de 75% das despesas totais do país. Semelhante ao Brasil, ambos os países não impuseram um teto para o pagamento da dívida. Por outro lado, a União Européia adota regras diferentes conforme os países, mas, de maneira geral, o gasto público é limitado em relação ao PIB e pode crescer desde que a receita aumente. (MEDEIROS, 2016)

⁵ Consiste em um índice medido mensalmente pelo IBGE com o objetivo de mensurar a variação dos preços na economia. No Brasil, esse índice é considerado o índice oficial de inflação.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.” (BRASIL, 2016, p.1)

Desse modo, com o estabelecimento de limites para as despesas públicas, o governo impede que essas obtenham um crescimento real, ou seja, congela o crescimento das despesas públicas, e com isso, impossibilita que esses gastos acompanhem o crescimento de renda, da população e do PIB. Cabe ressaltar, que a estipulação de um teto para os gastos públicos, com a Emenda Constitucional nº 95/16, vigorará pelos próximos vinte anos, com a possibilidade de revisão do índice de correção somente em dez anos.

Somado a isso, de acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o novo regime fiscal propõe limites individualizados para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, abrangendo o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público da União (MPU) bem como a Defensoria Pública da União (DPU). Ademais, a regra do teto abrange entidades da administração direta e indireta, fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público, além de empresas estatais dependentes. Dessa maneira, todos os gastos dos órgãos e poderes mencionados estão submetidos à limitação proposta pela EC nº 95/16. No entanto, nem todos os gastos precisam de atender o índice proposto, tendo em vista que as despesas com o pagamento de juros da dívida, as transferências constitucionais, os créditos extraordinários, as despesas com eleições por parte da Justiça Eleitoral, as transferências obrigatórias em função das receitas vinculadas, bem como a despesa com o aumento de capital de estatais não dependentes, não são contempladas pela regra do teto.

Além disso, a EC nº 95/16 prevê sanções para os órgãos da União que extrapolarem o limite de gastos. Caso essa situação aconteça, os órgãos responsáveis poderão ser impedidos de: realizar reajustes salariais; criar algum cargo, emprego ou função; realizar concursos públicos; alterar a estrutura de planos de carreira; admissão de quaisquer profissionais, com exceção da reposição de cargos de chefia. Dessa maneira, a referida Emenda, por meio dessas punições aos órgãos que descumpriram o limite imposto pela regra do teto, sanciona vedações que dificultam o aumento das despesas públicas.

Outra polêmica gerada é a modificação nas despesas que são vinculadas às receitas, por previsão constitucional. Os limites mínimos de despesa propostos para as áreas de saúde e educação, por exemplo, serão alvos de correção pelo índice proposto pelo teto, fazendo com que os gastos de tais áreas prioritárias não tenham crescimento real nos próximos anos, visto que serão submetidos a um teto máximo de gastos. Assim, essa proposta revoga o artigo 2º da EC nº 86/15, que estabelecem certa progressividade nos gastos mínimos com a área da saúde em percentuais de Receita Corrente Líquida (RCL).

Para não prejudicar essas áreas prioritárias, os setores de saúde e educação receberam um tratamento privilegiado dessa proposta, uma vez que seus limites dos gastos só serão aplicados a partir de 2018, diferentemente das outras áreas que foram acometidas pela mudança em 2017. Além disso, durante o ano de 2017 serão destinados a saúde cerca de 15% da RCL e a educação receberá cerca de 18% da arrecadação tributária.

3.2 As implicações da regra do teto para os Estados e o Distrito Federal

A Emenda Constitucional nº95/16 determina um teto para os gastos públicos da União, não abrangendo diretamente os estados e o Distrito Federal. No entanto, esses serão impactados pela LC nº156 de 28 de dezembro de 2016 (originária do PLC nº 257/16) cujo objetivo geral é o estabelecimento de um plano de auxílio à recuperação econômica dos entes federativos, que acumulam dívidas bilionárias com a União. No entanto, o Governo Central,

em contrapartida dos auxílios oferecidos, exigiu que os estados que aderissem à esse plano de recuperação deveriam se submeter à um teto de gastos, nos moldes daquele proposto pela EC nº95/16, mudando os rumos dos gastos estaduais.

3.2.1 A Lei Complementar nº 156/16

Como foi apresentado na última subseção, a crise fiscal de Minas Gerais não é algo recente. A utilização de operações de crédito como uma alternativa de financiar os gastos públicos, independente de seus posicionamentos ou estratégias. As obtenções de empréstimos de longo prazo tornam-se dívida pública. Dessa maneira, passam a existir juros que incrementam ainda mais o estoque da dívida.

Soma-se à situação atual de crise fiscal dos estados as suas dívidas bilionárias com a União. Diante desse contexto, tornou-se fundamental a formulação de propostas que objetivassem a recuperação econômica dos entes estaduais. Nesse sentido, o Projeto de Lei Complementar nº 257/16 que já tramitava no Congresso Nacional foi aprovado, originando a Lei Complementar nº 156/16, considerada uma alternativa para a retomada do reequilíbrio fiscal por parte dos estados e do Distrito Federal.

Uma das principais medidas previstas na Lei Complementar nº 156/16 é a proposição do alongamento do prazo para o pagamento da dívida dos estados e do Distrito Federal com a União, conforme o artigo 1º da referida lei:

“Art. 1º A União poderá adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os Estados e o Distrito Federal com base na Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e nos contratos de abertura de crédito firmados com os Estados ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, mediante celebração de termo aditivo, o prazo adicional de até duzentos e quarenta meses para o pagamento das dívidas refinanciadas.” (BRASIL, 2016, p.1).

Como pode-se observar, o artigo acima dispõe de um aumento do prazo para pagamento da dívida dos estados e do Distrito Federal com a União por meio da celebração de um termo aditivo. Dessa forma, os entes estaduais que celebrarem esse termo, terão um tempo adicional nos contratos de refinanciamento da dívida, bem como nos contratos de abertura de crédito, ambos firmados entre os entes e o Governo Federal. Além disso, conforme disposto no artigo 3º da referida LC, o aditivo contratual propõe a redução temporária da parcela mensal de pagamento da dívida, entre julho de 2016 e junho de 2018, de forma que entre esse período as parcelas terão um desconto, que será somado posteriormente no montante total da dívida. Adicionalmente, o artigo 5º da mesma lei prevê que os onze estados que haviam conseguido liminar da justiça para o pagamento da dívida mediante juros simples, acerte os valores não pagos com a atualização dos encargos por meio de juros compostos. O saldo restante deve ser quitado em vinte e quatro parcelas mensais consecutivas, sendo a primeira em julho de 2016.

Somado a isso, o Decreto nº 9.056/16 foi publicado com o objetivo de regulamentar a Lei Complementar nº 156/16, impondo aos estados que celebrarem o termo aditivo de renegociação da dívida a premissa de submeter suas despesas primárias à um teto de gastos, remetendo o que é proposto na Emenda Constitucional nº 95/16. O artigo 1º do decreto nº 9.056/16 evidencia a regra do teto:

“Art. 1º A limitação do crescimento anual das despesas primárias correntes, exceto quanto às transferências constitucionais a Municípios e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - Pasep, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que

venha a substituí-lo, será aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, conforme disposto no § 3º do art. 4º da Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.” (BRASIL, 2016, p.1).

Dessa forma, os estados podem também se submeter à regra do teto, mas com a liberdade de poderem escolher a base de cálculo para o teto: o exercício de 2016 ou “à média aritmética entre os valores do exercício de 2015, corrigidos pela variação do número índice médio do IPCA entre os anos de 2015 e 2016 e os valores do exercício de 2016, conforme art. 1º, § 2º” (BRASIL, 2016, p.1).

Cabe ressaltar a limitação das despesas primárias será aplicada para os exercícios de 2018 e 2019, sendo necessário a apresentação de um demonstrativo que comprove o cumprimento da regra do teto (o artigo 4º do Decreto nº 9.056/16).

