

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

FLÁVIO HENRIQUE DE SARMENTO SEIXAS

**FINANÇAS PÚBLICAS DE GOIÁS:
COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO E ANÁLISE DA CAUSALIDADE
ENTRE RECEITAS E DESPESAS
(2002/2011)**

**UBERLÂNDIA
2012**

FLÁVIO HENRIQUE DE SARMENTO SEIXAS

**FINANÇAS PÚBLICAS DE GOIÁS:
COMPORTAMENTO DA ARRECADAÇÃO E ANÁLISE DA CAUSALIDADE
ENTRE RECEITAS E DESPESAS
(2002/2011)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Cleomar Gomes da Silva.
Coordenador: Antonio César Ortega

UBERLÂNDIA
2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

S462f Seixas, Flávio Henrique de Sarmento, 1966 -
2012 Finanças públicas de Goiás: comportamento da arrecadação e análise da
causalidade entre receitas e despesas (2002/2011) / Flávio Henrique de
Sarmento Seixas. - 2012.
88 f.

Orientador: Cleomar Gomes da Silva.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa
de Pós-Graduação em Economia.

Inclui bibliografia.

1. Economia - Teses. 2. Finanças públicas – Goiás – Teses. I. Silva,
Cleomar Gomes da. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de
Pós-Graduação em Economia. III. Título.

CDU: 330

Flávio Henrique de Sarmento Seixas

Finanças públicas de Goiás:
comportamento da arrecadação e análise da causalidade entre receitas e despesas (2002/2011)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Desenvolvimento Econômico.

Aprovada: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Cleomar Gomes da Silva (orientador)
PPGE/UFU e SPE/MF

Prof. Dr. Aderbal Oliveira Damasceno (membro)
PPGE/UFU

Prof. Dr. Sérgio Jurandyr Machado (membro)
INSPER/SP e SPE/MF

Uberlândia, 26 de maio de 2012.

*A minha mãe, por assumir a educação dos filhos.
A meu pai, in memoriam, pelos exemplos de luta
e perseverança.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por abençoar minha caminhada. Mais uma prova de Suas realizações.

À minha esposa, Kelly, por estar sempre ao meu lado, principalmente nas horas mais difíceis, sabendo, com sua palavra amiga e lúcida, orientar-me para as melhores decisões.

Aos meus filhos Lorena e Danilo, ao mesmo tempo em que agradeço, peço enormes desculpas pelos momentos sacrificados.

Ao meu ex-chefe Paulo Roberto Rodrigues dos Santos pelo apoio para realizar o curso.

Aos colegas da Gerência Econômica da Secretaria da Fazenda de Goiás: Regivaldo, Leandro e Felippe foram fundamentais no processo de prospecção e preparação dos dados.

À Thalita e ao Luciano Bandeira, bem como aos professores Paulo Scalco e Pedro Mundim (UFG) e ao amigo e também professor Adriano Paranaíba (IFG).

Ao amigo e profissional Marcos Arriel, que participou do início ao fim com suas sábias intervenções. Aos colegas da SEPIN/SEGPLAN, Dinamar, Romanatto e à superintendente Líllian. O apoio recebido foi grandioso.

À bibliotecária Rejane Maria da Silva e à Érika Ferreira e Pereira, do sistema de bibliotecas da UFU, que de forma muito ágil enviaram-me os materiais de que necessitava.

Aos colegas da turma de 2010 e aos demais antecedentes com quem pude conviver, todos foram muito amigos.

A Tiago Camarinha Lopes por compartilhar esforços e espaço.

À Tatiana Pereira Athayde Costa, Secretária do Programa de Pós-graduação em Economia da UFU, por todo o apoio recebido.

Aos professores do Programa que me possibilitaram maior desenvolvimento intelectual e pessoal.

Ao Coordenador do Programa, Antonio César Ortega, por todo apoio e atenção dispensados.

Aos professores da Banca de Qualificação, Flávio Vieira e Aderbal Damasceno, que mostraram as falhas do projeto e as possibilidades de melhor desenvolvê-lo.

Ao meu orientador, Cleomar Gomes da Silva, pela dedicação e profissionalismo na construção do trabalho, demonstrados do início ao fim da tarefa. Suas condutas e intervenções, precisas e tempestivas, foram fundamentais para o caminho que percorri, o qual considero adequado.

Aos muitos que, de alguma forma, contribuíram para a construção deste trabalho e que não estão nominalmente citados. Foram igualmente importantes, tenham certeza.

A todos meu muitíssimo obrigado.

RESUMO

Este trabalho analisa o desempenho das contas públicas de Goiás no período 2002/2011. Foram dois os problemas principais tratados: primeiro, a partir da constatação de que a arrecadação total superou, em boa medida, o significativo crescimento econômico da região, investigaram-se as causas para tal desempenho. Adicionalmente, analisou-se que tipo de comportamento intertemporal ocorreu no relacionamento receitas e despesas goianas, de forma que tal relação possa, ou não, justificar desequilíbrios orçamentários ocorridos no período ou, ainda, que venha a comprometer o ajuste fiscal em curso. Tais análises permitiram confrontar os resultados do estado de Goiás com os obtidos em outros estudos que, de uma forma geral, enquadram a maioria dos estados brasileiros como tendo realizado tênué ajuste, muito mais em função do volume das transferências da União do que, propriamente, por sua capacidade autônoma de tributar e arrecadar. Os resultados de Goiás apontaram para uma relativa força de tributação autônoma advinda da arrecadação total de seu principal tributo (ICMS), mas que ocorreu muito em razão do esforço fiscal refletido nos subgrupos Dívida Ativa e Ação Fiscal, acompanhado de um volume de transferências governamentais crescentes e em proporção maior que 20% da arrecadação total em todo o período. Soma-se a este conjunto o ciclo longo e positivo da economia regional que proporcionou força na arrecadação espontânea de ICMS, porém em intensidade menor que a registrada nos subgrupos citados. Por outro lado, contribuiu para os resultados fiscais a resposta obtida para o segundo problema de pesquisa: a relação intertemporal entre receitas e despesas para o estado, no período, indicou forte tendência para “sincronismo fiscal”, o que permitiu, no mínimo, amenizar a situação fiscal – bem pior – em que o estado de Goiás se encontrava no passado recente.

Palavras-chave: Arrecadação. Despesas. Atividade econômica. Orçamento intertemporal.

ABSTRACT

This present dissertation analyzes the performance of public accounts of Goiás during 2002/2011. There were two main problems treated: first, from the fact that the total tax revenue surpassed, in good measure, the significant economic growth in the region, it was investigated the causes for such performance. Additionally, was analyzed what kind of behavior occurred in the intertemporal Goiás' revenue and expenditure relationship, so that such a relationship may or may not justify budgetary imbalances occurred during the period or that would compromise the ongoing fiscal adjustment. Such analysis allows to compare the results of Goiás with those obtained in other studies that, in general, fit the majority of Brazilian states as having performed fine adjustment, much as the volume of transfers from the Union that, properly, for their autonomous capacity to tax and collect. The results of Goiás indicated a relative strength of independent taxation, arising from the total revenue from its main tax (ICMS), but occurred much because of the tax effort reflected in the subgroups Debt and Fiscal Action, accompanied by an increasing transfers government volume and a greater proportion than 20% of total revenue in the period. Added to this set, the long cycle of the regional economy and positive force that provided the spontaneous collection of ICMS, however, the intensity lower than that cited in the subgroups. On the other hand, contributed to the fiscal results obtained for the answer the second research problem: the intertemporal relationship between revenues and expenditures for the state in the period indicated a strong tendency to fiscal synchronization, which allowed at least ease the fiscal situation worse when the state was in the recent past.

Keywords: Revenue. Expenditure. Economic activity. Intertemporal budget.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Participação (%) dos setores da Renda Interna Goiana – 1960/1990.....	43
Gráfico 2 – Goiás: Receitas, Despesas, Resultado Primário – Deflacionados IGP-DI – 2002/2011 – R\$ milhões.....	50
Gráfico 3 – Arrecadação Total e Atividade Industrial – Goiás – 2002/2011.....	57
Gráfico 4 – Evolução da Arrecadação Total e Gastos Totais – Goiás (2002/2011)	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Causalidade Orçamentária – Literatura Internacional	24
Tabela 2 – Causalidade Orçamentária – Literatura Brasileira	25
Tabela 3 – Goiás: Composição (%) da Renda Interna – 1960/95.....	43
Tabela 4 – Goiás: Composição (%) do PIB – 1995/2009,,,	45
Tabela 5 – Goiás: PIB, taxas de crescimento, participação (%) no PIB-Brasil (1995/2011 – R\$ milhões).....,,,,	47
Tabela 6 – Taxas de crescimento real do PIB e da Receita Total (Goiás – 2002/2011).....	48
Tabela 7 – Goiás: Receitas, Despesas e Resultado Primário – Valores Deflacionados (base 2002=100) – 2002/2011 – R\$ milhões.....	49
Tabela 8 – Participação (%) Investimento/PIB – Goiás: 2002/2011 – R\$ milhões.....	51
Tabela 9 – Goiás: PIB, Receita, Deflacionamento e Variações (%).	53
Tabela 10 – Estatística Descritiva – principais variáveis (base 2002=100).....	59
Tabela 11 – Receita Bruta Total – Participação (%) por Grupos – 2002/2011.....	66
Tabela 12 – Participação e Crescimento dos Componentes do Subgrupo ICMS Total e TRANSFGOV - 2002/2011.....	68
Tabela 13 – Participação e Crescimento dos Componentes do Subgrupo – ICMS Total no conceito primário – 2003/2011	69
Tabela 14 – Grupos de Despesas – Participação % – 2002/2011.....	70
Tabela 15 – Testes de Raiz Unitária	73
Tabela 16 – Critério de seleção do melhor modelo	74
Tabela 17 – Testes de Cointegração: Receitas e Despesas Governamentais	74
Tabela 18 – Vetores de Cointegração e Modelo de Correção de Erros	76

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADF	Teste de Dickey-Fuller Ampliado
AGANP	Agência Goiana de Administração e Negócios Públícos
AIC	Critério de Informação de Akaike
ARO	Antecipação de Receitas Orçamentárias
ARRTOTAL	Arrecadação Total das Receitas Estaduais
ARRTOTAL_SA	Arrecadação Total das receitas estaduais dessazonalizadas
B.O.	<i>Business Objects</i> (Sistema extrator de dados da SEFAZ/GO)
BACEN	Banco Central do Brasil
CEF	Caixa Econômica Federal
CELG	Companhia Energética de Goiás S.A.
CI	Cointegração
CMN	Conselho Monetário Nacional
DF	Teste de Dickey-Fuller
DESPTOTAL	Despesa Total
DESPTOTAL_SA	Despesa Total dessazonalizada
DWRC	Testes de Durbin Watson para cointegração
EC	Ementa Constitucional
EG	Testes de Engle-Granger para cointegração
FGVDados	Sistema de Base de Dados da Fundação Getúlio Vargas
FOMENTAR	Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás
GMM	<i>Generalized Method of Moments</i>
HD	Critério de Informação Hannan-Quinn
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes Interestaduais, Intermunicipais e de Comunicações
ICMS TOTAL	Arrecadação Total do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICMSESP	ICMS Espontâneo
ICMSTOTAL	ICMS total: somatório do ICMS espontâneo, ICMS Ação Fiscal e ICMS Dívida Ativa.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPEADATA	Base de Dados Macroeconômicas do IPEA
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa <i>Mortis</i> e Doações
KPSS	Teste de Kwiatkowiski, Phillips, Schmidt e Shin
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000
MQO	Método dos Mínimos Quadrados Ordinários
OUTRASREC	Arrecadação Total de Outras Receitas
OUTROSTIBUTOS	Arrecadação Total de Outros Tributos
PAI	Plano de Ação Imediata
PDE	Processo de Diferença Estacionária
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Pesquisa Industrial Mensal (IBGE)
PIM PF	Pesquisa Industrial Mensal Produção Física
PRODUZIR	Programa de Desenvolvimento Industrial de Goiás
PROTEGE	Fundo de Combate à Pobreza do Estado de Goiás
PTE	Processo de Tendência Estacionária
R\$	(real) Padrão monetário brasileiro após o Plano Real (1994)
RREO	Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária
SARE	Sistema de Arrecadação das Receitas Estaduais
SC	Critério de Informação de Schwarz
SEFAZ	Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás
SEGPLAN	Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento / Goiás
SEPIN	Superintendência de Estatística, Pesquisas e Informações Socioeconômicas
SIOFI	Sistema Informatizado de Administração Orçamentária e Financeira do Estado de Goiás
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
VAR	Vetores Autoregressivos
TRANSFGOV	Arrecadação Total de Transferências Intergovernamentais
VEC	Vetores de Correção de Erros
VECM	Modelo de Correção de Erros

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 REVISÃO DA LITERATURA	16
2.1 Equilíbrio Orçamentário e Ajuste Fiscal – Arcabouço Teórico	16
2.2 Antecedentes Teóricos da Política Fiscal Recente	19
2.3 Diferentes abordagens para Despesas e Receitas	22
2.3.1 Causalidade Orçamentária para as Unidades Subnacionais	26
3 FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS.....	29
3.1 Unidades subnacionais: origens da partilha tributária.....	29
3.2 Finanças públicas estaduais pós Constituição Federal de 1988	31
3.3 LRF: mais um impulso na direção do ajuste	34
3.4 Situação fiscal contemporânea dos estados brasileiros: algumas visões	36
4 A SITUAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DE GOIÁS.....	40
4.1 Transformação da estrutura produtiva goiana – dos anos 1960 aos anos 1980.....	41
4.2 Situação econômica atual – o período 1995/2011	44
5 FONTE DE DADOS E ANÁLISE DESCRIPTIVA.....	52
5.1 Dados referentes à análise do desempenho da arrecadação frente à atividade econômica	52
5.2 Dados referentes à análise causalidade arrecadação X gastos.....	56
6 METODOLOGIA ECONOMÉTRICA.....	60
6.1 Cointegração e Vetores de Correção de Erros – VECM	61
6.2 Técnicas de Cointegração	61
6.3 Modelo de Correção de Erros – VECM	63
7 RESULTADOS	65
7.1. Análise dos Resultados Extraeconômicos da Arrecadação Goiana	65
7.1.1 Arrecadação Total.....	65
7.1.2 Despesa Total	70
7.2 Resultados da Análise Econométrica	72
8 CONCLUSÃO.....	77
REFERÊNCIAS.....	80

1 INTRODUÇÃO

Após mais de 10 anos da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal – e transcorridos 18 anos de estabilização monetária, as unidades subnacionais ainda passam por dificuldades na gestão de seus recursos. Embora o país e a maioria dos estados brasileiros, inclua-se Goiás, venham obtendo resultados significativos nas taxas de crescimento do PIB, estão estes conjugados com baixa capacidade de poupança e de investimento, o que põe em risco o aumento da capacidade produtiva e compromete a expansão econômica sustentada de longo prazo.

Ao longo dos últimos anos, Goiás tem apresentado resultados fiscais que merecem análise mais pormenorizada. No período 2002/2011, o crescimento acumulado real das receitas¹ (76,6%) superou em boa medida a variação real do PIB (56,1%)². Em média, o crescimento econômico anual efetivo foi de 5,07% e o correspondente em relação às receitas, 6,52%. Pode-se dizer que a base de crescimento das receitas registrou resultado “extraeconômico” de 13,13%³. O desempenho favorável econômico foi capaz de guindar a economia local ao posto de nono maior PIB entre as unidades subnacionais e fazer com que sua participação no PIB nacional saltasse de 1,93% em 1995 para 2,50% em 2011⁴. Nesse contexto, o desempenho da arrecadação fiscal é um alento ao estado diante do esforço fiscal requerido para cumprir com seus inúmeros compromissos pós-acordos de dívida e LRF.

Em contraponto, em muitas unidades da federação, os resultados encontrados em outros estudos apontam para um desempenho menos satisfatório. Segundo Vieira (2009), na totalidade dos estados, a receita de ICMS não acompanhou o crescimento da Receita Líquida Disponível, sinalizando que tal crescimento foi, proporcionalmente, mais sustentado pela participação das transferências da União do que propriamente da arrecadação do ICMS ou do somatório da arrecadação autônoma do estado. A principal fonte de arrecadação desses estados também apresentou crescimento inferior ao crescimento do PIB, fato que reduz a sua autonomia e compromete o equilíbrio fiscal sustentado.

Por outro lado, o comportamento das despesas do estado de Goiás registrou sensível piora, refletindo no resultado primário do biênio 2009/2010, que se reduziu de R\$ 1,05 bilhão

¹ Receitas primárias deflacionadas pelo IGP-DI.

² O último valor do PIB divulgado pela Superintendência de Estatística, Pesquisas e Informações Socioeconômicas da SEPLAN é de R\$ 85,6 bilhões para o ano de 2009. As estimativas para os anos de 2010 e 2011 são, respectivamente, R\$ 91,8 bilhões e R\$ 102,8 bilhões.

³ Resultado da divisão entre o total de crescimento da arrecadação e o total de crescimento econômico no período (1,766 / 1,561).

⁴ PIB a preços constantes de 2011. A preços correntes, a participação cresceu de 2,05% (1995) a 2,64% (2009).

em 2008 para menos que R\$ 0,14 bilhão em 2010. Em 2011 houve significativa recuperação (R\$ 1,9 bi⁵), em razão de aumento de arrecadação e de forte contingenciamento de gastos. A instabilidade dos resultados primários, sobretudo com as quedas recentes, põe em risco o ajuste fiscal e compromete a capacidade de poupança estadual, por conseguinte as possibilidades de investimentos e de sustentação do crescimento econômico regional.