Assim, tanto a União quanto os estados e o Distrito Federal possuem a possibilidade de aplicação da regra do teto, havendo pontos de semelhanças entre as duas normas e de diferenças, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Comparação entre a Emenda Constitucional nº 95/ 16 e a Lei Complementar nº 156/16

Parâmetros	EC nº 95/2016	LC nº 156/2016
Nível de Abrangência	União	Estados e Distrito Federal
Limites estabelecidos	Foram instituídos 15 (quinze) limites individualizados para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.	Há apenas um único limite geral válido para os 3 Poderes. Assim, na ausência de limites individualizados para cada Poder, a pressão por absorver os impactos financeiros do limite geral tende a recair, via de regra, sobre o Poder Executivo.
Vigência	20 exercícios financeiros (a partir de 2017)	2 exercícios financeiros (2018 e 2019)
Base de cálculo	Despesas executadas no exercício anterior.	Despesas empenhadas há, no mínimo, 2 exercícios anteriores. (2016 ou média 2015-2016) corrigidas pela inflação do período.
Índice de inflação utilizado	O cálculo do Teto leva em consideração a inflação do ano anterior.	O cálculo do Teto leva em consideração a inflação projetada para o ano presente.
Gastos com Saúde e Educação	A partir de 2018, os gastos com saúde e educação não mais estarão vinculados à variação da receita, mas sim ficarão limitados à aplicação realizada no ano anterior corrigida pela inflação.	Mantém-se a determinação constitucional (despesa cresce à medida que receita cresce) com obrigação de ficar limitada ao Teto dos Gastos calculado para o período.

Fonte: SCPPO/ SEPLAG-MG. Adaptado.

A LC nº 156/16 surge com a intenção de proporcionar alternativas de reequilíbrio fiscal aos entes estaduais. As medidas de renegociação da dívida, bem como a imposição de um teto de gastos para as despesas primárias estaduais representam os esforços do governo em reerguer as contas públicas deterioradas e de implementar um novo regime fiscal, alinhando os entes federativos às medidas que foram sancionadas pela Emenda Constitucional nº 95/16.

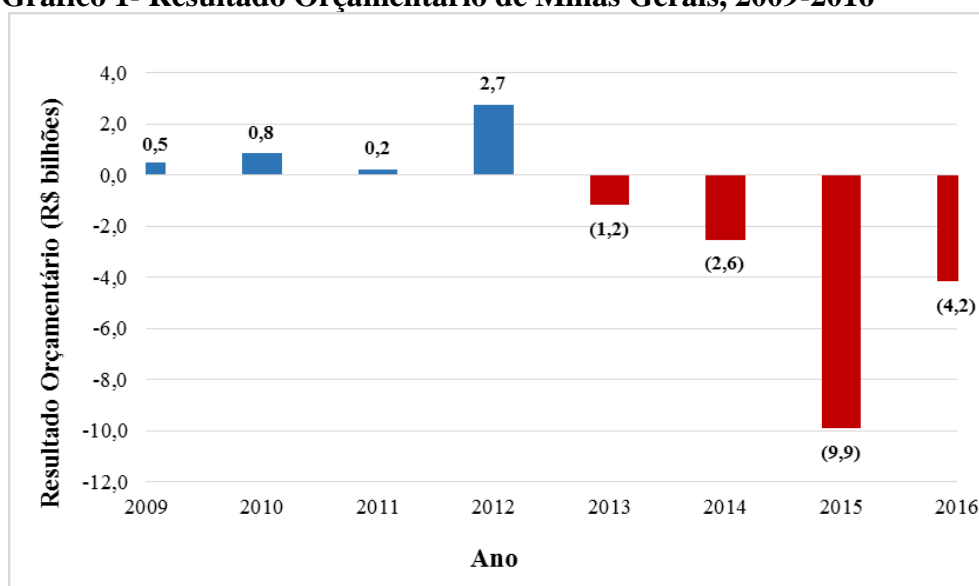
De certa forma, a referida LC representa um primeiro passo para o ajuste das finanças públicas estaduais. Atualmente, os 26 estados e o Distrito Federal somam um déficit de R\$ 56 bilhões, que reflete diretamente no comprometimento da realização de serviços básicos, tais como na área da saúde, bem como no pagamento dos salários dos servidores.

No caso de Minas Gerais, pode-se falar que o estado deu o primeiro passo em busca da recuperação econômica. Isso porque a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2018, submeteu às despesas primárias dos três poderes à um teto de gastos. No entanto, como será apresentado a seguir, ainda existe um longo caminho a ser percorrido até o atingimento do equilíbrio fiscal.

4 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS EM MINAS GERAIS

A crise econômica existente na União atinge, também, a maior parte dos 26 estados e DF, que enfrentam percalços financeiros para cobrirem seus gastos, impactando diretamente na manutenção dos serviços básicos e do bem-estar da sociedade. Os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais são os que lideram o ranking da dívida pública, e conseqüentemente, dos desequilíbrios orçamentários. O quadro fiscal de Minas Gerais será analisado mais detalhadamente, por ser o foco do trabalho. O gráfico 1 mostra que Minas apresenta déficit orçamentário desde 2013.

Gráfico 1- Resultado Orçamentário de Minas Gerais, 2009-2016*



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Receita Arrecadada e Despesa Empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

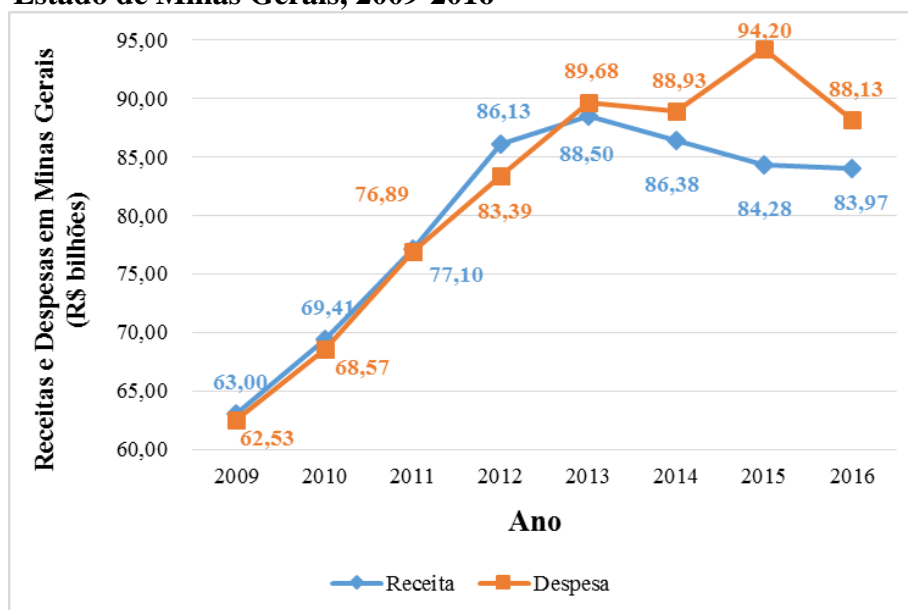
(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016.

Como pode-se perceber, existe uma evolução do déficit orçamentário no estado ao longo dos últimos quatro anos. Até o ano de 2012, as finanças públicas do estado eram consideradas superavitárias, uma vez que o volume de receitas arrecadadas superava o volume de gastos públicos. Nos anos seguintes, esse quadro mudou, de forma que as finanças estaduais passaram a apresentar déficit. Em 2013, foi de R\$ 1,2 bilhões, em 2014, esse valor mais que dobrou, atingindo R\$ 2,6 bilhões. Em 2015, há a explosão da crise financeira dos estados e Minas Gerais ocupou um dos postos de pior desempenho econômico, atingindo um déficit de R\$ 9,9 bilhões. Houve em 2016 algumas tentativas de recuperação econômica, que resultaram na redução do déficit para R\$ 4,2 bilhões.

Um dos motivos do crescente déficit no estado é a intensificação do ritmo de crescimento das despesas públicas. O gráfico 2 ilustra essa situação na medida que compara o ritmo de crescimento das receitas com as despesas. Percebe-se a intensificação do ritmo de crescimento das despesas no período compreendido entre 2009 e 2016. De acordo com a Lei de Wagner⁶, a demanda por bens públicos aumenta na medida em que cresce o nível de renda dos países industrializados. Nesse sentido, o aumento do PIB, ao longo dos anos apresentados, gera inevitavelmente um aumento da participação do governo na economia em um ritmo ainda mais acentuado que o nível de crescimento econômico do país. Essa situação faz com que o Estado cresça em um ritmo mais acelerado do que a própria economia do país.

Os anos compreendidos entre 2009 e 2013 são caracterizados por ritmos de crescimento de receitas e despesas semelhantes, com a arrecadação do estado acompanhando o aumento dos seus gastos. No entanto, a partir do ano de 2013 as despesas adquiriram um ritmo de crescimento descontrolado, de tal forma que as receitas deixaram de ser suficientes para cobrir com as despesas de custeio da máquina estatal, gerando um distanciamento cada vez maior em seus valores, como ocorreu no ano de 2015, em que as receitas foram de R\$ 84 bilhões, ao passo que as despesas atingiram o patamar de R\$ 94 bilhões. Tal fato ocorrendo de maneira recorrente gera déficits crescentes o que implica no nível de desequilíbrio orçamentário e deterioração das contas públicas.

Gráfico 2 – Ritmo de crescimento das Receitas e Despesas no Estado de Minas Gerais, 2009-2016*



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Receita arrecada e Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

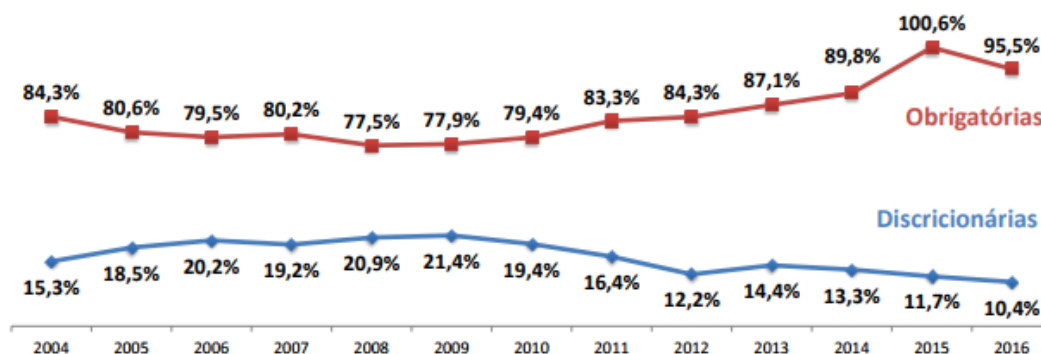
(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016.

No tocante às despesas, cabe discutir como evoluíram aquelas consideradas obrigatórias e as discricionárias. Os primeiros são aqueles que possuem determinação legal e por isso devem ser obrigatoriamente executados, como é o gasto com pessoal, amortização da dívida, transferências constitucionais, etc. Os gastos discricionários o governante pode escolher realiza-los ou não. Em Minas Gerais o crescimento percebe-se um significativo das despesas obrigatórias, como apontado no gráfico 3. Nota-se que a maior parte da receita é

⁶ A Lei de Wagner foi apresentada na subseção 2.2.

destinada às despesas de caráter obrigatório. Recentemente, o ritmo de crescimento dessas despesas intensificou-se, atingindo seu ápice em 2015, quando consumiram mais de 100% das receitas do estado. Durante crises fiscais, ocorrer o crescimento dos gastos obrigatórios, por serem legitimados pela Constituição, é preocupante, porque não podem ser contingenciados, restando ao governante uma margem pequena de manobra para a redução das despesas. O comprometimento do orçamento com gastos dessa natureza representa o seu engessamento, e a rigidez inerente, prejudica a elaboração e execução da LOA, por não haver espaço para o contingenciamento.

Gráfico 3 - Participação das despesas obrigatórias na receita do estado de Minas Gerais

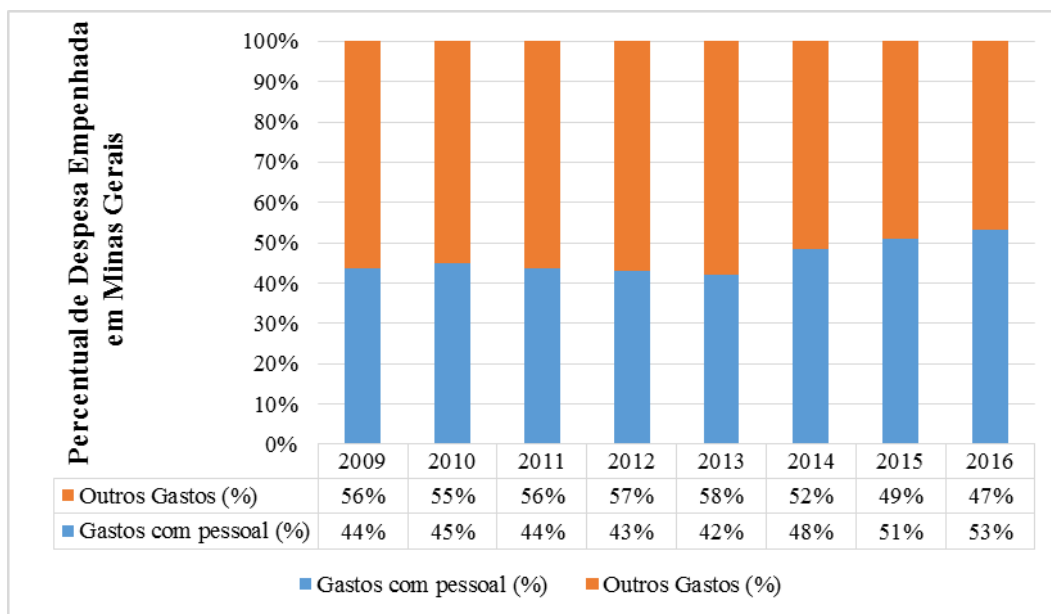


Fonte: SEPLAG – MG, Mensagem do Governador 2017.

Ainda levando em conta o crescimento das despesas obrigatórias em detrimento das despesas discricionárias existem importantes observações a serem feitas. Como já foi mencionado, as despesas obrigatórias são compostas pelo gasto com pessoal, amortização da dívida e as transferências constitucionais. No estado, o gasto que gerou maior impacto na evolução das despesas obrigatórias, foi o gasto com pessoal.

O gráfico 4 expressa o percentual da despesa com pessoal em relação ao total da despesa empenhada no estado, de 2009 a 2016. É possível perceber que o percentual de despesas com pessoal ocupa uma grande parcela das despesas empenhadas. No período compreendido entre 2009 e 2013 percebe-se que o percentual ocupado com esses gastos manteve uma média de 43,6%. No entanto, a partir de 2014 as despesas relacionadas com o pagamento dos servidores passaram a ter um crescimento significativo, atingindo um percentual de 48%, o que corresponde a um valor de aproximadamente R\$ 43 bilhões. Já nos anos de 2015 e 2016, por sua vez, o percentual de gastos com pessoal passou a ocupar mais da metade da despesa empenhada, alcançando R\$ 48 e 46 bilhões, respectivamente. Isso serve de alerta para os governantes, que são os responsáveis por promover ajustes salariais e concursos públicos, e devem observar os limites estabelecidos na LRF, sendo o teto para os estados 60% da sua RCL.

Gráfico 4 – Percentual de gasto com pessoal em relação à despesa empenhada, 2009-2016*

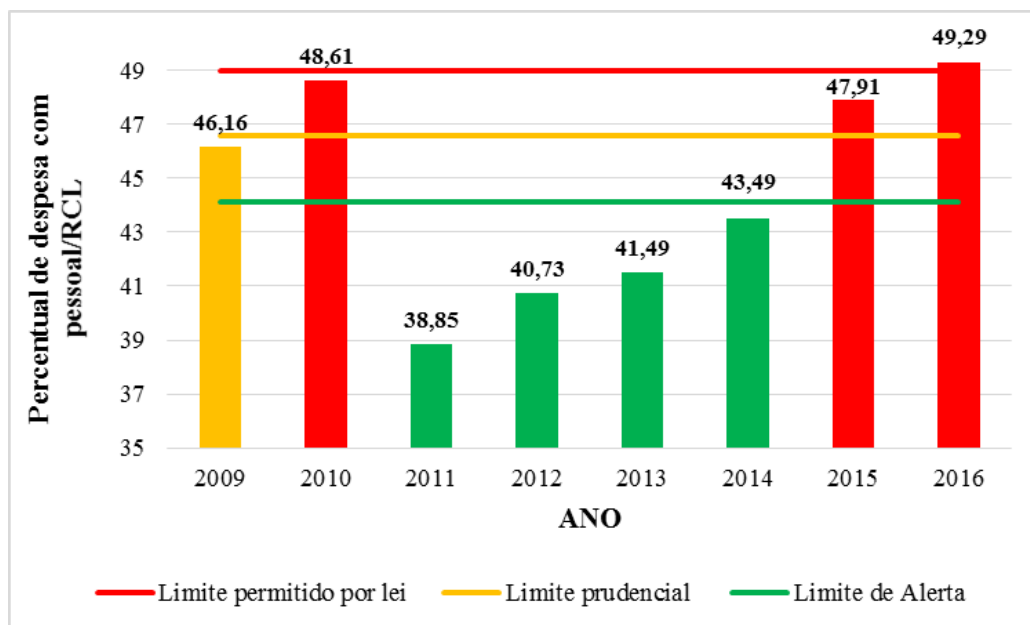


Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada no grupo 1. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

*A despesa empenhada apresentada leva em conta todas as demais funções governamentais.