A ideia geral da dissertação avalia a hipótese de que o aumento da arrecadação do estado de Goiás, bem acima do crescimento econômico da região, está mais associado ao crescimento das fontes de arrecadação próprias estaduais do que de outras fontes, como, por exemplo, as transferências do governo federal. Sendo assim, é do interesse desta dissertação investigar o que fez com que a receita estadual apresentasse resultados superiores aos já significativos resultados de crescimento econômico. Seria a arrecadação de ICMS total ou a arrecadação espontânea os balizadores destes resultados expressivos? Seriam as ações discricionárias da política fiscal estadual⁶ ou, por outro lado, as transferências do governo federal que estariam alavancando os resultados acima da média nacional? Encontrar os **motivos do crescimento da receita estadual**, expressivamente acima do crescimento econômico no período 2002/2011, é o primeiro problema de pesquisa desta dissertação.

Como segundo problema, e subjacente ao primeiro, será realizada uma análise, com base em modelagem econométrica, sobre a relação entre arrecadação e gastos públicos do estado de Goiás, isto é, que tipo de **relação (causalidade) existiu entre despesas e receitas públicas em Goiás** no período em análise? Ela pode justificar o crescimento desproporcional das despesas que venha a comprometer o ajuste fiscal do estado de Goiás?

A importância do estudo pode ser atribuída à ausência de um levantamento deste porte para as finanças públicas do estado, possibilitando compilar, ao mesmo tempo, dados da arrecadação e dos gastos em um período em que as unidades subnacionais responderam a um novo marco legal de equilíbrio orçamentário, bem como permitir que futuros estudos acadêmicos sobre este tema possam encontrar dados e resultados minimamente reunidos e analisados para Goiás.

Quanto ao primeiro problema de pesquisa, os resultados demonstraram que o desempenho pode ser atribuído à manutenção da arrecadação total do principal tributo estadual (ICMS) em níveis razoavelmente acima da arrecadação espontânea de ICMS. Contudo, tal resultado se deve, prioritariamente, à combinação de um grande esforço de

⁵ Em valores correntes. Em valores constantes de 2002, R\$ 1,238 bilhões (Tabela 7).

⁶ Concessão de benefícios fiscais, tais como redução de alíquotas, isenções, reduções de base de cálculo e créditos outorgados.

arrecadação, cujo resultado manifestou-se nos subgrupos Dívida Ativa e Ação Fiscal nos últimos anos da série, combinados com um volume crescente de recursos das transferências governamentais ao longo de todo o período, bem como ao ciclo econômico positivo que sustentou os resultados da arrecadação espontânea em níveis elevados, ainda que menores, quando comparados à atividade econômica.

Os resultados do segundo problema de pesquisa mostraram que as finanças do Estado de Goiás, no período 2002/2011, apresentaram forte tendência para que se tenha praticado o convencionado como “sincronismo fiscal”, significando que as decisões de gastos e arrecadações foram tomadas de forma simultânea. Trata-se, portanto, de resultado positivo que favorece o ajuste fiscal, não sendo razão para crescimento desproporcional de despesas ou ameaça ao dito ajuste, que, diga-se de passagem, é tênue. As dificuldades e ameaças orçamentárias devem ser tratadas sob a ótica do crescimento desproporcional de suas bases ao longo do período, provavelmente advindo da velocidade com que crescem, isto é, as despesas ou seus grupos específicos crescem em ritmos e em momentos diferentes dos da receita. Isto foi constatado, por exemplo, para o grupo despesas com pessoal e encargos sociais entre 2010 e 2011.

Quanto à estrutura do trabalho, está ele divido em seis capítulos. No primeiro é realizada a revisão da literatura sobre ambos os problemas de pesquisa; no segundo é apresentada a situação recente das finanças públicas estaduais; o capítulo seguinte trata da evolução da situação econômica do estado de Goiás; o quarto capítulo apresenta, de sua feita, as fontes e bases de dados referentes aos problemas de pesquisa postos. O quinto capítulo descreve mais detalhadamente a metodologia VAR/VECM⁷ aplicada ao segundo problema de pesquisa. No sexto e último capítulo constroem-se análises e chegam-se aos resultados. Por fim, é apresentada a conclusão do trabalho, oportunidade em que são feitas as ponderações finais acerca do constatado ao longo da pesquisa.

⁷ Vetores Autorregressivos e Modelo de Correção de Erros

2 REVISÃO DA LITERATURA

Este trabalho está relacionado ao tema finanças públicas, cuja abrangência é bastante ampla. Entre os inúmeros tópicos que o tema abarca, o equilíbrio fiscal pode ser entendido como o ponto central do trabalho.

Para melhor compreensão dos problemas de pesquisa aqui definidos – arrecadação e despesas – é necessária uma revisão teórica sobre o assunto equilíbrio fiscal e aprofundá-lo no âmbito dos estados brasileiros, situando-os no contexto do programa de estabilização monetária (Plano Real) e do subjacente programa de ajuste fiscal e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1 Equilíbrio Orçamentário e Ajuste Fiscal – arcabouço teórico

Equilíbrio orçamentário pode parecer assunto contemporâneo, mas, ao contrário, desde a formação de civilizações socialmente organizadas, como as egípcias, gregas e romanas, já eram registradas as primeiras manifestações históricas do pensamento econômico e da preocupação com o incremento de arrecadação. Entre os primeiros filósofos-políticos universais, Platão, Aristóteles e Xenofonte, coube a este último, na Grécia, escrever alguns ensaios sobre agricultura e o sistema tributário, reunindo em *As Formas de Aumentar as Receitas de Atenas*⁸, provavelmente em 355 a.C., suas principais ideias econômicas (ROSSETTI, 1987, p. 83). Trata-se de uma obra voltada ao crescimento econômico de Atenas e que propõe demonstrar que ela possa viver de suas rendas, renunciado à exploração de seus aliados. Camargo (2008, p. 132) enumera as principais medidas propostas por Xenofonte: intensificação do comércio marítimo e adotar todas as ações capazes de atrair os comerciantes estrangeiros, sob o argumento de que “enquanto metecos, são uma fonte de divisas para a cidade, sujeitos à *eisphora* e ao serviço militar, além de pagarem uma taxa de residência”.

Para que os mesmos se sentissem atraídos e pudessem fixar-se em Atenas, Xenofonte também propunha que fossem concedidos títulos de cidadania e honrarias, tais como o direito de possuir bens de raiz e de servir na cavalaria (MOSSÉ; 1997 *apud* CAMARGO; 2008). Argumenta que isto ainda não seria muito, se comparado às receitas extras que poderiam ser obtidas com a exploração das minas de extração de prata de *Láurion*, sugerindo que “os

⁸ Camargo (2008) cita o trabalho *Receitas* da tradução acadêmica *Ways and Means* de Oxford/Cambridge. Provavelmente tratam-se das mesmas obras devido ao mesmo ano de publicação e ao assunto tratado em ambas as referências.

escravos fossem arrendados para concessionários privados e os rendimentos distribuídos equitativamente entre os cidadãos, de forma a aumentar os ganhos obtidos no *Láurion*". (CAMARGO, 2008, p. 133).

Como pode ser constatado, muitas das recomendações econômicas propostas por Xenofonte são atuais e aplicadas com outra roupagem nas sociedades modernas para estimular a atividade econômica e, por conseguinte, incrementar a arrecadação de tributos.

A questão de equilíbrio orçamentário e de endividamento público amplia em relevância e melhor tratamento científico com David Ricardo. No artigo *Essay on the Funding System*, o economista clássico tece comentários sobre as formas de pagamentos de impostos cobrados para financiar uma guerra que custasse 20 milhões de libras.

Observa o autor que a uma dada taxa de juros, 5%, por exemplo, a despesa poderia ser financiada de três formas equivalentes: por meio de um imposto único de igual valor; com um imposto *ad aeternum* de um milhão de libras e com um imposto de 1,2 milhão de libras durante 45 anos. Pontua, ainda, que não há qualquer diferença real entre essas modalidades de pagamento sob o ponto de vista econômico. Nesta passagem, Ricardo (1846) deixa claro que a dívida envolve **vínculo entre gerações**. Em outro exemplo, ele compara o pagamento de um imposto *ad aeternum* de 50 libras por ano a quem possuísse 20 mil libras contra a opção de um pagamento único de mil libras:

Seria difícil convencer um homem que possuísse 20.000 libras, ou qualquer outra soma, de que um pagamento *ad aeternum* de 50 libras por ano seria tão oneroso quanto um único pagamento de 1.000 libras. Ele teria uma vaga noção de que 50 libras por ano seriam pagas pela posteridade e não seriam pagas por ele; mas se ele deixa a fortuna para seu filho, e a deixa com o ônus deste imposto *ad aeternum*, onde estaria a diferença entre o fato de ele deixar 20.000 libras com o imposto ou 19.000 libras sem o imposto? (MANKIW, 2008, p. 328).

Ricardo, na obra citada, considerou equivalentes esses métodos alternativos de financiamento de governo, porém manifestou entendimento de que as outras pessoas não raciocinariam da mesma maneira, não sendo as mesmas racionais e previdentes o suficiente para projetar plenamente suas obrigações fiscais e futuras. Como formulador de políticas econômicas, o economista levou a sério a questão do endividamento público e declarou que a Inglaterra "seria o país mais feliz do mundo (...) se nos livrássemos de dois grandes males: a dívida nacional e as leis de proteção ao trigo".

Mais recentemente, uma corrente de economistas retomou a discussão de reduções da carga fiscal financiada com a tomada de empréstimos e consequente aumento da dívida pública sob a ótica intergeracional. Os trabalhos de Barro (1974; 1979) associaram os

consumidores como sendo motivados por um comportamento altruísta em relação às gerações futuras. O contribuinte perceberia que uma redução presente dos impostos implicaria um aumento futuro dos mesmos, pois em algum momento o endividamento advindo de emissões de títulos por conta da renúncia fiscal inicial terá que ser pago.

Se os consumidores estiverem suficientemente preocupados em manter seu nível de riqueza e consumo permanentes e se preocuparem com as gerações futuras (quem pagará a conta?), comportar-se-ão dedicando parte do aumento de renda presente para a formação de poupança para o momento vindouro de aumento dos impostos, quando, então, poderão manter seus níveis de consumo e bem-estar equivalentes e constantes ao longo da vida. Esta visão foi batizada de Equivalência Ricardiana ou Ricardo-Barro e tem muitos adeptos entre os seguidores da escola das expectativas racionais.

A visão econômica tradicional⁹, ao contrário, não concorda com esta racionalidade toda do contribuinte acima apontada. Em primeiro lugar, porque cortes nos impostos raramente vêm acompanhados do anúncio dos aumentos de impostos equivalentes para um período seguinte. Além disto, os “tradicionalistas” entendem que as pessoas têm uma visão curta sobre a questão e não compreendem plenamente as implicações dos déficits orçamentários do governo. Provavelmente, elas devem seguir regras mais simples ao decidir sobre o quanto poupar. Caso entendam que o governo não aumentará a carga tributária no futuro, comportar-se-ão como se tivessem sua renda aumentada vitaliciamente, destinando boa parte da renda adicional ao consumo presente, provocando um maior nível de consumo (curto prazo) e menor nível de renda, aumentando, assim, o produto no curto prazo. No longo-prazo haveria queda na poupança e, portanto, na acumulação de capital e de investimentos, ocasionando a redução do produto.

Na visão dos “Ricardianos”, a redução dos impostos não alterará em nada o consumo presente nem o produto. Diante desta perspectiva, o ativismo fiscal não seria capaz de estimular a demanda agregada, pois o multiplicador keynesiano dos gastos seria nulo. Por outro lado, nos dizeres de Vieira (2009, p. 4), “provocaria efeitos colaterais indesejáveis como o crescimento da carga tributária e dos encargos do endividamento governamental por toda a sociedade”.

⁹ Para estes uma redução dos impostos provocaria estímulo aos gastos por parte do consumidor que afetará a economia tanto no curto prazo quanto no longo prazo. No curto prazo crescem produção e emprego bem como as taxas de juros e caem os investimentos e a poupança, além de valorização cambial e queda de competitividade. No longo prazo, o menor nível de poupança nacional acarreta em menor estoque de capital e maior dívida externa. O resultado é menor produto total e uma maior parcela desta produção devida aos estrangeiros. Ver MANKIW (2008, p. 322).

2.2 Antecedentes Teóricos da Política Fiscal Recente

O conflito advindo das visões tradicionais e ricardianas sobre o endividamento público implica formas distintas de interpretação na condução da política fiscal brasileira, sobretudo a partir dos anos 1980. No início da década de 1980, o Brasil voltou a conviver com altas taxas de inflação (na casa dos dois dígitos) e um crescente endividamento público, levando à deterioração das contas públicas muito em razão do *drive exportador* (Carneiro, 2002).

O debate teórico quanto à eficácia do ativismo fiscal se aprofundou após a constatação de que a *golden age keynesiana* havia terminado e deixado um rastro de endividamento naqueles países que adotaram esta orientação, sobretudo quanto ao crescimento do endividamento dos países da Europa que praticaram o *welfare state*¹⁰ nos anos 60 e 70. Em fins dos anos 1980, um novo consenso (Consenso de Washington), no qual a participação mínima do Estado na atividade produtiva volta a ser pensamento predominante – praticamente único – submeteu os socorros financeiros aos países endividados às condicionalidades das instituições multilaterais de crédito (FMI e BIRD, principalmente).

Para o reequilíbrio das contas públicas desses países era necessário atacar o déficit fiscal recorrente, retroalimentado pela combinação de gastos públicos elevados que provocavam mais inflação. As condicionalidades para novos empréstimos, então, passaram a seguir o receituário ortodoxo, centrado na substituição do ativismo fiscal por políticas monetárias restritivas, associadas à liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros e à diminuição da participação do Estado na atividade produtiva por meio, principalmente, das privatizações.

Neste novo contexto de abertura e internacionalização financeira, as condições de solvência das contas públicas no longo prazo tornaram-se a preocupação central dos emprestadores de fundos. Para Vieira (2009) o acompanhamento sistemático da capacidade efetiva do setor público em cobrir seus passivos passou a ser o mais importante, de modo a minimizar os riscos de *default* ou a adoção de medidas que frustrassem as perspectivas de rentabilidade dos investidores. Contudo, a adoção deste receituário implicava constantes elevações das taxas de juros primárias que, por sua vez, provocavam aumento do *déficit* público corrente, via aumento da dívida pública mobiliária, e freavam o crescimento econômico. As taxas de juros elevadas eram a forma de atrair investimentos ao país, mesmo que especulativos, na tentativa de equilibrar o Balanço de Pagamentos, diante das múltiplas

¹⁰ Estado do bem-estar social. Conjunto de políticas que preconizava uma maior prestação de serviços públicos e previdenciários por parte do estado como forma de atenuar as desigualdades na distribuição do produto social.

escolhas de que os capitais passaram a dispor, nesta nova arquitetura das finanças internacionais.

Sob esta nova perspectiva, e no entendimento de Vieira (2009), a trajetória da dívida pública, sinalizada pelo indicador dívida pública em proporção do PIB, transformou-se no indicador de maior importância para avaliação das finanças públicas locais. Sua redução ou manutenção, combinada com a geração de sucessivos superávits primários, passou a ser a meta principal dos gestores de finanças públicas, de tal forma que o equilíbrio orçamentário intertemporal fosse assegurado. A maior preocupação para os países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, no sentido de que continuassem a desfrutar de credibilidade e socorro financeiros internacionais, passou a ser quanto à “sustentabilidade da política fiscal”, um dos pilares do novo paradigma neoliberal predominante.

Hamilton e Flavin (1986) podem ser considerados os precursores da análise de sustentabilidade da política fiscal, em termos de valor presente. Os referidos autores foram os primeiros a aplicar um modelo intertemporal para as finanças públicas americana no período 1960/1984 e chegaram à conclusão de que a estacionaridade do superávit fiscal primário e do estoque da dívida pública garantiu que a política fiscal seguisse um modelo “ricardiano” no período, sendo, portanto, sustentável no longo prazo, uma vez que o governo respeitou sua restrição orçamentária intertemporal (GAMBOA; SILVA, 2004, p. 3).

Contudo, estes resultados foram contestados por Kremers (1988) e por Wilcox (1989). O primeiro, ao aplicar o teste *Dickey-Fuller* Ampliado (ADF) para a presença de uma raiz unitária para a dívida pública dos EUA, identificou a presença de autocorrelação de primeira ordem nos resíduos da equação estimada. Porém, o resultado foi revertido ao se incluírem duas defasagens, o que indicou a não estacionaridade para a variável dívida pública. Estes resultados apontaram que o governo norte-americano praticara uma política fiscal não sustentável no período 1960/1984.

Da mesma forma, Wilcox (1989), propondo um teste alternativo e mais geral, embora com a mesma amostra utilizada por Hamilton e Flavin (1986), encontrou resultados antagônicos a estes últimos para a amostra completa e, sobretudo, para a subamostra do período 1975/1984.

A partir da década de 1990, uma nova geração de modelos incorporou o pagamento de juros nas despesas fiscais totais. A sustentabilidade da política fiscal passou então pela necessidade da existência de uma relação de equilíbrio de longo prazo entre dívida e superávit fiscal primário ou entre a arrecadação fiscal e a despesa fiscal total, com a inclusão do pagamento de juros. Neste caso, desde que a taxa de juros real seja estacionária, uma

condição suficiente para que haja equilíbrio orçamentário fiscal intertemporal passa a ser a cointegração das variáveis supostas em equilíbrio: dívida e superávit fiscal primário ou, alternativamente, arrecadação fiscal e despesa fiscal total (com juros).