O gráfico 5 ilustra a situação da despesa com pessoal do Poder Executivo, que não pode exceder 49% da RCL. É possível observar o comportamento ascendente das despesas com o pessoal do Poder Executivo no período analisado. Já em 2009 e 2010 o percentual de gasto com pessoal desse Poder atingia o limite de alerta (90% de 49%), e o limite prudencial (95% de 49%), respectivamente. No entanto, no período de 2011 a 2014 esse percentual se manteve dentro dos limites previstos em lei, ficando abaixo do limite de alerta. Porém, nos dois últimos anos essa situação se agravou, quando em 2015 o percentual de gastos com pessoal do Poder Executivo em relação à RCL superou o limite prudencial, atingindo a marca de 47,91%. O ano de 2016, por sua vez, foi marcado por uma situação inédita no estado, com o gasto ultrapassando o limite de 49% permitido pela LRF.

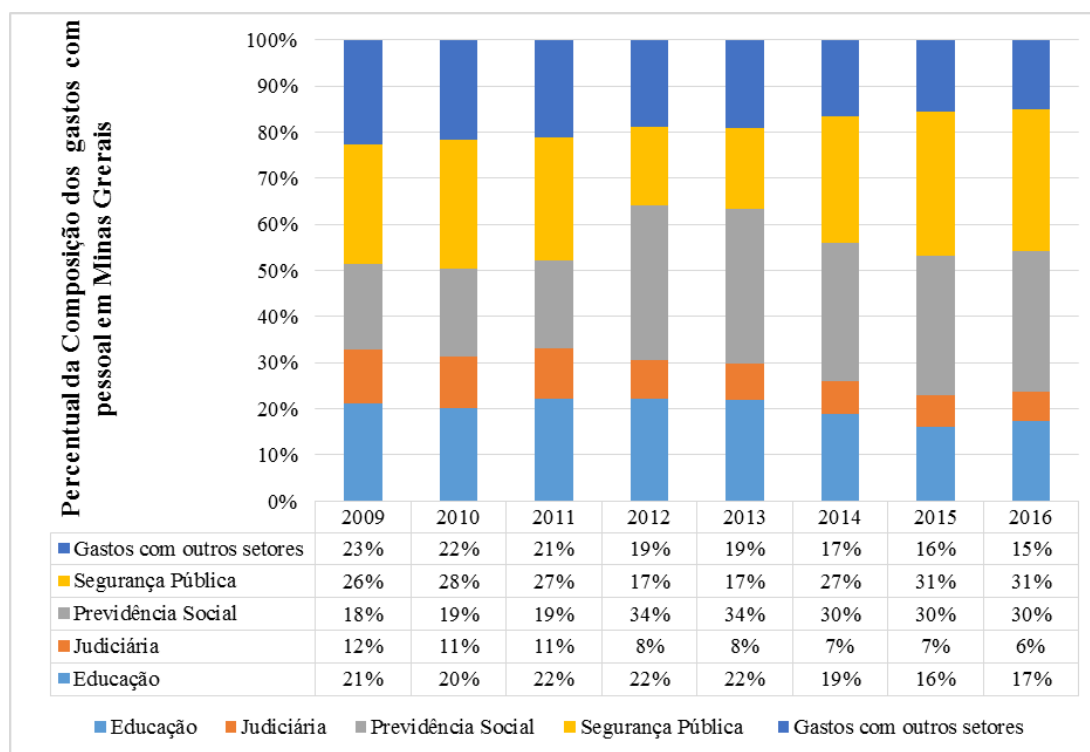
Gráfico 5 – Percentual de Gasto com pessoal do Poder Executivo em relação à RCL no estado de Minas Gerais, 2009-2016



Fonte: Dados extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal da SEF - MG (2009-2016). Elaboração própria.

Aprofundando ainda mais a questão do gasto com pessoal em Minas Gerais, tendo em vista a sua relevância e impacto no aumento dos gastos, algumas áreas tiveram maior peso no aumento desses gastos. Analisando a sua composição, Segurança Pública, Previdência Social, Judiciária e Educação são as que lideram os gastos com pessoal no estado. A partir do gráfico 6, observa-se a relevância das áreas, sendo que dentre as quatro os maiores destaques são para Previdência Social e a Segurança Pública, respectivamente 30 e 31% da despesa total com pessoal. Diante dessa situação, cabe retomar a teoria proposta por Adolph Wagner que presume que o desenvolvimento econômico de um país, gera, em maior grau, um crescimento da atividade do estado. Isso ocorre porque os processos de industrialização e urbanização demandam um crescimento nas funções administrativas e segurança, gerando a necessidade de um maior provimento de bens públicos. Dessa maneira, os grandes gastos com pessoal na área de segurança pública podem ser explicados pelo crescimento econômico vivenciado pelo país nos últimos anos.

Gráfico 6 - Percentual da Composição dos gastos com pessoal no estado de Minas Gerais* (2009-2016)



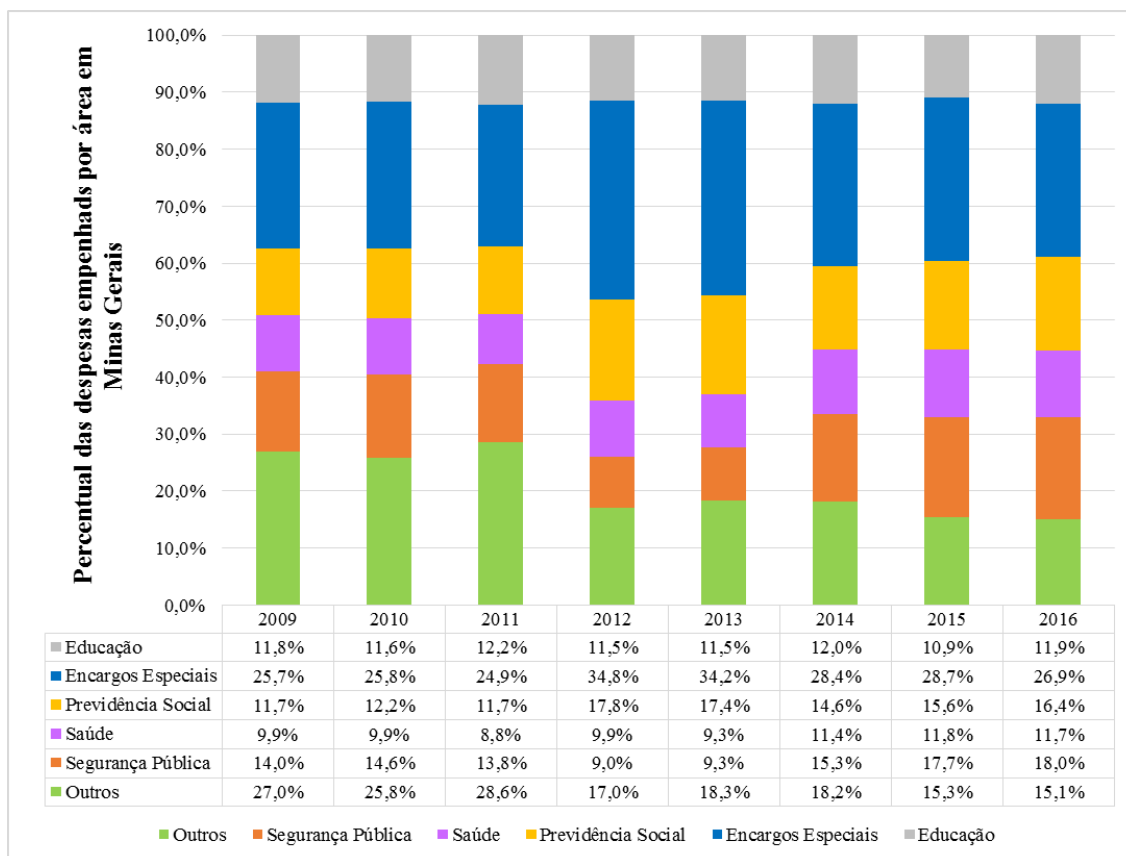
Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada por função no grupo 1. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

*O item denominado “gastos com outros setores” leva em conta todas as demais funções governamentais com exceção das apresentadas no gráfico.

Outro ponto que deve ser analisado quando se trata do crescimento das despesas públicas em Minas Gerais é a composição setorial dos gastos do estado. Atualmente, as áreas que mais demandam recursos são: Educação, Saúde, Previdência Social, Encargos Especiais, e Segurança Pública. O gráfico 7 demonstra a composição dos gastos em Minas Gerais, e a partir dele observa-se que as cinco funções apresentadas ocupam grande parcela das despesas empenhadas do estado. As despesas com educação representaram uma média de 11,7% das despesas totais, e as de saúde representaram aproximadamente 10,4% desse total. Isso ocorre porque as áreas de saúde e educação, por exigências constitucionais, apresentam uma vinculação com a RLI, devendo aplicar em educação e saúde um percentual mínimo de 25% e 12% da RLI, respectivamente. Além disso, outras despesas que impactam significativamente no montante de gastos do estado são as áreas de Previdência Social e Segurança Pública. Como já foi analisado previamente, essas duas áreas dispõem grandes volumes com pagamento de pessoal, o que as leva a ocupar um maior percentual dos gastos do estado.

Outra despesa significativa é a com Encargos Especiais, que corresponde ao pagamento da dívidas, ressarcimentos e indenizações, além das transferências constitucionais e legais. Nesse caso, é natural que esses gastos ocupem uma parcela relevante das despesas públicas, tendo em vista o crescente processo de endividamento do estado.

Gráfico 7 – A composição dos Gastos Públicos em Minas Gerais* (2009-2016)



Fonte: MINAS GERAIS. SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada por função. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

* O item “outros” leva em conta todas as demais funções governamentais com exceção das apresentadas no gráfico.

Em síntese, a rigidez orçamentária constatada nessa análise em função especialmente das despesas obrigatórias, são o principal desafio do gestor público, que possui pequena margem de discricionariedade. Isso, preocupa ainda mais, uma vez que porque o governante se vê diante do *trade-off* entre reduzir gastos e atender a demandas sociais de várias ordens. Nesse sentido, a próxima subseção se destina a fazer um breve estudo da aplicação dos limites propostos pelo teto dos gastos públicos no estado, a fim de verificar se essa também poderia ser uma alternativa de recuperação dos entes subnacionais.

4.1 Aplicação do índice proposto pela EC n° 95/16 em Minas Gerais

A EC n° 95/16 tem o objetivo de estabelecer um teto para os gastos públicos da União para os próximos 20 anos. A base de cálculo do teto dos gastos se dá pelos gastos do Governo Central em 2016 corrigidos pela inflação. Essa medida, foi decorrente do contexto de deterioração das finanças públicas federais, que conforme apresentado, estão desequilibradas e crescem em ritmo mais acelerado do que o PIB, a inflação e as receitas públicas.

Os 27 entes subnacionais não foram blindados, de forma que grande parte deles se encontram em dificuldades para manter suas contas equilibradas. Minas Gerais é um dos estados que apresentam problemas, apresentando déficits desde 2013. Essa situação, levou o governador, Fernando Pimentel, a decretar a calamidade financeira em dezembro de 2016. Cabe destacar, que a calamidade financeira é um recurso utilizado apenas em contextos graves e extremos, em que os gestores públicos julgam riscos à população.

Tendo em vista o quadro apresentado no estado, uma possível solução seria a aplicação de um teto de gastos públicos para as despesas primárias. Esta foi regulamentada pela LC n° 156/16, que trata da renegociação da dívida dos estados com a União, sendo a aplicação do teto dos gastos a contrapartida dos estados.

Nesse sentido, o estudo a seguir visa comparar os cenários de Minas Gerais caso os índices de correção propostos pela EC n° 95/16 tivessem sido aplicados previamente, a fim de verificar se essa medida evitaria a crise do estado existente nos dias de hoje.

Dessa maneira, a regra do teto será aplicada tendo como ano base 2009, ou seja, obteremos resultados acerca das despesas caso essas últimas tivessem sido submetidas à um teto de gastos nesse ano. Assim, primeiramente os dados a serem analisados serão corrigidos a preços constantes de 2016, para que seja possível a comparação dos valores de receita e despesa entre os anos. Em seguida, será utilizado o IPCA acumulado de 2009 como referência para a aplicação da regra do teto. A tabela 1 compara as despesas realizadas no estado de Minas Gerais no período compreendido entre 2009 e 2016 com as despesas caso a regra do teto tivesse sido aplicada a partir do ano de 2009.

Tabela 1 - Despesas realizadas x Despesas pela regra da EC n° 95/16 (*) – 2009 a 2016 – Minas Gerais

Ano	Índice IPCA - base 2016 (*)	Despesas Realizadas (R\$ bilhões)	Regra Ec n° 95/16 (R\$ bilhões)	Diferença (R\$ bilhões)
2009	0,6439	62,5	62,5	0
2010	0,6716	68,6	64,7	3,8
2011	0,7113	76,9	68,2	8,7
2012	0,7575	83,4	69,9	13,5
2013	0,8018	89,7	70,9	18,8
2014	0,8492	88,9	66,1	22,8
2015	0,9036	94,2	63,3	30,9
2016	1	88,1	55,7	32,4
Total		652,3	521,3	131

Fonte: IPEA. SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

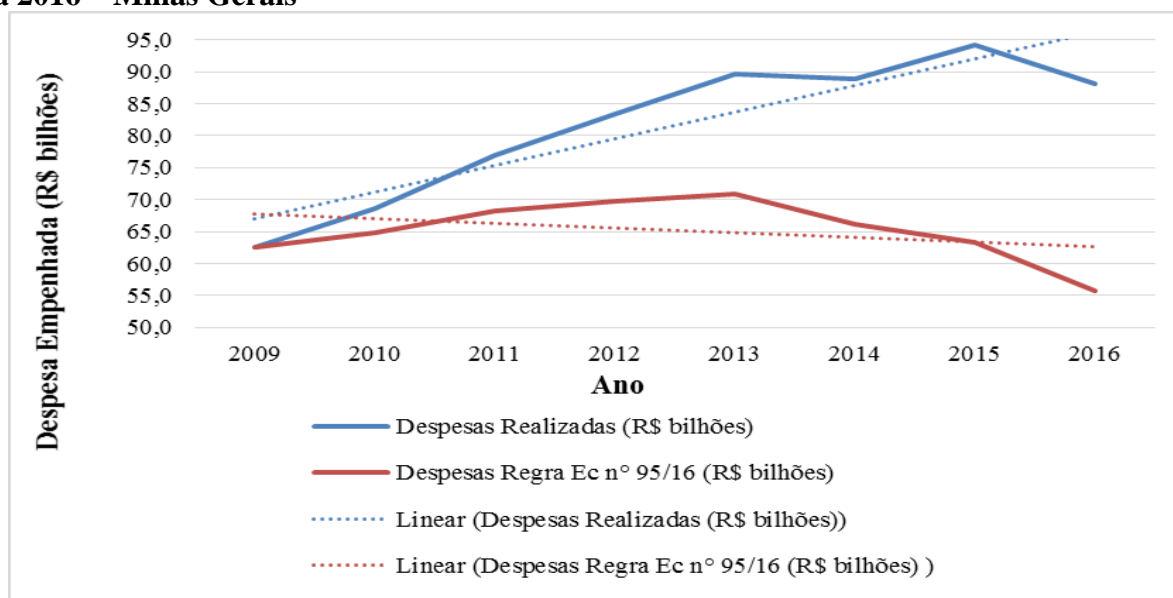
(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Analisando-se os dados apresentados pela tabela 1, é possível perceber que a estipulação de um teto de gastos públicos é uma alternativa eficaz para a contenção dos gastos. Comparando as despesas que foram efetivamente realizadas no estado no período de 2009-2016 com os dados que foram simulados, observa-se que com a imposição de um limite para as despesas públicas, o estado teria apresentado gastos bastante inferiores. Como, atualmente, os gastos do governo são progressivos e acelerados, a economia gerada pela aplicação desse índice seria maior a cada ano, como é possível perceber na última coluna da tabela.

Dessa maneira, caso a regra do teto tivesse sido aplicada em 2009 o estado teria dispendido cerca de R\$ 131 bilhões a menos do que efetivamente desembolsou nesse período. O gráfico 8 ilustra melhor a situação descrita. É evidente a disparidade existente entre os gastos efetivamente realizados e simulados pela a regra do teto. Esse gráfico apresenta a forma de “boca de jacaré”, de forma que quanto maior essa “boca”, maior a diferença existente. Nota-se a diferença entre a tendência das despesas públicas nas duas situações. No

caso das despesas realizadas, essas tendem a continuar crescendo com o passar dos anos, o que poderia agravar ainda mais a situação das contas públicas atuais, aumentando o déficit público e a dívida pública. A aplicação da regra do teto, por sua vez, por se caracterizar pela manutenção de um crescimento real das despesas nulo, gera uma tendência de diminuição das despesas públicas, ao longo dos anos, de forma que com o passar do tempo, a tendência dessas despesas seria de alcançar um patamar praticamente constante.