É nesta linha de novos modelos que se situa a proposta de Blanchard *et al.* (1990) apresentada no artigo *The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question*, em que definem a sustentabilidade da política fiscal da seguinte forma:

[...] a noção de sustentabilidade da política fiscal (...) depende de um conjunto de regras como também da dívida herdada do passado. Por consequência, uma política fiscal sustentável pode se definir como uma política destinada a reduzir, ao longo do tempo, a relação da dívida em proporção ao PNB ao seu nível inicial (...). Para que uma política fiscal seja sustentável, o governo que acumulou a dívida considerável deve prever executar, mais cedo ou mais tarde, superávits primários (...) suficientemente importantes (para fazer a relação dívida/PNB retornar ao seu nível inicial)." (BLANCHARD *et al.*; 1990 *apud* VIEIRA; 2009)¹¹

No artigo, a sustentabilidade da política fiscal é colocada em termos da dinâmica da restrição orçamentária do governo. Uma alteração no valor nominal da dívida pode ser, simplificadamente, modelada da seguinte forma:

$$\frac{dB}{ds} = G + H - T + iB \quad [1]$$

onde B é a dívida nominal, i a taxa de juros nominal da dívida, G os gastos nominais do governo em bens e serviços, H as transferências e T a arrecadação tributária. O lado direito da equação [1] é comumente chamado de *déficit*. E o resultado de $G+H-T$, o *déficit primário* (d). Em razão do crescimento das economias é mais adequado expressar a equação [1] em termos de proporções do PNB:

$$\frac{db}{ds} = g + h - t + (r - \Theta)b \Leftrightarrow d + (r - \Theta)b \quad [2]$$

Na equação [2], b é a proporção (razão) entre a dívida real e o PNB real. Similarmente, g , h , t denotarão as razões entre os gastos reais, transferências e arrecadação, todos em relação ao PNB real¹². E d será a razão entre o déficit primário e o PNB, Θ a taxa real de crescimento do PNB e r a taxa de juros real *ex post* ($i - \pi$, onde π é a taxa de inflação).

Nas palavras de Blanchard *et al.* (1990), a equação [2] é central para qualquer discussão sobre sustentabilidade da política fiscal. Ela expressa que a evolução da razão entre a dívida e o PNB depende de dois conjuntos de fatores: o primeiro, que refletirá os gastos correntes, as transferências e a arrecadação tributária, é o déficit primário; o segundo, que reflete a herança do passado, é o produto da razão entre as dívidas acumuladas em relação ao PNB e a diferença entre a taxa de crescimento real da taxa de juros e do crescimento

¹¹ Em Blanchard (1990) e IMF (2003) é possível obter uma análise do endividamento dos países emergentes.

¹² Em Blanchard (2007), p. 527-528, há um passo a passo deste processo com a utilização de matemática elementar. Os mesmos resultados estão expressos na equação 26.5, p. 528.

econômico. No caso em que a diferença entre r e Θ é positiva, será necessário um superávit primário para manter a relação dívida/PNB¹³ constante.

Se o déficit primário for zero, a dívida aumentará a uma taxa igual à taxa real de juros, r . Porém, se o PNB também estiver crescendo, a razão entre a dívida e o PNB crescerá, mas lentamente, a uma taxa igual à taxa real de juros menos a taxa de crescimento do produto: $r - \Theta$. (Blanchard, 2007)¹⁴.

Esta modelagem de estabilização da dívida fiscal foi a abordagem principal (*mainstream*) entre os anos 1990 e 2000 e reforçou a crença de que a realização de *déficits* fiscais para alcançar aumento do produto seria ineficaz em razão de não alcançarem a demanda agregada, antagonicamente combatida pela visão tradicional de endividamento público. Uma das hipóteses principais do *mainstream* é a de que a taxa de crescimento da economia independe do gasto público e de sua composição. Porém, contemporaneamente, tais abordagens “ricardianas” de estabilização da dívida pública vêm sofrendo contestações mais fundamentadas pela abordagem tradicional, o que não será foco de discussão deste trabalho por compreender-se que foge ao seu escopo¹⁵.

2.3 Diferentes abordagens para Despesas e Receitas¹⁶

Em vista do debate intertemporal orçamentário, outra questão que perpassa os propósitos deste trabalho, sobretudo para a busca do segundo problema de pesquisa, é a análise da causalidade entre receitas e despesas. Na tentativa de explicar o comportamento (causalidade) dos gastos públicos em função da receita governamental, surgem quatro possíveis conceitos que elucidam esta relação.

O primeiro conceito é chamado “Arrecadar e Gastar”. Segundo este princípio, as mudanças na receita levam a alterações nos gastos públicos. A relação causal se dá a partir de uma elevação da arrecadação para um consequente aumento dos dispêndios. Isto implica dizer que para o caso de redução dos impostos, haveria também a devida redução dos gastos do

¹³ Embora no artigo de Blanchard *et al.* (1990) a análise seja em relação ao PNB, a mesma pode ser aplicada ao PIB, como é feita em Blanchard (2007), capítulo 26.

¹⁴ O termo Θ foi substituído por g em Blanchard (2007).

¹⁵ Recomenda-se a leitura do trabalho de Sardoni (2009). Retomando a abordagem tradicionalista de Domar (1944), por meio de abordagem quantitativa característica do *mainstream*, a obra põe em debate a visão “ricardiana”, sustentando-a como equivocada.

¹⁶ A revisão bibliográfica desta seção foi realizada a partir de Silva *et al.* (2010).

governo. Para esta situação, a sugestão apregoada por seus seguidores é a de deixar que a fera (governo) passe fome¹⁷, provocando o corte de seus gastos.

O segundo é o conceito “Gastar e Arrecadar”. Para este caso, poder-se-ia dizer que uma elevação temporária nos gastos públicos provocaria mudanças permanentes na receita, via elevação de taxas, hipótese defendida por Peacock e Wiseman (1961). Em outras palavras, os gastos governamentais ocorreriam antes que houvesse recursos para o seu pagamento. Endividado, o governo procuraria fixar suas metas fiscais de modo a pagar sua dívida ou mantê-la ao menos sustentável.

O terceiro conceito é conhecido como Sincronismo Fiscal. Neste, tanto receitas quanto despesas são definidas simultaneamente, antes da sua ocorrência. Os eleitores comparariam os benefícios e custos marginais dos serviços públicos quando da formulação das decisões de gastos e receitas públicas.

E, por fim, há o conceito de Separação Institucional, em que as decisões sobre taxação são tomadas independentemente de se saber onde os recursos serão alocados. Isso ocorre devido à falta de consenso entre os agentes tomadores de decisões.

Analizando a literatura disponível que trata do assunto, encontram-se vários autores que utilizaram diferentes metodologias de análises de séries temporais e em diversos países, chegando a evidências dos conceitos especificados, conforme apresentado na Tabela 1¹⁸.

¹⁷ Da expressão original “starve the beast”.

¹⁸ O único a encontrar resultados significativos de ausência de causalidade entre arrecadação e gastos foi o trabalho mais recente de Chowdhury (2011), última linha da Tabela 1.

Tabela 1 – Causalidade Orçamentária – Literatura Internacional

Autor	Metodologia	Local	Período	Conclusão
VonFurstenberg (1986)	Cointegração e Vetores autoregressivos	Estados Unidos	1954-1982	Gastar e Arrecadar
Hakkio e Rush (1991)	Cointegração e Vetores autoregressivos	Estados Unidos	1950-1988	Gastar e Arrecadar
Baghestani e McNow (1994)	Cointegração e Vetores autoregressivos - correção de erros	Estados Unidos	1955-1989	Separação Institucional
Baffes, J; Shah, A (1994)	Cointegração e análise de dados em painel	Argentina México Brasil	1913-1984 1985-1984 1908-1985	Sincronismo Fiscal Sincronismo Fiscal Arrecadar/Gastar
Payne (1998)	Cointegração e Vetores autoregressivos - correção de erros	24 Estados - EUA 08 Estados - EUA 08 Estados - EUA 05 Estados - EUA	1942-1992	Arrecadar e Gastar Gastar e Arrecadar Sincronismo Fiscal sem evidências de relação
Darrat (1998)	Cointegração e análise de causalidade de Granger	Turquia	1967-1994	Sincronismo Fiscal
Cheng (1999)	Cointegração e análise de causalidade de Granger	Brasil Chile Panamá Peru Colombia R. Dominicana Honduras Paraguai	1962-1991 1954-1994 1949-1993 1953-1994 1950-1993 1951-1991 1950-1995 1958-1993	Sincronismo Fiscal Arrecadar e Gastar
Chang (2002)	Cointegração e Vetores autoregressivos	Japão Coreia do Sul Taiwan Reino Unido Estados Unidos Austrália África do Sul Canadá Nova Zelândia Tailândia	1951-1996	Arrecadar e Gastar Gastar e Arrecadar Sincronismo Fiscal sem evidências de relação
Romer e Romer (2007)	Modelo de Regressão Univariado	Estados Unidos	1947 - 2006	sem evidências de relação
Chang e Chiang (2009)	Utilização de Dados de Painel	15 Paises da OCDE	1992-2006	Sincronismo Fiscal
Afonso, R. & Rault, C. (2009)	Utilização de Dados de Painel <i>Bootstrap</i>	Países membros da União Europeia	1960/2006 e subperíodos	Predominância no arrecadar/gastar
Firooz, F.; Mahdavi, S. & Westerlund, J. (2009)	Utilização de Dados de Painel <i>Bootstrap</i>	50 estados norte-americanos	1963/1997	Predominância no arrecadar/gastar
Chowdhury (2011)	Utilização de Dados de Painel	50 estados norte-americanos	1970/2009	40% dos estados sem qualquer relação

Fonte: Seixas, F. H. S. (2012).

Os estudos pioneiros apresentados na tabela acima (seis primeiros) tiveram a maioria das pesquisas realizada nos Estados Unidos e apresentaram as quatro hipóteses apresentadas.

Chama atenção a obra de Baghestani e McNown (1994), pois de todas as pesquisadas, esta foi a única que teve como resultado a hipótese “Separação Institucional”.

As obras mais recentes analisam o comportamento orçamentário de diferentes países, nas quais os resultados “Sincronismo Fiscal” e “Arrecadar e Gastar” passam a ser os mais frequentes.

No Brasil foram pesquisadas seis fontes; contudo, todas elas fizeram referência ao orçamento da União, não tendo sido localizado nenhum estudo, em nível nacional, que abordasse a questão para as unidades subnacionais. Os autores analisaram diferentes períodos, resumidos na Tabela 2. Quatro das fontes pesquisadas concluíram que no país a causalidade predominante foi a de “Gastar e Arrecadar”, ou seja, as políticas tributárias são fixadas após a ocorrência dos gastos. Convém destacar aqui o trabalho de Issler e Piqueira (2000), que aponta a senhoriagem endógena e a subindexação da dívida como formas que o governo utilizou para manter a dívida brasileira sustentável. As duas demais obras, Baffes e Shah (1994) e Battolla (2004), apontaram o conceito “Arrecadar e Gastar” como o praticado no Brasil.

Tabela 2 – Causalidade Orçamentária – Literatura Brasileira

Autor	Metodologia	Período	Conclusão
Issler e Piqueira (2000)	GMM	1889 - 1978	Gastar e Arrecadar
Matos e Rocha (2001)	Cointegração	1965 - 1993	Gastar e Arrecadar
Melo (2008)	Não Menciona	1997 - 2005	Gastar e Arrecadar
Gamboa e Silva (2004)	Met. Econométrica Multivariada	1986 - 2003	Gastar e Arrecadar
Baffes e Shah (1994)	Decomposição da Variância	1908 - 1985	Arrecadar e Gastar
Battolla (2004)	Não Menciona	1992 - 2003	Arrecadar e Gastar

Fonte: Lopes, D; Rebelo, A.; Gomes, C. (2008) e outras complementares.

É interessante notar que o “Sincronismo Fiscal” seria uma forma equilibrada de se fazer política tributária, uma vez que revela a dependência contemporânea das variáveis arrecadação e despesas. Matos e Rocha (2001), por exemplo, realizaram o estudo para o período 1965/1993 e encontraram o resultado “gastar e arrecadar” para o Brasil. No entanto, estes resultados contradizem os encontrados por Cheng (1999) – Tabela 1 – que, contrariamente, concluíram “sincronismo fiscal” para o Brasil em período muito próximo ao analisado pelos autores brasileiros.

2.3.1 Causalidade Orçamentária para as Unidades Subnacionais

Como dito, para o Brasil não foram localizados estudos que abordassem a temática da causalidade orçamentária nas unidades subnacionais. Contudo, na literatura internacional foi possível localizar dois trabalhos que abordam esta temática, todos para as unidades subnacionais (estados) norte-americanas¹⁹. Nenhum desses estudos, entretanto, é restrito a análise de um único estado, como é o foco desta dissertação.

O trabalho mais recente identificado é o de Chowdhury (2011). Nele, o autor avalia que a presente crise fiscal da maioria dos estados norte-americanos é fruto da combinação entre uma grave crise macroeconômica associada à inabilidade dos estados de responderem aos choques provocados nessas circunstâncias, sobretudo os relacionados ao aumento de demanda por serviços públicos combinado com a queda de arrecadação imediata que a crise provoca.

Utilizando-se da metodologia econométrica de análise de dados em painel e considerando os dados anuais para o período compreendido entre 1970 e 2009, Chowdhury (2011) trata do que nomeou “prioridade temporal entre gastos e receitas governamentais” no nível dos 50 estados norte-americanos. Suas conclusões são bastante reveladoras, dado o estágio atual do debate acadêmico e das próprias políticas públicas realizadas, uma vez que, da totalidade dos estados, 40% (20 estados²⁰) demonstraram ausência de qualquer relação temporal entre receitas e despesas. A hipótese para causalidade ‘arrecadar/gastar’ foi encontrada para apenas 18% dos estados americanos²¹ e a hipótese ‘gastar/arrecadar’ prevaleceu em 16% deles²². A causalidade conjunta, sincronismo fiscal, foi observada em 26% (13 estados)²³.

Os resultados apresentados por Chowdhury (2011) são surpreendentes na medida em que boa parte dos estados (40%) demonstrou não apresentar relações nem de curto, nem de longo prazo entre as variáveis ‘arrecadação e despesas’. Tais resultados são bem diferentes dos até então apresentados desde a introdução destes métodos avaliativos, como, por exemplo, os recentes trabalhos realizados por Firoozi, Mahdavi e Westerlund (2009), igualmente para

¹⁹ Além de outro estudo que trata dos estados membros da União Europeia.

²⁰ Delaware, Hawaii, Idaho, Iowa, Maine, Minnesota, Missouri, Nebraska, Nevada, New Mexico, North Carolina, North Dakota, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, South Carolina, South Dakota, Utah, Vermont, Wyoming.

²¹ Colorado, Georgia, Kansas, Mississippi, Montana, New Hampshire, Tennessee, Washington, Wisconsin.

²² Alabama, Alaska, Arkansas, Florida, Illinois, Kentucky, Louisiana, Texas.

²³ Arizona, California, Connecticut, Indiana, Maryland, Massachusetts, Michigan, New Jersey, New York, Ohio, Pennsylvania, Virginia, West Virginia.

os 50 estados norte-americanos, e por Afonso e Rault (2009), este para os países integrantes da União Europeia, ou seja, para estados-nacionais componentes de um bloco econômico.

O primeiro foi o pioneiro em estudos com a metodologia econométrica de dados em painel *bootstrap*²⁴ na análise da relação entre receitas e despesas para todos os 50 estados norte-americanos. O período de cobertura dos dados foi de 1963 a 1997. A evidência estatística sugeriu que, enquanto os impostos formam um conjunto definido exogenamente, as despesas se ajustam a desvios da relação de equilíbrio, tanto de longo como de curto prazo, e às alterações nos impostos e de outras fontes de recursos (arrecadação). Dito de outra forma, as despesas parecem suportar o fardo de adaptação em resposta ao desequilíbrio orçamental. Uma implicação deste estudo é que o tamanho do governo em nível estadual-local não é determinado pela demanda de despesas, mas sim pela oferta de recursos, tais como impostos e subsídios.

Não é difícil concluir que estes resultados, pelo menos em parte, refletem as limitações constitucionais ou legislativas que visam restringir os déficits em que muitos governos estaduais e locais operam nos EUA. Tais resultados incluem a apresentação de orçamentos equilibrados, limitando as dotações para as receitas estimadas ou exigindo quebras de receitas a serem compensadas por cortes de gastos, situação esta similar a que o Brasil vem construindo após a segunda metade dos anos 1990, com o processo de renegociação das dívidas estaduais e com a edição da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.

O fato de as despesas dependerem da arrecadação de impostos, tanto em termos de longo quanto de curto prazo, ressalta o papel importante dos impostos no controle dos déficits orçamentais em nível estadual-local.

O trabalho de Afonso, R. e Rault, C. (2009) também se utilizou da metodologia econométrica de dados em painel *bootstrap* para analisar a causalidade das receitas e despesas dos países integrantes da União Europeia, com ingresso anterior ao ano de 1998, e dos novos países integrantes do bloco. Por isso, a análise foi realizada para o período completo de 1960 a 2006 e para os subperíodos 1960/1985, 1986/2006 e 1998/2006. A maioria dos resultados foi para a causalidade ‘arrecadar/gastar’²⁵ e destacaram-se os resultados ‘Gastar/Arrecadar’ para Áustria, Itália, França, Espanha, Grécia e Suécia para o período completo 1960/2006; Grécia, Itália e Portugal para o subperíodo 1960/1985; França e Irlanda (subperíodo

²⁴ Esta metodologia dispensa o pré-teste para raiz unitária das séries e é utilizada para dados “cross-section”.