Gráfico 8 - Despesas realizadas x Despesas pela regra da EC n° 95/16(*) – 2009 a 2016 – Minas Gerais



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Outro fator interessante de ser estudado quando se trata da aplicação do teto de gastos públicos, como uma medida para a contenção das despesas, é o Resultado Orçamentário. A partir dele, é possível observar o comportamento das despesas efetivamente realizadas e das despesas simuladas, frente as receitas públicas. Cabe ressaltar que segundo Oliveira e Gontijo (2012) o conceito de resultado orçamentário não leva em consideração o pagamento dos encargos da dívida. O gráfico 9 ilustra essa situação, ou seja, compara as receitas arrecadadas efetivamente no período e a despesa simulada pela regra do teto, naturalmente o resultado orçamentário se torna maior.

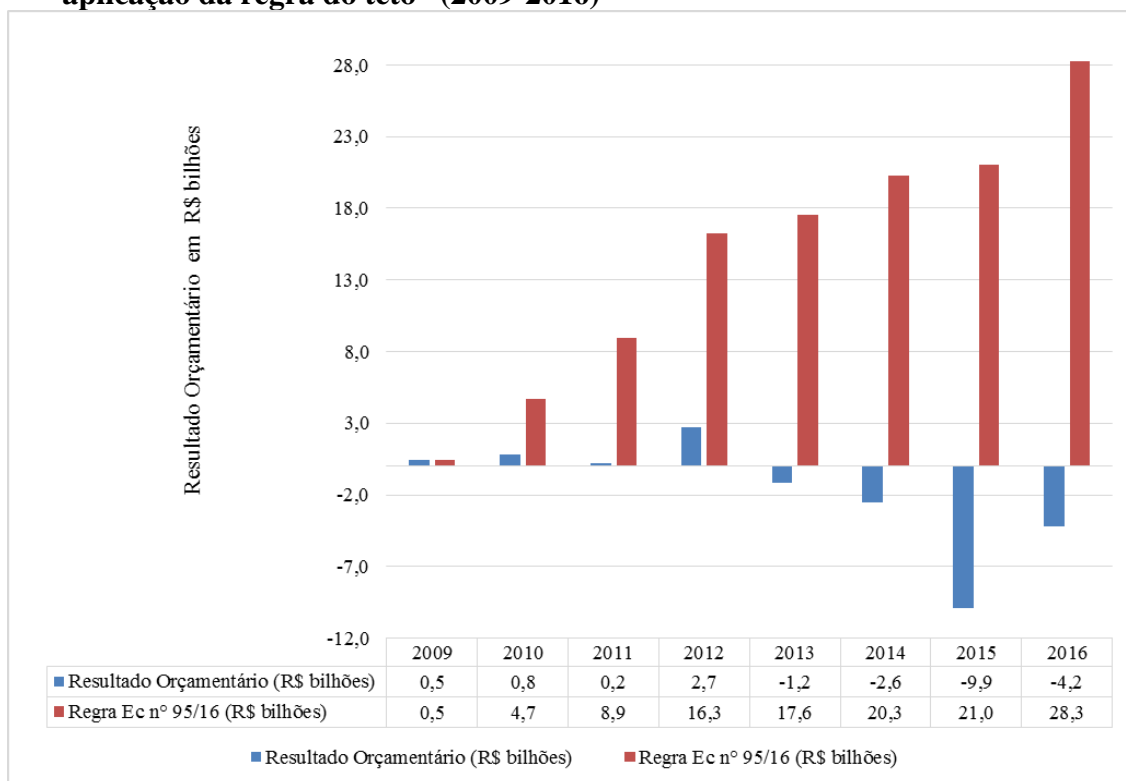
Se comparado o resultado orçamentário apurado no gráfico 9 e o 1, este último retratando a realidade ocorrida, tem-se que, para o período compreendido entre 2009 e 2013, o estado mesmo sem a regra do teto obteve um resultado orçamentário efetivamente positivo, e ao aplica-la, esses resultados teriam valores ainda maiores. Para o período a partir de 2013, que houve efetivamente déficit, com a simulação, o estado não teria passado pela situação de déficit em nenhum ano.

Conclui-se que caso os índices propostos pela EC n° 95/16 tivessem entrado em vigor no ano de 2009, Minas Gerais certamente não estaria passando por essa grave crise financeira, ao contrário disso, obteria sucessivos superávits.

No entanto, toda regra de limitação de gastos traz implícito um *trade-off* para o governante, que se vê obrigado a restringir suas atividades, algumas diretamente relacionadas às políticas públicas, outras aos investimentos e custeio da máquina. Assim, para que o estado aplique essa regra, é fundamental que ocorram mudanças que busquem mecanismos que

objetivem melhorar sua eficiência, bem como a qualidade do gasto. Destaca-se que essas modificações necessitam de tempo para ocorrer, visto que é necessária uma mudança organizacional e cultural.

Gráfico 9 – Resultado Orçamentário em Minas Gerais com e sem a aplicação da regra do teto* (2009-2016)



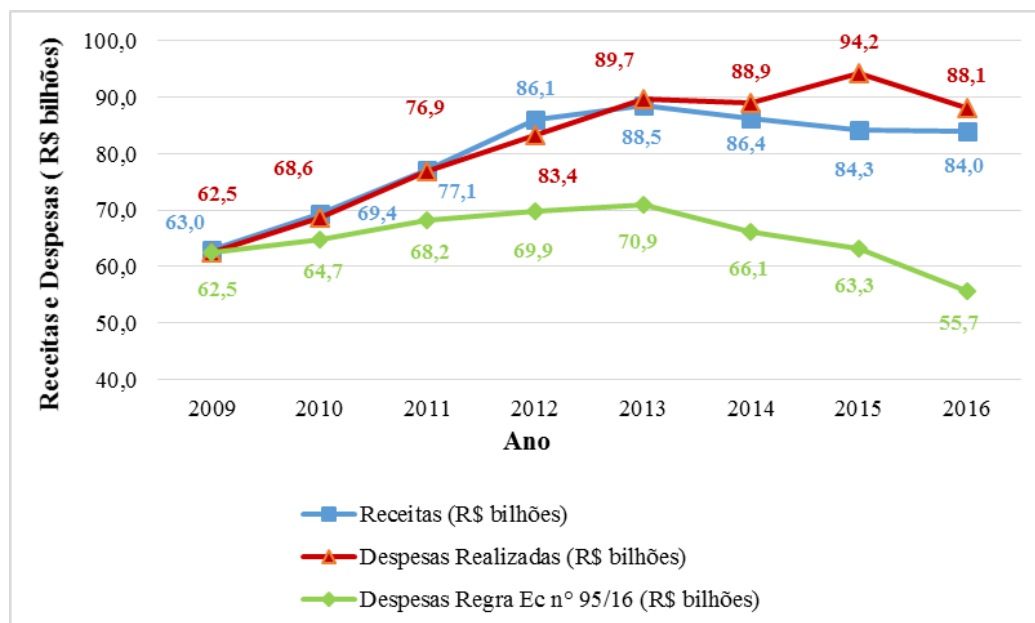
Fonte: SEPLAG/SCPPO. Receita arrecadada e Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

No caso da União, um dos motivos que gerou a deterioração das contas públicas foi o ritmo de crescimento das despesas maior do que o ritmo de crescimento das receitas. No longo prazo, essa situação gerou um distanciamento dessas duas variáveis e, conseqüentemente, o déficit público. O caso de Minas Gerais, não é diferente.

O gráfico 10 mostra o ritmo de crescimento da receita e das despesas com e sem a aplicação da regra do teto. As despesas realizadas possuem um ritmo de crescimento diferente daquelas despesas que obedecem a regra do teto. As primeiras possuem um ritmo de crescimento ascendente, e rápido ao passo que as segundas possuem um nível de aceleração menor, originado apenas pela correção a partir do IPCA, e ainda possuem um comportamento que tende a ser descendente ou constante. Dessa forma, caso a regra do teto tivesse entrado em vigência em 2009 as despesas não teriam atingido um ritmo mais acelerado que as receitas, e, portanto, não teria gerado déficits.

Gráfico 10 – Ritmo de crescimento das despesas com e sem a aplicação da EC nº95/16 em relação as receitas, 2009-2016*



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*). Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Logo, conclui-se que a aplicação da regra do teto seria eficaz para a contenção dos gastos públicos, mas resta saber como isso impactaria nas políticas públicas e investimentos realizados pelo governo no período. A seção a seguir tem o objetivo de analisar essa questão sob a perspectiva das áreas que foram alvo de maior polêmica com a aplicação da regra do teto: a educação e a saúde.

4.1.1 Os setores de educação e saúde

Os setores de educação e saúde, por se tratarem de áreas prioritárias do governo, foram as áreas de maior alvo da polêmica que envolve a regra do teto. Isso porque, até então, essas áreas eram constitucionalmente protegidas pela obrigatoriedade da aplicação de um percentual mínimo da receita. Somado a isso, a hipótese é de que ao limitar o crescimento dos gastos públicos ao patamar de 2016, estes não terão crescimento real. No longo prazo, não seria possível manter a vinculação das despesas às receitas, vez que as receitas irão crescer, mas as despesas deverão obedecer ao teto.

Diante desses pontos levantados, essa subseção tem como objetivo comparar os orçamentos em educação e saúde no estado, com e sem a aplicação da regra do teto, visando investigar se haveria, efetivamente, uma redução dos gastos nessas áreas. Além disso, serão estudadas as principais políticas públicas direcionadas para essas áreas nos últimos anos, visando observar se essas estariam comprometidas pela nova regra.

4.1.1.1 O setor de educação

Como já foi demonstrado previamente, a aplicação da regra do teto, por ter a finalidade de conter os gastos públicos, gera uma redução no ritmo de crescimento das despesas. Isso ocorre porque o índice utilizado para estipular o valor do teto é o IPCA, de forma que as despesas cresçam somente conforme a inflação, não apresentam crescimento real. Analisando a educação, conforme demonstrado na tabela 3 e no gráfico 11, são

comparadas as despesas realizadas na área de educação com os gastos que ocorreriam caso os índices propostos pela EC n° 95/16 tivessem entrado em vigor no estado. Percebe-se que com a aplicação da regra do teto haveria uma redução dos gastos na área comparado ao efetivamente realizados, com uma diferença acumulada de R\$ 15,2 bilhões a menos para a área de educação. Ao observar as linhas de tendência apresentadas no gráfico, constata-se que as despesas com educação tendem a aumentar, e com a aplicação de um teto para os gastos públicos essas despesas reduziriam, ao ponto de se tornarem praticamente constantes, ao longo dos anos.

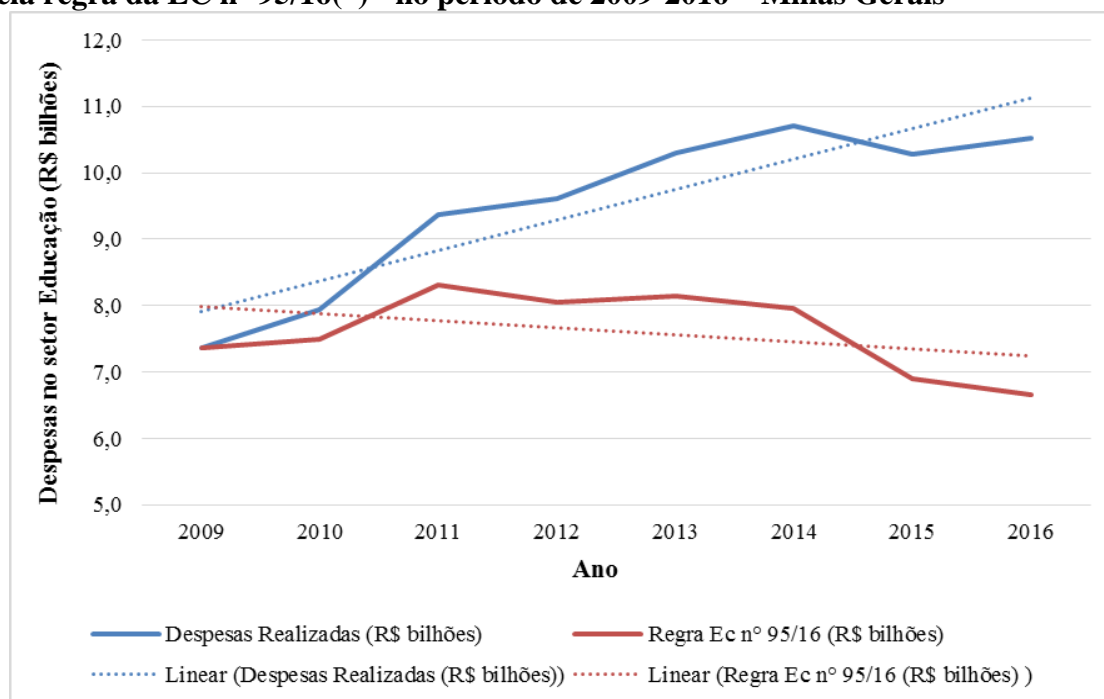
Tabela 3 - Despesas realizadas para função educação x Despesas na função educação pela regra da EC n° 95/16(*) - no período de 2009-2016 – Minas Gerais

Ano	Índice IPCA - base 2016	Despesas Realizadas (R\$ bilhões)	Regra Ec n° 95/16 (R\$ bilhões)	Diferença (R\$ bilhões)
2009	0,6439	7,4	7,4	0
2010	0,6716	7,9	7,5	0,4
2011	0,7113	9,4	8,3	1,1
2012	0,7575	9,6	8,1	1,6
2013	0,8018	10,3	8,1	2,2
2014	0,8492	10,7	8,0	2,7
2015	0,9036	10,3	6,9	3,4
2016	1	10,5	6,7	3,9
Total		76,1	60,9	15,2

Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada na função saúde. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Gráfico 11 - Despesas realizadas para função educação x Despesas na função educação pela regra da EC n° 95/16(*) - no período de 2009-2016 – Minas Gerais



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada na função educação. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Como já mencionado, a Educação é uma área resguardada pela Constituição, com aplicação mínima de 25% da RLI nesse setor. Atualmente, Minas Gerais investe quantias maiores que o mínimo constitucional exigido. A possibilidade de aplicação da regra do teto não só reduziria esses gastos, como faria com que eles se limitassem exatamente ao mínimo constitucional. Essa regra confrontaria com a questão legal da vinculação entre a RLI e os gastos em educação, uma vez que na medida em que as receitas obtivessem um crescimento real, e as despesas com educação não, essas últimas não ocupariam o limite mínimo de 25% da RLI.

Somado a isso, cabe ressaltar que nos anos estudados o estado realizou inúmeros programas e ações que tiveram relevância para a população. Dentre eles, cabe ressaltar:

- Projeto Escola em Tempo Integral, que beneficiou mais de 100 mil alunos, que puderam permanecer mais tempo nas escolas participando de atividades educativas e pedagógicas.

- Programa de Educação Profissional (PEP), que tinha como principal objetivo oferecer aos alunos do ensino médio da rede pública estadual um ensino profissionalizante e beneficiou cerca de 18 mil alunos.

- Políticas para reduzir a evasão escolar e a taxa de repetência e o aumento de vagas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Esses são alguns programas e projetos governamentais que poderiam sofrer perdas com a limitação do gasto na educação, como de fato foi proposto pelo atual governo que Assim, é possível perceber que a aplicação da regra do teto reduz os gastos públicos do estado como um todo, inclusive os gastos destinados a área de educação. A aplicação de um teto de gastos para Minas Gerais, por um lado é positiva, tendo em vista que efetivamente contém a evolução das despesas e busca atingir o reequilíbrio fiscal. No entanto, é uma medida que pode comprometer o desenvolvimento de serviços básicos para a população, uma vez que, com o passar dos anos, a área de educação, por exemplo, não apresentaria um crescimento real, ou seja, um crescimento correspondente ao da economia. Dessa forma, com a aplicação da regra do teto, o governo certamente não teria realizado todas as ações que desenvolveu ao longo dos últimos anos, tendo em vista que o volume de recursos disponíveis era menor. Além disso, vale destacar que a educação deixaria de ter um mínimo constitucional para ser aplicado, e passaria a ter um limite máximo para a aplicação de recursos.

4.1.1.2 O setor de saúde

O setor de saúde também foi alvo de bastante polêmica. A tabela 4 compara os gastos efetivamente realizados em Minas Gerais, no setor de saúde, durante o período de 2009 a 2013, com gastos simulados segundo critério da EC nº 95/16. Percebe-se que a aplicação de um limite para as despesas, impactaria diretamente no setor com valores menores do que aquelas efetivamente realizadas, acumulando R\$ 14,3 bilhões a menos nessa área. O gráfico 12 ilustra essa situação, mostrando que as despesas efetivamente realizadas no setor de saúde, apresentaram um comportamento crescente. Já as despesas simuladas apresentaram um crescimento efetivamente menor, como era esperado, tendo a um comportamento constante.