²⁵ Destacam-se: Alemanha (período completo 1960/2006); Bélgica, Alemanha, Espanha, Suécia, Luxemburgo e Reino Unido (subperíodo 1960/1985); Áustria, Finlândia e Portugal (1986/2006) e República Theca, Estônia, Lituânia, Polônia, Eslováquia, Alemanha e Luxemburgo (período completo com a inclusão dos novos membros na União Europeia).

1986/2006); Eslováquia, Áustria, Itália, França, Espanha, Grécia e Irlanda para o período completo, com a inclusão dos novos membros na União Europeia a partir de 1998.

3 FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS

O presente capítulo tem por objetivo mostrar a evolução da situação fiscal e das competências tributárias dos estados federativos diante das modificações econômico-legais ocorridas pós anos 1980. Assim, é relevante observar as condições econômicas do período – extremamente adversas –, bem como as soluções propostas pela Constituição Federal (CF) de 1988, em busca de um federalismo fiscal capaz de promover maior descentralização/autonomia a fim de possibilitar a retomada de desenvolvimento regional com equilíbrio fiscal.

Para tanto, torna-se necessário entender as origens da partilha tributária, que será tratada no item 3.1, bem como compreender quais as modificações e efeitos ocorridos na partilha dos recursos tributários definida pela Constituição Federal de 1988 para as finanças públicas estaduais e em que situação elas se encontram, em termos de perspectivas de ajuste fiscal, o que será tratado nos itens 3.2 ao 3.4.

3.1 Unidades subnacionais: origens da partilha tributária

A questão da partilha tributária entre União, Estados e Municípios é um dos assuntos mais complicados, no âmbito do federalismo fiscal brasileiro, para qualquer reformulação que já tenha ocorrido ou que se pretenda realizar.

De acordo com Lopreato (2002) foi com a Proclamação da República, em 1889, que se estabeleceu o marco de criação dos governos estaduais e, com isto, a decorrente autonomia fiscal e administrativa para os mesmos.

Porém, até a década de 1930 a estrutura tributária que se verificou foi, praticamente, a mesma do período imperial. O regime de separação das fontes tributárias discriminou aos estados competências exclusivas sobre o imposto de exportação, entre outros. Ao Governo Central foi atribuída competência exclusiva sobre a maior fonte de arrecadação, o imposto de importação²⁶.

Desde as primeiras décadas do período republicano, aos estados menos representativos na conformação do poder – caso de Goiás – foram destinadas **receitas tributárias insuficientes** para a promoção autônoma e local do desenvolvimento econômico. Na configuração de poder vigente, o *pacto oligárquico* foi mantido para garantir a reprodução

²⁶ De acordo com Varsano (1997, p. 2), o imposto de importação, maior fonte de arrecadação de tributos, chegou a responder por 2/3 do total das receitas, declinando para cerca de metade às vésperas da Proclamação da República.

global do sistema. Com isto, aos estados cafeeiros, que desfrutavam de sólida base financeira, destinou-se grande parte da receita de exportações (LOPREATO, 2002). Nos demais estados que não possuíam importante parcela do comércio exterior, a arrecadação era precária, levando-os a dificuldades financeiras.

Para superarem tal dificuldade, estas unidades federativas utilizaram-se dos impostos interestaduais, tais como o de operações de exportação de produtos para outros Estados e o de circulação e trânsito de mercadorias²⁷, marcando o nascimento do que é hoje a principal fonte de arrecadação dos mesmos, o ICMS.

O nível insuficiente de atividade interna combinada à fragilidade tributária da maioria desses estados “tornava-os incapazes de criar fontes promissoras de renda e os levava a impor medidas de entrave ao desenvolvimento do mercado interno” (LOPREATO, 2002), obrigando-os a instituir um sem-número de taxas e impostos que respondiam por parcela ínfima da receita total. Por isso, recorriam frequentemente a empréstimos externos e elevavam a carga de impostos de exportação, implicando sensíveis perdas de competitividade de seus produtos (BOUÇAS; 1934 *apud* LOPREATO; 2002).

Embora no período 1930/45 a centralização do poder tenha sido a tônica, no campo econômico observa-se o declínio da cafeicultura e da participação dos impostos de exportação no total das receitas em favor do crescimento do IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações, refletindo o fortalecimento do capital industrial. Porém, a política econômica “privilegiou as burguesias de maior peso relativo ao arbitrar em favor do Estado produtor a competência sobre o IVC nas operações interestaduais efetuadas pelo próprio fabricante ou produtor” (LOPREATO, 2002, p. 30). Em função das condições históricas de desenvolvimento, os estados mais pobres continuaram dependentes da União.

O projeto desenvolvimentista do período seguinte gerou desequilíbrios orçamentários para as unidades subnacionais. Os gastos exigidos em infraestrutura pelo Plano de Metas alçaram o déficit do setor público a um novo patamar e, associados a eventos que amplificaram os desequilíbrios orçamentários e financeiros nos anos 1970 e 1980²⁸ – defendido por Lopreato (2002) como o momento do “colapso das finanças estaduais” – provocaram, em fins da década de 1980, uma nova configuração de regime tributário definida na Constituição de 1988.

²⁷ Lopreato (2002, p. 17).

²⁸ Crises de petróleo (1973 e 1979), inflexão dos fluxos de capitais internacionais, permanência do projeto desenvolvimentista com os Planos Nacionais de Desenvolvimento, além da recessão do início dos anos 1980 e do processo inflacionário crônico que se instalou no país.

3.2 Finanças públicas estaduais pós Constituição Federal de 1988

Entre a reforma dos anos 1960 – centralizadora – e as mudanças introduzidas no sistema tributário pela Constituição Federal de 1988, transcorreram-se mais de 20 anos em que o Estado brasileiro passou a enfrentar um grave problema de ordem econômica: **o crescimento exponencial do endividamento público**, alimentado sistematicamente por déficits fiscais sucessivos, sobretudo a partir das crises do petróleo da década de 1970 e o influxo de capitais internacionais delas decorrente, bem como do novo padrão de financiamento estabelecido, que passou para endividamento interno, retroalimentado por altas taxas de inflação e taxas de juros, combinadas com sucessivas desvalorizações cambiais. Este cenário foi dominante no transcurso dos anos 1980, acompanhado do anúncio de inúmeros planos de controle da inflação, sem, contudo, lograrem êxito consistente²⁹.

Em 1988, a Assembleia Nacional Constituinte promulgou uma nova Constituição Federal, trazendo modificações significativas para o sistema tributário nacional e inaugurando uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro (REZENDE, 1995)³⁰. Pretendia-se, com a maior descentralização das receitas públicas entre os entes federativos, oferecer maior autonomia administrativa e financeira de forma a promover a recuperação da capacidade de gerir políticas de combate às desigualdades regionais, muito enfraquecidas após a década de 1970. Contudo, muito embora tenha ocorrido uma melhora na participação do “bolo tributável” para municípios e estados, a descentralização das receitas não veio acompanhada de simultânea descentralização das responsabilidades públicas, principalmente no campo das políticas sociais (REZENDE, 1995, p. 5).

Como resultado deste novo federalismo, a reforma de 1988 reduziu, em parte, a competência tributária federal que havia se concentrado na reforma de 1967 e fortaleceu ainda mais as transferências intergovernamentais. Os desequilíbrios horizontais e verticais na repartição da receita tributária nacional, entretanto, foram acentuados em razão da relativa independência dos municípios em relação ao poder público estadual. Após alguns anos, percebeu-se que as distorções que ainda ocorrem no federalismo fiscal brasileiro só podem ser minimizadas com a realização de uma ampla e profunda reforma tributária, muito difícil de

²⁹ Nas palavras de Pires (2001): “Criava-se assim o círculo vicioso que assombrou a economia brasileira até o início dos anos 1990: a inflação estimulando um comportamento fiscal irresponsável, resultando na insolvência dos governos estaduais que recorriam ao governo federal para renegociar suas dívidas, aumentando ainda mais o desequilíbrio fiscal existente nas contas públicas agregadas, gerando, assim, mais inflação”.

³⁰ Na Constituição Federal de 1988 os municípios foram reconhecidos como membros da federação “em pé de igualdade com os estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo. (REZENDE, 1995, p. 07).

ser executada em razão dos conflitos políticos que a envolvem. Como resultado, o novo federalismo não foi capaz de amenizar a crítica situação fiscal dos estados e municípios.

No âmbito das finanças públicas estaduais, o artigo 155 da CF/88 trouxe novas competências a estes entes federativos:

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre (EC nº 3/93, EC nº33/2001, EC nº 42/2003):

I - transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos.

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores.

(BRASIL. Constituição (1988), 2008, p. 108).

A Constituição Federal de 1988 objetivou, assim, o fortalecimento da federação, o que se refletiu com o retorno do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios e na descentralização dos recursos tributários disponíveis. Trouxe, principalmente, duas grandes modificações para o sistema tributário nacional, ambas relacionadas ao aprofundamento do processo de descentralização fiscal iniciado no final da década de 1970.

A primeira foi conceder às unidades subnacionais competências tributárias exclusivas e autonomia sobre determinados impostos, principalmente aqueles incidentes sobre o consumo de bens e serviços, abdicando do direito – concedido pela Constituição anterior – de conceder (União) isenções de impostos estaduais e municipais. O ICM passou-se a chamar ICMS e a base de cobrança foi ampliada, incidindo sobre a circulação de mercadorias e serviços de transportes e de comunicações.

A segunda modificação está relacionada ao aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação do governo federal, que se deu por meio do aumento da participação das alíquotas desses entes na transferência dos fundos de participação, que saltaram de 31%, em 1988, para 44%, em 1993, sobre o somatório do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) com o IR (Imposto de Renda) sem, contudo, estabelecer vinculação de gastos sobre o aumento dos repasses. De acordo com Giambiagi e Além (2001, p. 323), “a autonomia financeira introduzida pela Constituição Federal de 1988 refletiu-se mais na liberdade para gastar, via aumento das transferências intergovernamentais, do que na competência para implementar os impostos necessários ao financiamento dos gastos”.

Por outro lado, a vinculação dos gastos da União aumentou significativamente culminando na redução das transferências voluntárias e em sua capacidade de controle sobre a alocação de recursos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001, p. 323). Como compensação da perda de participação nos recursos disponíveis, a União criou uma nova fonte de arrecadação que não precisasse ser dividida com os demais níveis de governo, as chamadas “contribuições” que, em 2002, representaram 57% da receita total desse nível de governo, superando as suas receitas tributárias.

Nos anos 1990, o combate à inflação e a estabilização da economia passam a ser condição *sine qua non* para a inserção brasileira na nova ordem mundial. A desordem financeira e administrativa do Estado é vista como a maior causa da inflação crônica que impede o crescimento sustentável, perpetua as desigualdades sociais e mina a confiança das instituições do país. Portanto, a meta principal do governo passa a ser a de alcançar o equilíbrio fiscal, que será perseguido em bases permanentes.

Após alguns resultados positivos alcançados pelo PAI – Plano de Ação Imediata, lançado pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso em julho de 1993, de forte cunho fiscal, seria iniciada, em março de 1994, a primeira fase do plano de estabilização monetária. É exatamente o sucesso do plano quanto à estabilização monetária que irá agravar a fragilização das finanças públicas estaduais, pois, de acordo com Lopreato (2002, p. 204), a queda da inflação fez com que os governos não pudessem se utilizar do expediente de retardar os pagamentos aos fornecedores e propor reajustes abaixo dos índices de preços, como instrumento de ajuste fiscal. A dificuldade de gestão dos gastos correntes, sobretudo da folha de pagamentos, expôs o grave problema de gestão dos recursos públicos estaduais, agravado com a expansão da guerra fiscal, a aprovação do Fundo de Estabilização Fiscal e a isenção do ICMS dos produtos exportados (Lei Kandir).

Soma-se a este quadro a situação do endividamento: a política de altas taxas de juros implantadas com o Plano Real ampliou seu componente financeiro, uma vez que a sua rolagem, com a capitalização dos juros, assegurou o crescimento do estoque da dívida. As altas taxas de juros geraram um quadro financeiro potencialmente explosivo que afetou várias unidades que tinham parcelas substanciais de sua dívida total como dívida mobiliária. O reconhecimento de que tal situação não seria resolvida no âmbito interno, nos dizeres de Lopreato (2002, p. 205), levou “os estados a apelarem, novamente, à intervenção federal e a defenderem a rolagem integral do principal e dos juros dos títulos, sem que, no entanto, evitassem o colapso das finanças estaduais”.

A partir de 1995 o governo federal adotou um conjunto de medidas para equacionar o desequilíbrio fiscal dos governos subnacionais, entre elas: renegociação de dívidas; reestruturação do sistema de bancos estaduais e estabelecimento de metas para o desempenho fiscal dos estados (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999).

Antes mesmo de 1995, porém, o governo federal lançou algumas medidas visando o reequilíbrio fiscal das unidades subnacionais: a lei 8.727/93 renegociou a dívida dos estados com as instituições financeiras federais com prazo de amortização de 20 anos. A expansão da dívida dos estados foi limitada pela Resolução 2008/93 do Conselho Monetário Nacional (CMN) que proibiu a participação de bancos privados na dívida estadual. Outras resoluções do CMN foram lançadas com vistas a impedir a expansão da dívida bancária por meio das operações de antecipação da receita orçamentária (ARO) ou de empréstimos de médio e longo prazos. Ações como o avanço das privatizações ajudaram a eliminar fontes potenciais de déficit no âmbito estadual, bem como a edição da Emenda Constitucional n.º 3, que proibiu a emissão de dívida nova estadual até dezembro de 1999³¹. Não obstante esse conjunto de medidas, o crescimento explosivo das dívidas estaduais permaneceu, particularmente com o crescimento da dívida mobiliária e com a, ainda, manutenção de bancos estaduais.

Em fins de 1995, foi aprovado pelo CMN o Programa de Saneamento Financeiro e de Ajuste Fiscal. Em dezembro de 1996, a Medida Provisória n.º 1.560 criou o Programa de Reestruturação do Ajuste Fiscal dos Estados, efetivamente implantado nos anos de 1997 e 1998. A renegociação consistiu na assunção, pela União, de R\$ 101,9 bilhões de dívidas estaduais. Este período pode ser considerado como o esforço de introdução de um novo paradigma para as finanças públicas estaduais.

3.3 LRF: mais um impulso na direção do ajuste

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF foi o resultado de um conjunto de medidas que passou a dominar a política fiscal em muitos países desenvolvidos pós anos 1980, em razão do excessivo nível de endividamento registrado. Uma nova corrente ideológica liderada por Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, principalmente, repensou o papel do Estado com mais intensidade, propondo e implantando reformas para sua redução, como também do déficit orçamentário, da dívida e do nível de despesa pública.

³¹ Com exceção de dívidas para pagamento de precatórios.

O Brasil, mergulhado em grave crise fiscal e necessitando de negociações de empréstimos junto à comunidade financeira internacional³², aderiu à nova ideologia predominante de Estado mínimo. Neste contexto, para completar o conjunto de medidas que permitissem o reequilíbrio fiscal, foi necessário fazer com que estados, Distrito Federal e municípios estivessem submetidos a regras mais rígidas de disciplina fiscal, além da própria União.

Em 1995, a Lei Complementar (LC) n.º 82/1995, conhecida como Lei Camata, foi um dos embriões do que viria, no ano de 2000, a se constituir na Lei de Responsabilidade Fiscal. A LC 82/95 buscou disciplinar os gastos com pessoal, estabelecendo o limite de 60% das respectivas receitas correntes líquidas para as despesas totais com pessoal ativo e inativo da administração direta e indireta, de fundações, das empresas públicas e de sociedades de economia mista, quando pagos com receitas correntes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (ROCHA; GIUBERTI, 2004). Estabeleceu, ainda, que o ente deveria atingir o limite estabelecido no prazo máximo de três exercícios financeiros, à razão de um terço do excedente por ano, caso, no exercício da publicação da lei, os limites de gastos excedessem os fixados. Os resultados alcançados não foram satisfatórios, registrando um número alto de estados que não se adequaram à Lei.

Em 1999, a Lei Camata foi revogada pela Lei Complementar n.º 96, sendo estabelecidos novos limites para as despesas totais com pessoal. O limite de 60% para estados, Distrito Federal e municípios foi mantido; contudo, para a União o limite foi reduzido para 50% da receita corrente líquida. Penalidades foram instituídas para os entes que ultrapassassem esses limites, ficando, por exemplo, vedadas novas contratações, criação de cargos, aumento de remuneração e concessão de vantagens. Os resultados, novamente, não foram muito satisfatórios, pois somente onze estados foram capazes de atender aos limites estabelecidos.

Finalmente, inspirado no *fiscal responsibility act* aprovado na Nova Zelândia para combate do déficit público e da inflação que este país sofreu no início da década de 1990, bem como nos excelentes resultados lá alcançados, o Brasil enviou ao Congresso Nacional, em 1999, um conjunto de medidas que norteariam o comportamento das autoridades públicas das três esferas de governo. Aprovado, o projeto se transformou na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, que representou mais um passo na

³² Abalada por sucessivas crises econômicas seguidas: México (1994/95), Leste Asiático (1997), Rússia e Brasil (1998).

definição de um marco institucional mais rígido, possibilitando controle mais duradouro das contas fiscais e um avanço para o alcance do equilíbrio fiscal.

Em síntese, a lei foi um conjunto de dispositivos assentados em “pilares normativos” que, principalmente, estabeleceram tetos para as despesas com pessoal, inclusive ao final do mandato e condições, limites e controle sobre o endividamento público, vedando a possibilidade de refinanciamento ou de postergação das dívidas entre entes da federação, além de obrigar o retorno a certos níveis de endividamento, quando os limites são ultrapassados. A lei previu, ainda, sanções aos administradores públicos para os casos de não cumprimento de suas regras.

No entendimento de Oliveira (2004), a LRF assentou-se em sete pilares, a saber: 1) dívida e endividamento; 2) planejamento econômico, financeiro e orçamentário; 3) despesas com pessoal; 4) geração de despesas com estimativas e regras específicas e “exigência de compensação dos efeitos financeiros para as despesas obrigatórias de caráter continuado”, além de regras específicas para as da seguridade social; 5) receita pública – aspectos de concessão de benefícios tributários e transparência na administração tributária; 6) controle social e fiscalização com acompanhamento pelos Tribunais de Contas e 7) Lei nº 10.028 de 19.10.2000), *Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal*, editada para dar-lhe maior sustentação e eficiência.

Por fim, vale registrar que o objetivo conjunto, tanto dos programas de refinanciamento das dívidas quanto da LRF, foi o de instituir instrumentos que objetivassem disciplinar os governos estaduais a se comprometerem com o equilíbrio fiscal sustentado de longo prazo, prioritariamente, em suas arrecadações tributárias. De acordo com Vieira (2009), a diretriz central da LRF foi a de circunscrever a capacidade de gastos públicos às condições dadas estritamente pelas bases de origem tributária. Esta nova realidade revalorizou o papel do tesouro como *locus* da atuação estadual.

3.4 Situação fiscal contemporânea dos estados brasileiros: algumas visões

Alguns estudos de abrangência nacional apontam para um ajuste fiscal da maioria dos estados brasileiros pós LRF. O estudo de Santos (2010) concluiu que a melhoria da situação fiscal está relacionada principalmente ao aumento da arrecadação no segundo período da análise (2005/2010), acompanhado de um crescimento não proporcional do serviço da dívida e do baixo nível de investimentos, sendo estes os principais componentes do ajuste fiscal verificado. Este resultado é compartilhado por Piancastelli e Boueri (2008) que, com

tratamento econométrico com base nos resultados fiscais dos estados no conceito “acima da linha”³³, concluem que as transferências constitucionais, as despesas de pessoal e os investimentos são os principais determinantes dos resultados primários nos estados.

Dos doze estados analisados por Santos (2010), todos foram considerados “saneados”. Contudo, a maioria enquadrou-se nesta situação muito mais pelo crescimento das receitas do que pela redução das despesas. Novamente, Piancastelli e Boueri (2008) chegam a resultados semelhantes. Em seus estudos, as receitas tributárias expandiram-se em torno de 1,2% do PIB e as despesas de pessoal do Poder Executivo dos estados se elevaram em 0,34% do PIB. Já as despesas de custeio registraram grande salto: de 1,1% para 6,09% do PIB. As despesas de investimentos reduziram-se de 2,2% para 0,94% do PIB.

Em outro estudo, Vieira (2009) analisa o ajuste desde a implantação do Plano Real e a despeito do grande esforço empreendido pelos Estados, chama a atenção para a necessidade de revisão do ajuste de modo a se permitir a redução do nível de endividamento para que se recupere a capacidade de sustentação dos gastos. Observa que, na totalidade dos estados, a receita de ICMS não acompanhou o crescimento da Receita Líquida Disponível. A principal fonte de arrecadação estadual apresentou crescimento inferior ao crescimento do PIB, fato que reduz a autonomia dos estados e compromete o equilíbrio fiscal sustentado.

Rocha e Rocha (2008) analisaram a persistência da consolidação fiscal dos Estados brasileiros no período de 1986 a 2001. Utilizando-se da metodologia dos modelos de duração, os autores concluíram que a probabilidade de que uma consolidação fiscal se mantenha cai rapidamente após o primeiro ano e drasticamente após o segundo ano. Este é um indicativo de que os Estados não podem facilitar com o ajuste fiscal.

Relativamente aos resultados específicos nas unidades subnacionais, registram-se estudos sobre o estado de Minas Gerais, dentre eles o de Guimarães (2003), que traz resultados menos satisfatórios para o curto período de análise pós-ajustamento: 1998/2002. Suas conclusões são as de que os acordos da dívida e a própria LRF foram incapazes de reverter a situação fiscal precária do estado, muito em razão do elevado estoque da dívida, dos índices de correção dos juros (7,5% a.a mais IGP-DI) e da crise econômica dos últimos anos

³³ Utilizaram-se da análise em painel de dados, combinando uma série histórica com uma *cross-section*, onde cada grupo individual manteve suas características não observáveis estatisticamente. A análise assumiu a seguinte forma: $RP_{it} = \alpha + X_i t \beta + uit$, onde $i = 1, \dots, N$ são os 27 estados; $t = 1, \dots, T$ é o tempo, no caso, 12 anos, de 1995 a 2006; X é um vetor de variáveis que determinam os resultados primários dos estados e uit são os resíduos, em que: $uit = u_i + v_{it}$.

do período analisado. De acordo com seus estudos, a dívida fundada de Minas Gerais havia finalizado o ano de 2002 com 50% de aumento em relação a 1998.

Embora a análise deste autor limite-se ao período 1998/2002, as conclusões a que chegaram Riani e Albuquerque (2010), em outro estudo, são convergentes. Para estes autores, os elevados encargos da dívida renegociada se perpetuaram e, até dezembro de 2009, a correção da dívida estadual com a União elevou-se em 234,4%, mais que qualquer outro índice de preços no período. Na opinião dos autores, mesmo com as condições econômicas favoráveis, com consequente crescimento das receitas tributárias nos últimos anos, o problema da dívida pública mineira está longe de ser resolvido.

Diferente é o resultado apresentado por Lopreato (2008) sobre os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. De acordo com o autor, o programa de ajuste logrou êxito para estas unidades subnacionais, mudando a dinâmica das finanças estaduais, e se constituiu em ponto de inflexão da lógica da gestão fiscal. A mudança deu-se mais rapidamente no Rio de Janeiro em razão do melhor desempenho do PIB e da criação do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPSP), o que o fez apresentar, já em 2004, necessidade de financiamento líquida positiva, ou seja, seu superávit primário foi capaz de arcar com as despesas financeiras com juros.

Em 2007, o Rio de Janeiro apresentou necessidade de financiamento bruta positiva, indicando que o superávit primário, além de cobrir os juros da dívida, cobriu os valores das amortizações. São Paulo também apresentou resultados primários positivos, contudo seus resultados fiscais foram de menor qualidade do que os do Rio de Janeiro. Em 2007, porém, alcançou também necessidade de financiamento bruta positiva.

Já a pior situação ficou por conta do Rio Grande do Sul que, além de não alcançar em ano algum (2004/2007) necessidade de financiamento bruta positiva, foi capaz de não registrar “deficiência financeira” somente no ano de 2007, principalmente pelo alto valor arrecadado com alienação de bens, algo que é insustentável para as finanças públicas estaduais no médio prazo.

Quanto ao estado de Goiás há poucos estudos disponíveis, entre eles o da CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito do endividamento (CRUVINEL, 2009). Embora seja um estudo que possa auxiliar no trabalho, deve-se evitar o viés político de que foi motivado, além de estar ele centrado unicamente na questão do endividamento. Suas principais conclusões apontam para dois ciclos distintos do endividamento do Estado de Goiás: o primeiro entre 1991 e 1999, em que a dívida total passa de R\$ 3,8 bilhões para R\$ 14,8 bilhões, com 87% de sua composição de dívida fundada; o segundo a partir de 2000, em que os percentuais dos

déficits orçamentários em relação à receita arrecadada passam a ser da ordem de 1% a 2%, percentuais estes dificilmente atingidos no ciclo anterior.

4 A SITUAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DE GOIÁS

O presente capítulo tem por objetivo demonstrar as principais transformações ocorridas na economia goiana que possam auxiliar na busca dos motivos relacionados ao primeiro problema de pesquisa: o que fez com que a receita estadual apresentasse resultados significativamente superiores aos do crescimento econômico?

Serão elencadas as alternativas encontradas pelas administrações públicas locais para fomentar o desenvolvimento econômico e social “esquecido” pelo governo central após o enfraquecimento das políticas de desenvolvimento regional dos anos 1970.

Tais alternativas podem ser boa parte da resposta para o aumento notável que a arrecadação espontânea de tributos estaduais registrou nos últimos anos, reflexo da evolução econômica de Goiás que saiu da décima posição nacional no PIB nacional para a 9^a posição (2002), superando a economia de Pernambuco, e possibilitou, aparentemente, uma expressiva arrecadação espontânea de tributos, como resposta à ampliação das bases tributáveis decorrentes do significativo crescimento econômico da região, principalmente no período 2006/2011.

Para cumprir com seus propósitos, divide-se o mesmo em duas seções. Na primeira, descrevem-se as razões para as principais transformações ocorridas na estrutura produtiva do estado após os anos 1960, estendendo-se até meados da década de 1980, quando, em meio à grave crise fiscal do Estado, as unidades subnacionais lançaram programas de incentivos e benefícios fiscais, objetivando dar sequência ao processo de desconcentração espacial da indústria, bem como à promoção do crescimento econômico local, então não mais priorizado pelo governo federal.

Na segunda seção, a análise atém-se ao período 1995/2011, mais precisamente ao final dos anos 1990 – quando do lançamento do segundo programa de incentivos e benefícios fiscais do estado de Goiás (PRODUZIR) –, visando captar as transformações induzidas pela LRF, Lei de Responsabilidade Fiscal, e pelo ajuste fiscal subjacente. Dentro deste período, a análise será aprofundada no período 2002/2011, mais em razão da disponibilidade conjunta das bases de dados de arrecadação e despesas e de seus respectivos grupos.

4.1 Transformação da estrutura produtiva goiana – dos anos 1960 aos anos 1980

A economia goiana é, sabida e originariamente, fortemente centrada na produção e comercialização de *commodities* agrícolas e minerais³⁴. O desenvolvimento da economia no estado é recente e só veio a ser intensificado a partir das décadas de 40 e 50, muito em razão das transformações de estruturas produtivas ocorridas neste período e ampliadas com o progresso advindo com o Plano de Metas (1956-61). No entendimento de Estevam (2004, p. 147), **no início dos anos 1960** “parte do recém-criado parque industrial brasileiro encontrou novas modalidades de acumulação, orientando-se para o setor agropecuário, exigindo maior industrialização no campo brasileiro”.

O processo de industrialização pesada acabou por fortalecer a concentração industrial em São Paulo e desencadeou maior complementaridade entre as demais regiões do país. A conexão entre o capital industrial e o capital mercantil veio a permitir um processo de modernização da agricultura, com apoio do Estado brasileiro e, nas palavras de Estevam, em razão de “um processo de acumulação capitalista – em nível mundial – propulsionado a partir da segunda metade do século” XX, acabou por gerar, segundo o autor, um fenômeno reverso: “não foi a agricultura que se industrializou, mas a indústria que industrializou a agricultura”.

Essa nova dinâmica da industrialização da agricultura veio ampliar o papel dos empreendimentos agroindustriais criando os chamados ‘complexos industriais’³⁵. É, no entanto, a partir do processo de reconcentração fundiária no interior, resultante da industrialização da agricultura, que a atuação estatal – em atendimento às necessidades de capitais das grandes empresas monopolistas (ESTEVAM, 2004) – programou políticas creditícias rurais que beneficiaram as “culturas modernas de grande base tecnológica”. Neste momento, Goiás, constituindo frente avançada da agricultura mercantil de São Paulo, é afetado pelo novo processo de transformação do campo.

A partir das décadas de 1960 a 1980, o estado de Goiás apresentou um processo dinâmico de desenvolvimento (Goiás em Dados, 2010), tornando-se grande exportador de produção agropecuária e destacando-se pelo rápido processo de industrialização. Arriel (2010, p. 34) esclarece que o processo de industrialização nacional, que até a década de 70 estava concentrado no Sudeste brasileiro, principalmente em São Paulo, começa a desconcentrar-se

³⁴ Deslocamento da fronteira mineral que, além de Minas Gerais, incluiu, principalmente, o Pará (complexo Carajás e o estado de Goiás). Refere-se ao segundo processo de desconcentração espacial que se observará mais adiante. (PASCHOAL, 2001, p. 07).

³⁵ Conjunto industrial, um a montante e outro a jusante da produção agrícola que, conjuntamente com a agricultura, formam este “complexo”. (ESTEVAM, 2004, p. 150).

espacialmente, podendo ser dividido em duas etapas: a primeira provocada por meio de políticas de desenvolvimento regionais implantadas e coordenadas em âmbito do governo federal; a segunda, a partir dos anos 1980, por meio de ações de políticas fiscais (incentivos e benefícios) já no âmbito dos governos estaduais. Tal mudança é fruto do enfraquecimento do primeiro processo coordenado pelo governo federal que, enfrentando a crise fiscal dos anos 1980, deixou de promover aquelas políticas.

Paschoal (2001, p. 5) entende – com base na ideia de *grande polígono*³⁶ – que a desconcentração espacial não se deu da mesma forma: “a possibilidade de industrializações autônomas, capazes de criar estruturas produtivas autossustentáveis, conforme ocorreu com a indústria paulista, só se tornara possível no interior do polígono industrial”. O resultado foi que a atração das indústrias, mesmo diante da desconcentração industrial, ficou muito restrita à região do *polígono*, sobretudo aquelas que requeriam maior grau de encadeamento pra frente e para trás.

O legado deixado pelo primeiro processo foi a melhoria e ampliação da infraestrutura, uma vez que as políticas de desenvolvimento regional propiciaram a desconcentração industrial por meio da promoção de projetos de larga envergadura. “Transporte, energia e telecomunicações alargaram e unificaram o mercado brasileiro, facilitando a localização industrial em novas áreas ou regiões, especialmente nas cidades de porte médio” (DINIZ; CROCCO; 1996 p. 85 *apud* ARRIEL; 2010).

Arriel (2010) reforça a importância do papel das políticas de desenvolvimento regional. Em sua opinião, as mesmas foram amplas e fundamentais para a ocupação e transformação da região, pois continuaram a contar com decisivos investimentos e incentivos públicos³⁷, favorecendo, em grande medida, a implantação de uma agropecuária moderna.

Relativamente ao segundo processo, a deterioração fiscal do Estado brasileiro nos anos 1980, acompanhada de sua crise de financiamento, gerou dificuldades para que ele continuasse a promover programas direcionadores de investimentos. Paschoal (2001, p. 7-8) enumera quatro principais razões para a deterioração fiscal do Estado a partir dos anos 1980,

³⁶ Diniz e Crocco (1996) *apud* Paschoal.

³⁷ De acordo com o autor: “Crédito Rural Subsidiado (1965-1980) – expansão e mecanização da estrutura produtiva primária; programa de incentivo à pecuária (início da década de 1970) – ampliação e melhoramento do rebanho bovino; política de preço único para os combustíveis para o território nacional e de preço subsidiado do óleo diesel – diminuição dos custos de transporte de cargas e mecanização rural; programa de substituição do petróleo (Proálcool) – expansão do plantio de cana-de-açúcar e industrialização; aquisições do Governo Federal (1981-1990) – o governo federal adquiria produtos a preço igual em todo o Brasil; órgãos de assistência técnica e pesquisa (Embrapa e Emater) – para o aproveitamento dos solos e adaptação de espécies agrícolas e desenvolvimento de novas variedades; e programa de financiamento de equipamentos para a irrigação (criado em 1982) – potencialização da produção de grãos (IPEA, 2002)”. (ARRIEL, 2010, p. 43).

que está na origem da segunda fase do processo de desconcentração industrial, agora com as unidades subnacionais como atores principais no processo: a mudança no cenário internacional, com aumento abrupto das taxas de juros e redução da liquidez; o ajuste exportador como política interna de enfrentamento; o fato de tal ajuste ter como consequência a assunção das dívidas em dólares do setor privado; o ônus recaído sobre as estatais, por terem se endividado em dólares em um momento de controle de tarifas e de maxidesvalorizações da moeda doméstica e de alta dos juros.

Diante das dificuldades que as unidades subnacionais enfrentaram neste período, sobretudo pelo fato de o governo central estar absorvido no combate à inflação, ao endividamento público e ao ajuste do Balanço de Pagamentos, os governos locais buscaram soluções para não estancarem o processo de desconcentração espacial em curso e promover o crescimento econômico das regiões. É a partir de 1984 que uma série de “programas de cunho eminentemente regionais voltados à atração de indústrias, ancorados em subsídios, incentivos fiscais e financeiros, mas desarticulados com um projeto nacional” (PASCHOAL, 2001, p. 8) foram lançados em, praticamente, todas as regiões do país, fomentando a guerra fiscal³⁸. Em Goiás, foi lançado o FOMENTAR – Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás³⁹.

A Tabela 3 demonstra a participação setorial do PIB. O período é estendido até 1990 para melhor observação da evolução dos índices do período, a ser analisada na próxima seção:

Tabela 3 – Goiás: Composição (%) da Renda Interna – 1960/95⁴⁰

Ano	Agricultura	Indústria	Serviços					
			Total	Comércio	Inst.Fin.	Transporte	Governo	Aluguéis
1960	49,5	7,3	43,2	14,4	2,1	4,1	3,8	7,8
1970	28,0	9,0	63,0	17,5	7,7	5,3	8,6	11,2
1980	27,9	21,7	50,3	13,4	6,0	4,8	5,8	7,8
1985	20,2	26,0	53,8	11,6	13,2	3,7	5,5	3,6
1990	16,0	29,2	54,8	8,5	6,6	4,7	12,4	6,5
1995	16,2	25,4	58,4	6,9	7,0	4,6	9,2	9,3
								21,4

Fonte: Estevam (2004).