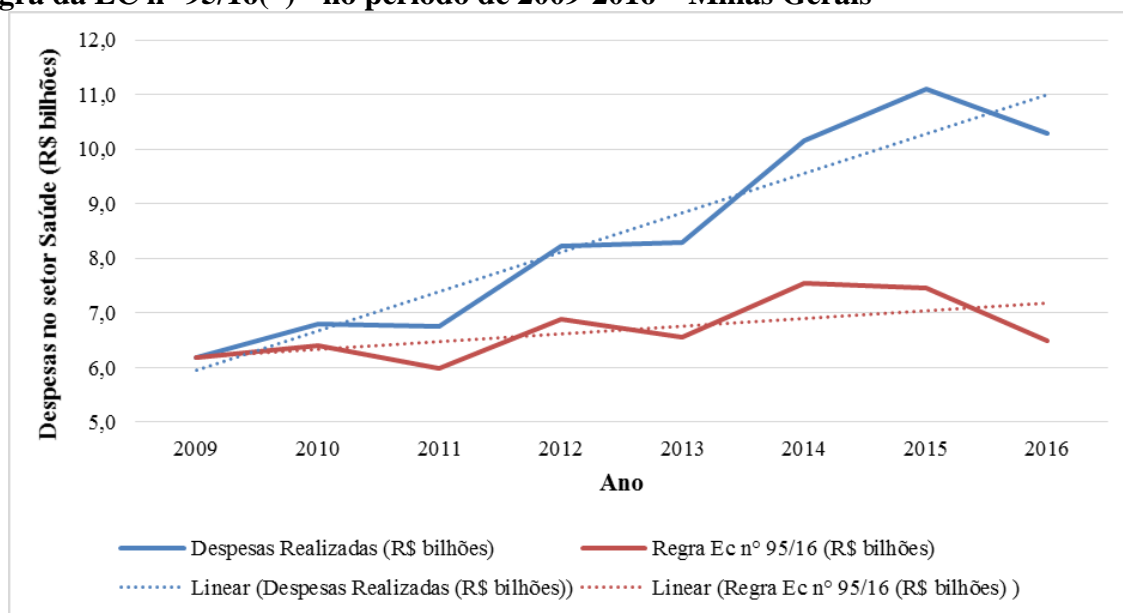
Tabela 4 - Despesas realizadas para função saúde x Despesas na função saúde pela regra da EC nº 95/16(*) - no período de 2009-2016 – Minas Gerais

Ano	Índice IPCA - base 2016	Despesas Realizadas (R\$ bilhões)	Regra Ec nº 95/16 (R\$ bilhões)	Diferença (R\$ bilhões)
2009	0,6439	6,2	6,2	0
2010	0,6716	6,8	6,4	0,4
2011	0,7113	6,8	6,0	0,8
2012	0,7575	8,2	6,9	1,3
2013	0,8018	8,3	6,6	1,7
2014	0,8492	10,2	7,6	2,6
2015	0,9036	11,1	7,5	3,6
2016	1	10,3	6,5	3,8
Total		67,8	53,5	14,3

Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada na função saúde. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Gráfico 12 - Despesas realizadas para função saúde x Despesas na função saúde pela regra da EC nº 95/16(*) - no período de 2009-2016 – Minas Gerais



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Despesa empenhada na função saúde. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG), 2009-2016. Elaboração própria.

(*) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2016. Ano base 2009.

Não se pode perder de vista que a saúde também é uma área protegida constitucionalmente pela aplicação de um mínimo 12% da receita. No entanto, a regra do teto põe em questionamento a vinculação da RLI com as despesas de saúde, uma vez que com o passar dos anos, essas despesas poderão ocupar um nível menor do que esse mínimo percentual, tendo em vista que as despesas não apresentarão um crescimento real, ao passo que as receitas apresentarão.

Na saúde, as questões relacionadas a surtos de doenças, epidemias, dentre outras situações imprevisíveis que podem demandar uma maior alocação de recursos pode ficar

comprometido pela limitação dos gastos, dificultando, portanto, a adoção de medidas de combate e prevenção a doenças e preservação da saúde da população.

Para exemplificar, no período do estudo, foram realizadas ações de controle e combate da dengue, tendo em vista que durante esse período houveram surtos da doença no estado, bem como a pandemia de H1N1, por meio da realização de campanhas de vacinação e de conscientização da população. A Política Estadual de Atenção Primária à Saúde (PEAPS) também foi realizada nesse período, possibilitando o desenvolvimento da rede de atenção primária à saúde, na medida em que foram construídas e ampliadas unidades básicas de saúde, adquiridos equipamentos melhores, bem como realizadas ações de melhoria de infraestrutura.

Assim, fica óbvio que a aplicação da regra do teto, assim como no setor de educação, gera uma diminuição dos recursos destinados à saúde. Embora, a contenção da escalada dos gastos seja efetiva, ela deve ocorrer de maneira cautelosa na medida que suprime recursos em áreas prioritárias. Reduzir recursos no setor ainda é mais delicado, tendo em vista a possibilidade de ocorrência de questões imprevisíveis, como surtos, pandemias e epidemias, que podem demandar recursos imediatos do governo, para ações de tratamento, combate e prevenção.

Para finalizar, cabe destacar que todas as áreas do estado serão alvo de contingenciamento, mas a educação e a saúde foram os maiores alvos de críticas tendo em vista a eximia importância dessas áreas para o desenvolvimento do país, e tendo em vista a mudança na questão da vinculação desses gastos à receita.

5 CONCLUSÕES

A partir da análise realizada, foi possível observar, que Minas Gerais apresentou um grande crescimento em suas despesas nos últimos anos. Desde o ano de 2013 o estado apresenta déficit orçamentário crescente em suas contas públicas. Buscando-se investigar os principais fatores que levaram a esse ponto, tem-se o grande volume de despesas obrigatórias em detrimento do volume de despesas discricionários, o que enrijece os gastos e dificulta as medidas de contingenciamento. Os gastos com pessoal no estado ocupam grande parcela das despesas, e o setor de segurança pública é o que dispense mais recursos com o pagamento de salários. Outro gasto expressivo é com a previdência, que possui gastos crescentes e não contingenciáveis. Educação e saúde são áreas importantes no orçamento, com percentuais mínimos a serem observados.

A adoção da regra do teto segundo critérios definidos na EC nº95/16 permitiria a redução gastos estaduais, que no acumulado de 2009 a 2016 representaria uma economia de R\$ 131 bilhões. Essa redução significaria uma a desvinculação dos gastos com educação e saúde com a receita no longo prazo, e o consequente descumprimento do mínimo constitucional, com reflexo nas políticas públicas que foram desenvolvidas nesses anos.

Conclui-se que a regra do teto é uma medida eficaz para controlar o crescimento das despesas, mas exige cautela, por não permitir o crescimento real da despesa por 20 anos. Com essa lógica, se mantiver a proporcionalidade dos gastos ao longo dos anos, áreas prioritárias de políticas públicas somente não ficaram estagnadas em termos de recurso, se forem salvaguardadas pela agenda governamental. Ademais, não há como deixar de discutir, em um contexto de crise financeira, a melhoria da qualidade do gasto, sendo essa a maneira de não comprometer o desenvolvimento já alcançado pelo setor público.

Em Minas Gerais, a situação seria análoga. A aplicação de um teto de gastos públicos implicaria na redução do gasto total, inclusive dos setoriais. Sob essa ótica, cabe desenvolver estudo para discutir maior eficiência e a qualidade dos gastos, buscando proteger as principais políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO. **Congresso aprova meta de déficit de R\$ 170,5 bi para 2016.** *Senado Notícias*. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/25/congresso-aprova-meta-de-deficit-de-r-170-5-bi-para-2016>>. Acesso em: 20 set. de 2017.

ALVARENGA, Darlan; LAPORTA, Taís. **PEC 241- Um teto para os gastos públicos.** *GI*. 2016. Disponível em: <<http://especiais.g1.globo.com/economia/2016/pec241-umtetoparaosgastospblicos/>>. Acesso em: 19 set. 2017.

BALTHAZAR, Ricardo; CARNEIRO, Mariana; DUCROQUET, Simon. **Os gastos do governo e os efeitos da PEC do teto.** *Folha de São Paulo*. 2016. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/mercado/2016/10/25/pec-do-teto/>>. Acesso em: 21 de set. 2017.
BLUME, Bruno André. **Como funciona o teto dos gastos públicos?** Florianópolis, 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/teto-de-gastos-publicos-infografico/>>. Acesso em: 20 set. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm> Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.** Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de reestímulo ao reequilíbrio fiscal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp156.htm>. Acesso em 01 de out. de 2017.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988.** Monografia de especialização em Orçamento Público, Instituto Serzedello Corrêa, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178058/MonografiaMauricioCamara.pdf?sequence=2>> Acesso em 12 jun. 2017.

DIEESE. **PEC nº 241/16: O novo regime fiscal e seus possíveis impactos.** São Paulo, número 161. Setembro de 2016.

MEDEIROS, Étore. **Nenhum país adotou teto de gastos como o da PEC 241.** *Agência Pública*. 2016. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/10/truco-nenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241/>>. Acesso em: 20 set. 2017

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil.** Campinas: Hucitec, 2012.