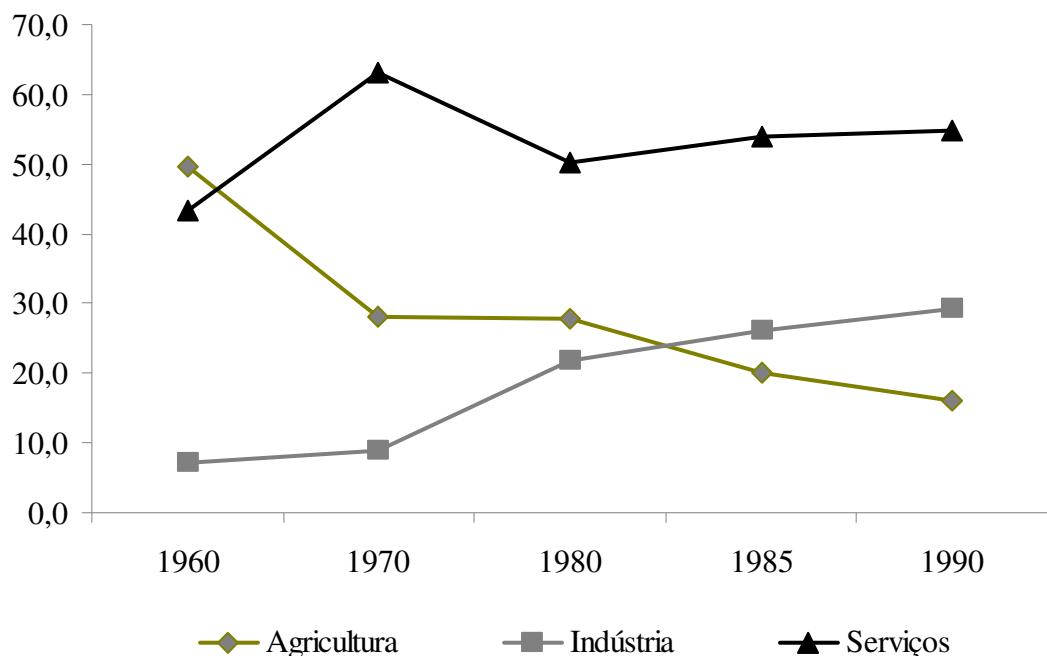
³⁸ Em Paschoal (2001, p. 08-17) há uma extensa lista dos principais programas lançados pelas unidades subnacionais.

³⁹ “Com 70% do ICMS sobre o valor de ICMS a ser recolhido. As transações envolvendo empresas fomentadas só recolhem 7% deste imposto; há também a permissão para importar matérias-primas. Os juros são de 2,4% a.a.; há inexistência de correção monetária, o prazo inicial para fruição dos benefícios era de cinco anos, as modificações na legislação, em número de 33, ampliaram o prazo de utilização para 30 anos, com igual período para pagamento”. (PASCHOAL, 2001, p. 13)

⁴⁰ Até 1999 os dados do sistema de contas nacionais eram totalizados com base nas informações repassadas pelos estados, com base em metodologia não homogênea, o que fazia com que o PIB total do país não fechasse “100%”. A partir de 1999, o IBGE corrigiu este problema e as bases foram retropoladas, a partir de 1995, passando a ser mais confiáveis e comparáveis.

Os dados da Tabela 3, plotados no Gráfico 1, mostram claramente a inversão que ocorre entre a participação da agricultura em favor da indústria, após 1985, embora a mudança possa ser captada a partir de 1970, quando a participação da agricultura cai de 49,5% para 28,0%. Entre as décadas de 60 e 70, a indústria cresce pouco, de 7,3% para 9,0%. É o setor de serviços que irá registrar a maior absorção da queda de mais de 20% da agricultura, de 43,2% para 63,0%. Em 1985, um ano após o lançamento do primeiro programa local de fomento à indústria, o setor industrial já havia superado a agricultura, alcançando 26,0% de participação sobre o total da renda. A partir daí, os movimentos passam a ser mais estáveis na composição da renda.

Gráfico 1 – Participação (%) dos setores da Renda Interna Goiana – 1960/1990



Fonte: Estevam (2004).

4.2 Situação econômica atual – o período 1995/2011

No decorrer da década de 1990 e nos anos 2000, a estrutura produtiva de Goiás continua a apresentar sinais de consolidação das modificações iniciadas no ciclo anterior, sendo que haverá, a partir daí, uma mudança do perfil industrial e de sua desconcentração espacial.

Conforme pode ser observado na Tabela 4, a participação percentual da agropecuária se reduz e parece acomodar-se entre os 13% e 14% (2008/2009). Por outro lado, a

participação da indústria cresce de 20,4% em 1995 até se estabilizar entre 26% e 27% entre os anos de 2005 a 2009. Dentro do segmento indústria, houve uma significativa modificação para a indústria de transformação, que avançou de 11,2% em 1995 para 15,3% em 2009, mostrando consistência nos ganhos de participação no PIB.

Vale ressaltar que dentro do setor indústria de transformação, embora não demonstrado na Tabela 4, o subsetor ‘alimentos e bebidas destinados à indústria’, que foi o de melhor destaque no processo de industrialização até meados os anos 1990, passa a perder espaço para o subsetor ‘indústria automotiva e máquinas agrícolas’. Entre 2002 e 2008, o primeiro reduziu de 45,1% para 35,3% e a ‘indústria automotiva e máquinas agrícolas’ elevou de 0,9% para surpreendentes 10,6% em apenas sete anos.

Tabela 4 – Goiás: Composição (%) do PIB – 1995/2009⁴¹

Ano	Agropecuária	Indústria - Total	Extrativa	Transformação	Eletrociade, Gás, Água, Esgoto, Limp	Construção Civil	Serviços Urb.
1995	13,9	20,4	1,14	11,19	3,14	4,95	65,7
2000	14,0	24,0	1,66	11,46	4,07	6,84	62,0
2005	13,4	26,0	0,82	13,92	5,34	5,88	60,7
2007	11,0	27,0	1,73	13,57	5,29	6,38	62,0
2008	12,9	26,2	1,10	13,80	5,20	6,10	61,0
2009	14,0	27,0	1,30	15,30	4,10	6,40	59,0

Fonte: SEPIN/SEGPLAN-GO (1995/2011):

Os programas de incentivos fiscais FOMENTAR (1984) e PRODUZIR (2000) vieram a reforçar esta transformação por que passa a economia goiana. O primeiro foi responsável por iniciar o processo de diversificação industrial em Goiás, com a chegada da CAMECO (John Deere) e MMC (Mitsubishi) em Catalão e as grandes indústrias farmacêuticas no Polo de Anápolis, como Têuto, Neoquímica, Equiplex e Greenpharma (ARRIEL, 2010, p. 49). De acordo com Faria (2004, *apud* ARRIEL), 364 projetos foram implantados no FOMENTAR.

O segundo Programa apresentou novos avanços e, conforme Castro (2007), buscou articular o programa de incentivos fiscais a um conjunto de políticas públicas organizadas em torno de um macro objetivo de desenvolvimento sustentável. Foram contratados 554 projetos de concessão de benefícios fiscais para implantação ou expansão de empreendimentos industriais. Os dois programas reunidos foram responsáveis por orientar o desenvolvimento,

⁴¹ O PIB dos estados é divulgado com dois anos de defasagem. O último dado, de 2009, foi divulgado em novembro de 2011.

resumidamente, de três grandes grupos de segmentos industriais: 1º – processamento de matérias-primas naturais e indústrias acessórias, como embalagens, adubos e rações; 2º – química, farmacêutica e automobilística, com a tentativa de diversificação da economia; 3º – setores tradicionais como de confecções, calçados e móveis.

Cerca de 80% dos investimentos realizados por meio do PRODUZIR estão ligados ao primeiro grupo; outros 11% ficaram por conta do segundo e, apenas, pouco mais de 1% se enquadra no terceiro grupo, de acordo com Arriel (2010)⁴². Em 2007 a economia goiana ganhou o reforço da chegada, em Anápolis, da Hyundai/Caoa. Espera-se que em 2013 a fabricante de aviões holandesa Rekkof Aircraft inicie as atividades em sua fábrica em Anápolis, destinada à produção de peças e à montagem de aeronaves comerciais de pequeno, médio e grande porte. O projeto da empresa é retomar a produção de versões melhoradas dos jatos regionais Fokker F70 e Fokker F100, desde que a sua produção foi encerrada, quando a Fokker teve a falência decretada em 1996.

Essas transformações e diversificações da economia goiana podem também ser observadas por meio da redução do VTI – Valor da Transformação Industrial da agroindústria goiana, conjunto da indústria de alimentos e bebidas e fabricação de álcool – que, segundo Arriel (2010), com base na Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE, sistematizado por Castro (2007), fez com que seu VTI se reduzisse de 53,06% (1996) para 46,1990% em 2007.

Seixas (2010), utilizando a metodologia de IVCR – Índice de Vantagens Comparativas Reveladas, adaptadas para Goiás – identificou queda do IVCR do subsetor de contas nacionais ‘alimentos e bebidas destinados à indústria’, que até o ano de 2006 foi o mais competitivo. Por outro lado, o subsetor de atividade econômica ‘bens de consumo não duráveis’, que não apresentava grande competitividade até o início dos anos 2000, cresceu significativamente chegando a superá-lo nos anos de 2007 e 2010.

Este fato está em consonância com o indicado nos estudos de desenvolvimento regional e dinamismo industrial que demonstram um processo de diversificação industrial, uma “mudança de perfil” da indústria goiana, a partir da expansão da agroindústria em Goiás e no Centro-Oeste do país. Na visão de Castro (2007), o maior dinamismo possibilitou a implantação local de indústrias de embalagens de papel/papelão, plásticas e também metálicas, situadas entre os setores intensivos em trabalho e em escala. Trata-se de um segmento heterogêneo em termos de intensidade tecnológica e de capital.

⁴² 7% estariam dispersos em uma 4^a categoria: “Outros”.

Para Seixas (2010), tais resultados sugerem a consolidação de uma nova tendência de longo prazo: enquanto a economia local se diversifica e modifica suas dotações de fatores produtivos, utilizando mais intensivamente e em escala o capital e a tecnologia, por outro lado utiliza-se em menor escala do fator mão-de-obra.

A reestruturação produtiva aqui apresentada se refletiu qualitativamente e quantitativamente na atividade econômica de Goiás. Os dados da Tabela 5 comprovam tal desempenho a partir da evolução do PIB de Goiás, bem como de seu incremento em termos de participação com o PIB nacional.

Tabela 5 – Goiás: PIB, taxas de crescimento, participação (%) no PIB-Brasil (1995-2011 – R\$ milhões)

Ano	GO - Valores Correntes	Taxa de Crescimento (%)	GO - Valores Constantes (2011)	BR - Valores Constantes (2011)	Participação (%) GO/BR em val.ces.
1995	14.461	-	52.351	2.717.212	1,93
1996	17.723	2,64	53.733	2.775.632	1,94
1997	19.825	4,83	56.328	2.869.449	1,96
1998	21.120	1,19	56.998	2.870.596	1,99
1999	22.191	1,75	57.996	2.877.773	2,02
2000	26.249	5,01	60.901	2.963.818	2,05
2001	29.914	3,34	62.936	2.939.219	2,14
2002	37.416	5,32	66.284	2.952.445	2,25
2003	42.836	4,24	69.094	2.986.398	2,31
2004	48.021	5,22	72.701	3.156.922	2,30
2005	50.534	4,18	75.740	3.256.680	2,33
2006	57.057	3,10	78.088	3.385.645	2,31
2007	65.210	5,47	82.359	3.591.831	2,29
2008	75.275	7,99	88.940	3.777.169	2,35
2009	85.615	0,93	89.767	3.752.995	2,39
2010*	94.299	10,70	99.372	4.034.094	2,46
2011*	103.446	4,10	103.446	4.143.015	2,50
Δ %	-	-	97,60	52,50	29,50

Fonte: SEPIN/SEGPLAN-GO e IPEADATA (1995/2011).

Nota: * divulgados em 03/04/2012 pela SEPIN/SEGPLAN, com base na nova metodologia do PIB trimestral.

O PIB goiano a preços constantes⁴³ apresentou crescimento de **97,6%** no período 1995/2011, o que representou crescimento médio anual de **4,35%**. O PIB brasileiro a preços constantes de 2011 variou de R\$ 2,717 trilhões, em 1995, a R\$ 4,143 trilhões em 2011, representando **52,5%** no mesmo período ou **2,67%** de crescimento médio anual. O desempenho de Goiás foi **85,9%** melhor que o nacional. A atividade econômica do estado, praticamente, foi capaz de dobrar nestes dezesseis anos e a brasileira incrementou-se de pouco mais da metade: precisaria de um pouco mais de 26 anos para dobrar, neste ritmo. Em termos de participação nacional, o PIB goiano, em valores constantes de 2011, saltou de **1,93%** (1995) para **2,50%** (2011), crescimento real de **29,5%** em 16 anos, ou **1,6%** de crescimento médio anual na participação nacional. O PIB estadual passou do 10º lugar no *ranking* nacional (1995) para o 9º lugar, superando a economia de Pernambuco em 2002.

Contudo, o período mais recente, 2002 a 2011, é o que disponibiliza a melhor base de dados para a análise conjunta das variáveis, arrecadação, despesas e atividade econômica⁴⁴, motivo pelo qual a análise centrar-se-á nele. Neste período, o desempenho das receitas goianas acima do PIB regional⁴⁵ permanece, como pode ser demonstrado na Tabela 6.

**Tabela 6 – Taxas de crescimento real do PIB e da Receita Total
(Goiás – 2002/2011)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ% 2011/2002
PIB	4,24	5,22	4,18	3,10	5,47	7,99	0,93	10,70	4,10	56,07
RECEITA	17,78	4,60	8,05	4,76	6,83	9,97	4,70	3,92	-0,89	76,60

Fonte: SEPIN/SEGPLAN (1995/2011); CGE - Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (2002/2011).

Relativamente aos resultados fiscais, a Tabela 7 e o Gráfico 2 mostram os dados compilados do Anexo V do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) da Controladoria-Geral do Estado. Estes relatórios estão em consonância com a divulgação do Sistema de Coleta de Dados dos Estados e Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional (SISTN), com base nas definições da LRF. Os dados estão disponíveis a partir do ano de 2002, permitindo a observação de 10 anos completos, inclusive

⁴³ A preços constantes de 2011.

⁴⁴ Embora o PIB ofereça uma série longa para análise, de 1995 a 2001 a metodologia foi uma e, a partir de 2002, passa a ter uma nova metodologia, tendo que a anterior ser retropolada para efeitos de comparação.

⁴⁵ Observa-se que o ciclo econômico é expansivo com desacelerações no biênio 2005/2006 e no ano de 2009. O resultado do ano de 2011, embora menor do que o de 2010, deve levar em consideração o alto e incomum resultado de 2010, em razão da base muito deprimida de 2009 (crise econômica).

2011. Por meio de sua análise pode-se registrar as primeiras observações iniciais quanto à evolução das finanças públicas goianas no período 2002/2011.

Tabela 7 – Goiás: Receitas, Despesas e Resultado Primário – Valores Deflacionados (base 2002=100) - 2002/2011 – R\$ milhões

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Δ % 2011/2002
RECEITA	4,843	5,705	5,967	6,447	6,754	7,214	7,934	8,307	8,632	8,555	76.6
Cresc. % Receita	-	17.78	4.60	8.05	4.76	6.83	9.97	4.70	3.92	-0.89	
DESPESA	4,311	4,715	5,690	5,888	6,073	6,465	6,884	7,741	8,493	7,317	69.7
Cresc. % Despesas	-	9.37	20.69	3.48	3.15	6.45	6.48	12.45	9.72	-13.84	
RES. PRIMÁRIO	532.44	989.98	276.71	558.97	680.38	749.62	1,050.15	565.85	139.50	1,238.24	132.56
Cresc.% Res. Prim.	-	85.9	-72.0	102.0	21.7	10.2	40.1	-46.1	-75.3	787.6	-

Fonte: CGE - Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (2002/2011).

Nota: deflacionado para o ano de 2002.

Os dados da Tabela 7, melhores visualizados no Gráfico 2, permitem as seguintes observações iniciais:

1 – O resultado primário foi superavitário em todo o período, sendo que em três momentos ele chegou próximo ou ultrapassou R\$ 1,00 bilhão: em 2003, 2008 e em 2011, o maior, R\$ 1,24 bilhão;

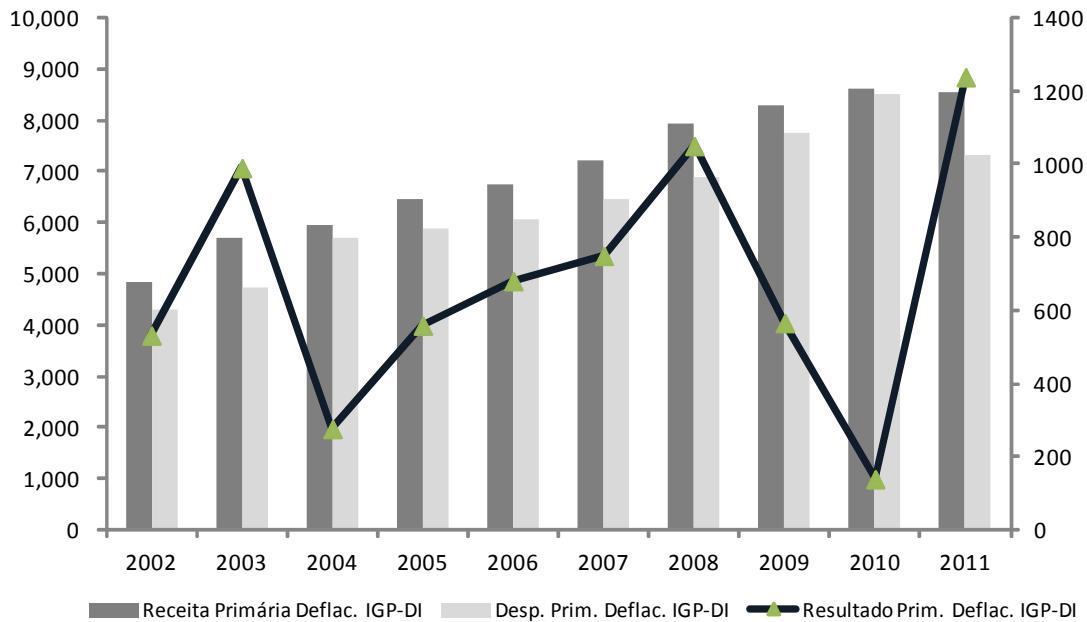
2 – No quadriênio 2005/2008 o resultado primário deflacionado foi crescente e superior a R\$ 0,5 bilhão, chegando a dobrar em 2008. No ano de 2009, com os efeitos do desaquecimento econômico, o resultado declinou 46,1% em relação ao resultado observado em 2008;

3 – O resultado primário do ano de 2010 foi o mais fraco da série e também o de maior declínio em relação ao ano anterior: R\$ 0,139 bilhão e -75,3%, respectivamente. Parte desta piora está associada ao aumento das despesas da ordem de 9,72% entre 2009 e 2010, acompanhada de um aumento de receitas bem mais modesto, 3,92%.

4 – As receitas deflacionadas pelo IGP-DI cresceram 76,6% no período, média anual de 6,52%, e as despesas cresceram 69,7% no período, média de 6,05% ao ano. Caso não fosse realizado um forte ajuste em 2011, redução de 13,84% nas despesas, o resultado da série completa 2011/2002 seria desfavorável às receitas.

6 – As despesas convergiram para o nível das receitas em 2010, o que alertou as autoridades para maior esforço fiscal em busca de melhoria para o resultado primário de 2011. Fato este alcançado com o maior superávit da série, R\$ 1,24 bilhão, muito em função do maior corte das despesas primárias (Gráfico 4), com forte impacto nos Investimentos, como será apresentado a seguir.

**Gráfico 2 – Goiás: Receitas, Despesas, Resultado Primário – Deflacionados IGP-DI – 2002/2011
– R\$ milhões**



Fonte: CGE - Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (2002/2011).

Nota: base 2002=100

Vale ainda uma observação quanto à participação dos Investimentos públicos no desempenho agregado da economia goiana. Sua evolução em relação ao PIB revela dados preocupantes, pois a proporção, que já era muito baixa em 2002 (1,18%) caiu vertiginosamente no último ano da série, 2011, para 0,30%, muito em razão do forte ajuste realizado neste ano, conforme dados demonstrados na Tabela 8.

Tabela 8 – Participação Investimento/PIB⁴⁶ – Goiás 2002/2011 – R\$ milhões

Ano	PIB -GO	Investimentos	Investimentos/PIB GO
2002	37.416	440,98	1,18
2003	42.836	430,08	1,00
2004	48.021	731,43	1,52
2005	50.534	594,02	1,18
2006	57.057	384,81	0,67
2007	65.210	378,76	0,58
2008	75.275	669,17	0,89
2009	85.615	620,01	0,72
2010	94.299	1.046,81	1,11
2011	103.446	311,94	0,30

Fonte: SEPIN/SEGPLAN e SEFAZ/GO: SARE e B.O. - *Business Objects*. (2002/2011).

Até aqui foram apresentados resultados globais da economia goiana, sob a análise anual, que confirmam o bom desempenho da economia regional no período e um nível de arrecadação acima do resultado econômico.

No próximo capítulo serão apresentadas as fontes de dados, métodos e análises descritivas aplicados ao primeiro problema de pesquisa. No capítulo sucessivo, a metodologia econométrica utilizada para análise do segundo problema de pesquisa. Em seguida, serão discutidos os principais resultados que conduzirão às respostas a ambos os problemas.

⁴⁶ Referem-se aos valores liquidados dos empenhos de determinado exercício orçamentário. Valores retirados, em 02 de março de 2012, do universo FP-EOF (Finanças Públicas – Execução Orçamentária Financeira) do sistema B.O. (*Business Objects*). Por exemplo, o ano de 2011, corresponde aos valores de empenhos liquidados referentes ao exercício de 2011. A título de informação, os valores constantes do Balanço Orçamentário do Estado, para os empenhos liquidados em Investimentos, foi de R\$ 296,2 milhões. Sendo assim, a diferença de R\$ 15,74 milhões reflete o total de empenhos do exercício de 2011 inscritos em restos a pagar e liquidados em 2012.

5 FONTE DE DADOS E ANÁLISE DESCRIPTIVA

Muito embora existam análises no trabalho que captem o período 1995/2011 e outros subperíodos, é o período 2002/2011 que converge para as principais análises, haja vista a disponibilidade comum de dados e formas de tratamento para as variáveis fundamentais que serão investigadas.

5.1 Dados referentes à análise do desempenho da arrecadação frente à atividade econômica

A análise do PIB foi feita em momentos distintos. No primeiro, foi realizada a análise da composição do mesmo no período de transformação da economia goiana, de essencialmente agropecuária para industrial, compreendido entre os anos de 1960 e 1990. Seus dados foram retirados de Estevam (2004), SEPIN/SEGPLAN e IPEA. Em um segundo momento, a análise do desempenho econômico buscou complementar os dados dos anos posteriores a 1990 para melhor identificar o processo de reestruturação produtiva, caminhando na direção do período que se pretende, de fato, analisar. Foram, então, construídas duas séries anuais, uma mais longa, de 1995 a 2011, cujos resultados alimentaram a Tabela 5, e outra para o período 2002 a 2011, conforme demonstra a Tabela 9, em que as análises convergirão. Ambas foram deflacionadas pelo IGP-DI⁴⁷ e apresentam valores constantes do PIB de 2011.

O cálculo das variações reais levou em consideração as seguintes equações:

- 1 – Para o PIB: $\Delta \text{PIB}_{2011/2002} = \Delta \text{PIB corrente} / \text{Deflator acumulado do PIB}^{48}$;
- 2 – Para a receita total = $\Delta \text{Receita}_{2011/2002} = \Delta \text{Receita Corrente}_{2011/2002} / \text{IGP-DI acumulado}$.

⁴⁷ Optou-se pelo IGP-DI como deflator em razão de ser o indexador da maioria dos contratos de dívida pública do estado de Goiás com o Ministério da Fazenda, sobretudo a partir dos acordos da dívida em fins dos anos 1990, sendo decisivo no fluxo de caixa e na obtenção de um ajuste fiscal equilibrado e sustentável.

⁴⁸ Calculado a partir de $(\Delta \text{PIB corrente} / \Delta \text{PIB real})$ que resulta em 77,2% no período. A $\Delta \text{PIB real}$ é igual ao acumulado das taxas indicadas na coluna “taxa de crescimento %” da Tabela 5. O deflator do PIB é o resultado da ponderação de vários deflatores relacionados às diversas atividades produtivas da região.

Tabela 9 – Goiás: PIB, Receita, Deflacionamento e Variações (%) – 2002-2011 – R\$ milhões

	2.002	2.011	Δ % 2011/2002
PIB corrente	37.416	103.446	176,5
Δ % PIB Cte.	-	-	56,1
Deflator PIB	-	-	77,2
Receita Corrente	4.843	13.690	182,7
IGP-DI	-	-	60,0
Δ % Receita Cte.	-	-	76,6

Fonte: SEPIN/SEGPLAN e FGVDados. 2002/2011.

De outra feita, para a análise dos resultados fiscais primários, além dos já mencionados Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (Anexo V) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) da Controladoria-Geral do Estado, que deram suporte à análise anual apresentada na seção 4.2, foram retirados dos sistemas corporativos da SEFAZ e do SIOFI as séries de arrecadação total e de despesas totais, sendo estas preferidas por apresentarem frequência mensal e serem de melhor manipulação, permitindo a organização, montagem e comparação entre os grupos e subgrupos de forma mais fácil e rápida para a realização das análises. A título de informação, a falta de homogeneização de dados, sobretudo pelo lado das despesas, foi fator impeditivo para maior alongamento – para trás – da análise. Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI para o ano de 2002⁴⁹.

A partir da verificação de que o desempenho global da arrecadação estadual superou, em boa medida, o desempenho econômico, conforme demonstrado na seção 4.2, torna-se recomendável aprofundar a análise aos subgrupos da arrecadação estadual no intuito de verificar, principalmente, se a origem deste aumento procede dos tributos estaduais ou se as razões podem estar relacionadas às transferências governamentais ou, por exemplo, a outras fontes de captação, como empréstimos ou venda de ativos. Tal análise é de vital importância, pois se constatado o aumento dos tributos de competência estadual mais que proporcionalmente às outras fontes (transferências, empréstimos e vendas de ativos), o desempenho verificado (acima da atividade econômica) pode sugerir um modelo de ajuste endógeno às finanças públicas do estado de Goiás.

Técnicas a serem utilizadas para avaliar a participação e evolução dos subgrupos de receitas e despesas serão as análises horizontais e verticais, descritas a seguir:

⁴⁹ Ou para o ano de 2003, no caso da apuração do ICMS primário.

I – Na análise horizontal, confrontam-se as participações percentuais dos grupos ou subgrupos de arrecadação/despesa ano a ano;

II – Na análise vertical, observa-se a evolução entre o ano final e o inicial da série, medindo a variação percentual em todo o período.

A combinação de ambas as análises permitirá observar, com segurança, a modificação estrutural dos grupos de arrecadação/despesas e buscar explicações econômicas para tais.

Com relação à arrecadação estadual, a fonte de dados para sua análise e de seus subgrupos foi o Sistema SARE – Sistema de Arrecadação Estadual, cuja extração de dados pode ser realizada de forma mais prática a partir do sistema informatizado da Secretaria da Fazenda *Business Objects* (B.O.), no universo “arrecadação das receitas”. O total de observações foi de cento e vinte (120) para cada variável. Convém esclarecer que, para a análise do primeiro problema de pesquisa, o mês de dezembro⁵⁰ foi incluído para efeito das análises verticais, uma vez que sua subtração reduziria o numerador, representando o somatório de apenas 11 meses, contra um denominador de 12 meses. Para efeito das análises horizontais, a retirada/inclusão de dezembro não interfere na análise, uma vez que o coeficiente resulta da redução/inclusão de ambos, numerador (subgrupo) e denominador (somatório dos grupos).

As séries foram deflacionadas pelo IGP-DI com ano-base 2002⁵¹, sendo que a média mensal do referido ano compôs o valor médio em cada série. Os subgrupos que compõem a arrecadação estadual, em seu primeiro nível de desagregação, são os seguintes:

- ICMS – Arrecadação Total⁵² do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;
- IPVA – Arrecadação Total do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores;
- ITCD – Arrecadação Total do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações;
- OUTROSTIBUTOS – Arrecadação Total de Outros Tributos;
- TRANSFGOV – Arrecadação Total de Transferências Intergovernamentais;
- OUTRASREC – Arrecadação Total de Outras Receitas.

O somatório deles retorna:

ARRTOTAL – Arrecadação Total das receitas estaduais

⁵⁰ Venda de parte do controle acionário, 51% das ações preferenciais. Totalizaram R\$ 422 milhões de pagamento de ICMS Dívida Ativa com Anistia da CELG no mês mais R\$ 1,74 bilhões da negociação da venda de ativos e negociação para gestão de todas as contas da administração pública direta estadual junto à Caixa Econômica Federal. Estes eventos totalizaram mais de R\$ 2,4 bilhões de receita extraordinária no mês de dezembro de 2011.

⁵¹ Ou 2003 para o caso específico da arrecadação primária.

⁵² A arrecadação total do ICMS engloba outras segmentações, como por exemplo, Dívida Ativa e Ação Fiscal.

Outras variáveis que compõem a arrecadação total e são objeto de análises no trabalho:

ICMSTOTAL – ICMS Total: somatório do ICMS espontâneo, ICMS Ação Fiscal e ICMS Dívida Ativa. O ICMS Total quando estiver representando o conceito primário será assim nomeado; caso contrário, estará representando o conceito operacional.

TRANSFGOV – Total das Transferências recebidas da União.

Há que se considerar ainda o desmembramento dos subgrupos do ICMS Total: ICMS espontâneo, ICMS Dívida Ativa e ICMS Ação Fiscal. O ICMS espontâneo, além de ser o grande componente do ICMS Total, é o que, teoricamente, deve responder diretamente às variações da atividade econômica. Portanto, outra variável de interesse é:

ICMSESP – ICMS Espontâneo,

que também pode ser medido em termos primários. Neste caso:

ICMSESPRIM – valor original do ICMS Espontâneo subtraído dos ‘créditos a subtrair’.

Para a análise dos resultados primários, o ICMS Total foi deflacionado para o ano de 2003 e tomado na base 100 pela média mensal de arrecadações desse ano. O deflacionamento para o ano de 2003, e não para o ano de 2002, decorre de dois problemas para se alcançar o resultado primário, a partir dos valores extraídos do B.O ou do SARE:

1 – Não é possível buscar os dados de 2002 no SARE, pois para os anos de 2002, inclusive, e anteriores não há a segmentação, dentro de ICMS espontâneo, de “valores originais” e “crédito a subtrair”, de forma a permitir o cálculo para aproximação do resultado primário;

2 – O B.O. não tem um universo que retorne resultado primário. Seus valores refletem os recolhimentos brutos fiscais⁵³; dele necessita ser subtraída a cota-partes dos municípios (25%).

⁵³ Testes indicaram que o valor mais próximo do resultado primário revelado nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, extraídos a partir do B.O., são os valores de ‘ICMS espontâneo original’ descontados da cota-partes dos municípios e subtraído do “crédito a subtrair” e desconsiderados juros e multas. O mesmo problema ocorre para os outros dois componentes do ICMS Total, ICMS Dívida Ativa e Ação Fiscal, mas neles não é recomendável fazer tal subtração, uma vez que carregam resultados de anos anteriores, não só do corrente. Os valores para 2011 demonstraram estar muito próximos e consistentes com a arrecadação de ICMS primário.

Entretanto, foi possível estabelecer uma metodologia de apuração do resultado primário a partir do B.O. – *Business Objects*. Os resultados demonstraram consistência com os apurados nos RREO encaminhados à STN. Para fins de apuração do crescimento das bases, esta metodologia não apresenta distorções de resultados.

5.2 Dados referentes à análise causalidade arrecadação X gastos

Em busca da compreensão de que o nível de despesas ameaça o ajuste fiscal do estado de Goiás, a análise deste ponto confrontou três bases de dados: arrecadação total, despesa total e atividade econômica⁵⁴, conforme descritas abaixo:

- Arrecadação Total (ARRTOTAL)⁵⁵: série que comprehende o somatório de todos os subgrupos de receitas estaduais, deflacionada para o mês de início da série, janeiro de 2002, transformada em número índice de base 100 pela média dos valores constantes deste ano e dessazonalizada pelo método Census X-12, disponível no *software* QMS/Eviews;
- Despesa Total (DESPTOTAL): série que comprehende o somatório de todos os subgrupos de despesas, igualmente deflacionada para o mês de início da série, janeiro de 2002, transformada em número índice de base 100 pela média dos valores constantes deste ano e dessazonalizada pelo método Census X-12, disponível no *software* QMS/Eviews;
- Atividade Econômica (PIM PF): como série foi utilizada a Pesquisa Industrial Mensal Produção Física (IBGE), *proxy* da atividade econômica, em índice de base 100 para o ano de 2002 e com os ajustes sazonais realizados pelos critérios próprios do Instituto.

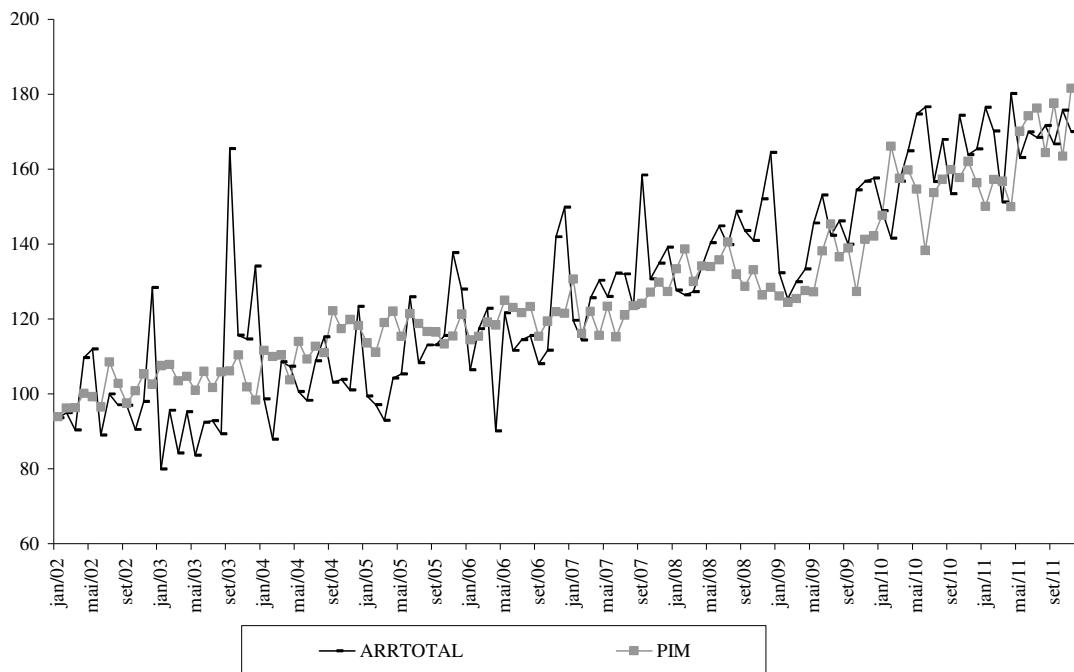
A decisão de se utilizar a PIM PF como *proxy* da atividade econômica (PIB) fez-se inevitável em razão de a série de arrecadação, com frequência mensal para todo o período 2002/2011, ter que ser confrontada com uma que tivesse equivalência na frequência de dados, não sendo este o caso da série do PIB regional, disponível, apenas, em dados anuais para o período 2002/2009 (8 observações)⁵⁶. A solução encontrada, ainda que não ideal, foi substituí-la pela série PIM PF para mensurar a atividade econômica.

⁵⁴ Foram consideradas 119 observações, excluindo o mês de dezembro, pois, como a análise econométrica está sustentada na frequência mensal, os dados deste mês distorcem e comprometem os resultados.

⁵⁵ A série de arrecadação total utilizada para o primeiro problema de pesquisa, ARRTOTAL, é a mesma utilizada no tratamento anterior do primeiro problema de pesquisa.

⁵⁶ O PIB regional é divulgado com dois anos de defasagem em relação ao PIB nacional, este, de sua feita, divulgado sem esta defasagem, porém com prazo de dois anos para revisão, conforme padrão internacional de contas nacionais. O último PIB regional disponível para Goiás é de 2009, sendo que há **estimativas** de valores correntes para os anos de 2010 e 2011. Em 03 de abril de 2012 foi lançado pela SEPIN/SEGPLAN o PIB trimestral; entretanto, infelizmente, esta base, que apresenta variação na base 100, ano de 2002, foi construída comparando trimestres iguais em anos subsequentes. Por exemplo, ela compara o quarto trimestre de 2011 com o mesmo trimestre do ano anterior. Para que o desempenho econômico possa ser comparado à

Gráfico 5 – Arrecadação Total e Atividade Industrial – Goiás (base 2002=100) – 2002/2011



Fonte: SEFAZ/GO: SARE e B.O. - *Business Objects* e IBGE/SIDRA. (2002/2011)

Uma análise do Gráfico 5 permite observar que as variáveis ARRTOTAL e PIM PF apresentaram tendência positiva em boa parte do período em análise. Visualmente também é possível observar que o desempenho da arrecadação total situou-se acima da atividade econômica, principalmente a partir de 2006. Pelo fato da percepção de que, na totalidade do período, as séries demonstram movimentarem-se conjuntamente, sugerindo uma possível relação de longo-prazo entre elas, a metodologia econométrica adequada para a análise conjunta é a de Vetores Auto-Regressivos (VAR) e de Cointegração, bem como o subjacente método de correção de erros (VECM), metodologia esta que será explanada no a partir do próximo capítulo..

Referente às despesas, sua fonte de dados é o SIOFI – Sistema Informatizado de Administração Orçamentária e Financeira, e a extração dos dados foi feita a partir do sistema informatizado da Secretaria da Fazenda *Business Objects* (B.O., no universo FP-EOF (Finanças Públicas – Execução Orçamentária e Financeira) para o período 2003/2011. Como a inserção das despesas no referido sistema está em fase de implantação, as mesmas foram extraídas na modalidade “liquidadas adicionadas aos restos a pagar”, critério mais próximo ao

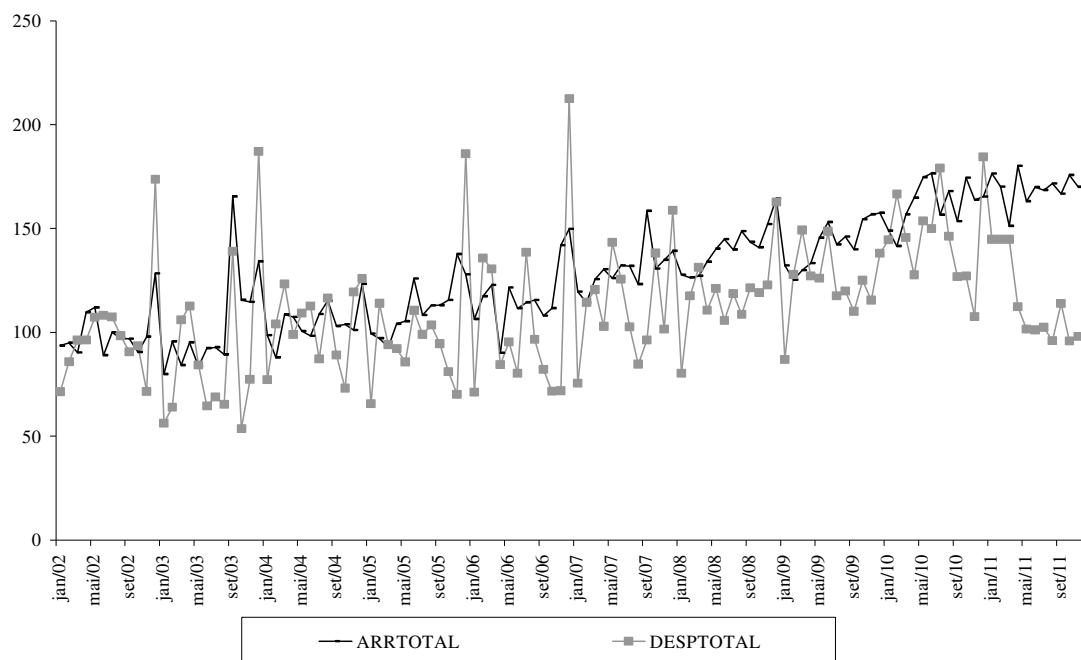
arrecadação, é necessário que a variação do PIB trimestral seja calculada da seguinte forma: trimestre contra trimestre imediatamente anterior.

gasto efetivo mensal e em consonância com os valores da outra base, disponível para o ano de 2002. Para este ano, os valores das despesas foram extraídos do sistema informatizado antigo da AGANP⁵⁷ e foram utilizados os “valores pagos mensalmente”, mais próximo do critério “liquidadas adicionadas aos restos a pagar”, utilizado para o período 2003/2011.

Esses valores diferem um pouco dos que compõem os Relatórios de Execução Fiscal (LRF), com frequência mínima bimestral, fonte da apresentação inicial dos Resultados Primários, porém trata-se da mesma base utilizada na investigação do primeiro problema e foi o método mais consistente encontrado de preservar frequência mensal para as despesas, de forma que pudessem ser confrontadas com as demais séries de atividade econômica e arrecadação.

O Gráfico 6, a seguir, mostra a evolução das variáveis arrecadação total e gastos totais. Podem-se distinguir, pelo menos, três comportamentos distintos para os gastos governamentais: o primeiro compreendido entre o início de 2002 ao final do ano de 2005; o segundo para o período compreendido entre o início de 2006 e o final de 2010 e o terceiro para o transcurso do ano de 2011.

Gráfico 6 – Evolução da Arrecadação Total e Gastos Totais – Goiás (2002/2011)⁵⁸



Fonte: SEFAZ/GO: SARE e B.O. - *Business Objects* (2002/2011)

⁵⁷ Sistema Informatizado Orçamentário e Financeiro e SCP – Sistema de Contabilidade Pública da extinta Agência Goiana de Administração e Negócios Públcos.

⁵⁸ Arrecadação Total e Gastos Totais, desconsiderando o mês de dezembro de 2011, ambas dessazonalizadas pelo método Census X12 do QMS/Eviews.

As estatísticas descritivas para as variáveis ARRTOTAL, DESPTOTAL e PIM PF estão apresentadas na Tabela 10 a seguir:

Tabela 10 – Estatística Descritiva – Principais variáveis (base 2002=100)

Estatística descritiva	ARRTOTAL	DESPTOTAL	PIM PF
Média	127,99	111,52	126,21
Mediana	126,37	108,59	122,01
Máximo	180,12	212,50	181,61
Mínimo	79,91	53,52	93,86
Desvio Padrão	26,86	30,51	20,60
Observações	119	119	119

Fonte: SEFAZ/GO: SARE e B.O. - *Business Objects* e IBGE/SIDRA. (2002/2011).

Nota: calculados pelo software QMS/Eviews.

6 METODOLOGIA ECONOMÉTRICA

Os modelos univariados têm a característica ambígua de, ao mesmo tempo em que preservam o caráter estatístico, perderem em significado econômico. A técnica de diferenciar as séries nesses modelos, na busca de estacionaridade, provoca perda de informações importantes. Por isso, seu uso não é muito indicado para expressar modelos econômicos, uma vez que estes, geralmente, utilizam-se de muitas variáveis. Contudo, mesmo as séries não estacionárias podem possuir uma dinâmica comum. Será por meio da técnica de vetores autorregressivos (VAR) que será possível expressar modelos econômicos de forma mais completa e estimar seus parâmetros.

Um modelo autorregressivo de ordem p pode ser expresso, de uma maneira geral, por um vetor com n variáveis endógenas, X_t , conectadas entre si por meio de uma matriz A, da seguinte forma (BUENO, 2011, p. 195):

$$AX_t = B_0 + \sum_{i=1}^P B_i X_{t-i} + B_{\varepsilon t} \quad [3]$$

onde A é uma matriz $n \times n$ que define as restrições contemporâneas entre as variáveis que compõem o vetor $n \times 1$, X_t ; B_0 é um vetor $n \times 1$ de constantes; B_i são matrizes $n \times n$; B , uma matriz $n \times n$ diagonal de desvios padrões; ε_t , um vetor $n \times 1$ de perturbações aleatórias não correlacionadas entre si, contemporânea ou temporalmente.

A equação 3, também chamada de forma estrutural, expressa as relações entre as variáveis endógenas de um modelo econômico teoricamente estruturado, que são mutuamente influenciadas umas pelas outras. Não há a possibilidade de estimar o modelo diretamente, pois as variáveis são, individualmente, correlacionadas aos erros ε_t e isto ocorre por causa do efeito *feedback* – cada uma das variáveis depende contemporaneamente da outra, efeito este que tende a se propagar. O VAR é que permitirá desenvolver técnicas para evitar tal efeito, com o objetivo de encontrar “a trajetória da variável de interesse ante um choque nesses erros, ou seja, um choque estrutural” (BUENO, 2011, p. 196).

6.1 Cointegração e Vetores de Correção de Erros – VECM

De acordo com Marques (2003, p. 27) “Duas variáveis são ditas cointegradas se possuem a mesma ordem de integração e existe combinação linear dessas variáveis que seja estacionária”.

Quando séries temporais são integradas de grau 1 [$X_t \sim I(1)$], estacionarizá-las [$X_t \sim I(0)$] fará com que se percam as relações dinâmicas de longo prazo entre as variáveis em análise. O modelo só será indicado para análises de curto prazo.

Assim, técnicas de cointegração são utilizadas em estimativas de regressões que envolvem séries temporais⁵⁹ com o objetivo de preservar as relações dinâmicas de longo prazo entre as variáveis.

Outro limitador para a utilização dos primeiros modelos econométricos é que a relação entre as variáveis se dá unidirecionalmente, isto é, a causalidade é do tipo “X causa Y” ou “Y causa X”. Entretanto, existem situações em que as relações de causalidade entre as variáveis econômicas ocorrem de forma simultânea, havendo um “fluxo de influência de mão dupla”. Para esses casos, o método desenvolvido por Johansen (1988) é o mais indicado, pois procura suprir essas lacunas por meio das seguintes incorporações metodológicas:

- 1 – Vetores Autorregressivos (VAR);
- 2 – Modelo de Correção de Erros (VECM)

6.2 Técnicas de Cointegração

Os testes de EG – Engle-Granger – e DWRC – Durbin Watson para Cointegração – foram aprimorados de forma a serem multivariados e evitar autocorrelação serial dos resíduos, segundo testes desenvolvidos por Johansen (1988), por Stock e Watson (1988) e por Johansen e Juselius (1990). A metodologia de cointegração proposta por Johansen (1988) pode ser aplicada para duas ou mais séries e seu ponto de partida é o teorema de representação de Granger.

⁵⁹ Quando duas ou mais séries forem não estacionárias, há o problema de a regressão entre elas ser espúria. Porém, séries que são integradas de mesma ordem $I(d)$ podem ser cointegradas, i.e., a combinação linear (u_t) delas pode ser estacionária:

$$u_t = X_t - \beta_1 - \beta_2 Y \quad (1)$$

Se assim for, a regressão sobre os níveis das variáveis faz sentido e as informações relevantes de longo prazo serão mantidas, uma vez que não é necessário regredi-las em diferença, o que implicaria validá-la apenas para o curto prazo:

$$X_t = -\beta_1 + \beta_2 Y \quad (2)$$

onde, $u_t = (2)$, β_2 o parâmetro cointegrante e a equação (2) a regressão cointegrante.

A metodologia VAR tem como característica marcante considerar todas as variáveis como endógenas, formando um sistema de equações estimadas pelo Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Cada variável endógena é explicada por seus próprios valores passados (defasados) e pelos valores defasados de todas as outras variáveis endógenas do modelo. Tal metodologia vem sendo largamente utilizada para a construção de sistemas de previsão de séries temporais inter-relacionadas, bem como “para a análise dos impactos dinâmicos dos distúrbios aleatórios sobre o sistema de variáveis que compõem o modelo”. (VERÍSSIMO, 2010, p. 38).

Matematicamente, o modelo VAR pode ser representado da seguinte forma:

$$Y_t = A_1 Y_{t-1} + \dots + A_p Y_{t-p} + B_{xt} + \varepsilon_t \quad [4]$$

onde:

Y_t é um vetor k de variáveis endógenas;

xt , um vetor d de variáveis exógenas;

A_1, \dots, A_p e B são matrizes de coeficientes a serem estimados e

ε_t é um vetor de inovações não correlacionado com seus próprios valores defasados e com todas as variáveis do lado direito de [4] e que pode estar correlacionado no tempo (ANDRADE, 2006, p. 88).

A metodologia de Cointegração e Vetores Autorregressivos (VAR) é adequada aos propósitos deste trabalho por se entender que as variáveis estudadas devam guardar relações de longo prazo e pela verificação de que não é recomendável a retirada das respectivas tendências das variáveis, o que significa dizer que elas não devem ser tratadas como processos de tendência estacionárias (PTE), mas sim como processos de diferença estacionárias (PDE). Assim, pelo lado da arrecadação espontânea, espera-se que choques do produto, por exemplo, interfiram na arrecadação espontânea de curto-prazo, mas, tão logo sejam dissipados, ambas as variáveis deverão convergir para um comportamento padrão, com sincronismo de longo prazo. Pelo lado da análise “arrecadar/gastar”, espera-se o mesmo.

Silva *et al.* (2010) utilizam-se da metodologia de Johansen (1988) para avaliar a dinâmica do orçamento fiscal brasileiro entre o primeiro trimestre de 1999 e o terceiro de 2008 e chegaram à conclusão de que o Brasil segue uma causalidade do tipo “gastar/arrecadar”. A análise foi realizada para o período compreendido entre o primeiro trimestre de 1999 e o terceiro trimestre de 2008, evitando os efeitos da crise econômica mundial na economia brasileira.

Embora a metodologia de VAR mostre relações de longo prazo entre as variáveis estudadas, os desvios de curto prazo são também captados pelo Modelo de Correção de Erros

(VECM) que, além de indicar a velocidade de ajuste dos desvios de curto prazo rumo ao equilíbrio de longo prazo, irá também, por meio da sua significância estatística, indicar a relação de causalidade das variáveis (ENDERS; 2004 *apud* SILVA *et al.*, 2010).

Um dos maiores desafios da metodologia VAR é a escolha da duração apropriada do número de defasagens das variáveis. Geralmente são utilizados os critérios de informação de Schwarz (SC) e Akaike (AIC). Dita escolha é importante para identificar as relações de causalidade entre as variáveis existentes no VAR, assim como no VEC. Para variáveis estacionárias podem ser usados os testes de causalidade Granger. Para variáveis não estacionárias, utilizam-se os parâmetros do mecanismo de correção de erros.

Na presente dissertação será aplicado o mesmo método de Silva *et al.* (2010) para verificar qual das quatro possibilidades⁶⁰ de causalidade ocorreu no regime fiscal do estado de Goiás para o período de janeiro de 2002 a dezembro de 2011.

6.3 Modelo de Correção de Erros – VECM

Caberá ao Modelo de Correção de Erros (VECM) fazer a ligação entre os aspectos relacionados à dinâmica de curto prazo aos de longo prazo.

O VECM é uma versão mais completa do VAR, pois este com variáveis não estacionárias, mas diferenciadas, omite variáveis relevantes. O modelo de correção de erros irá corrigir este problema (BUENO, 2011, p. 249).

Partindo de um modelo multivariado VAR em nível e do teorema de Granger⁶¹ – que expressa a ideia de que é possível decompor Φ em duas matrizes multiplicativas (matriz de cointegração, β , e matriz de ajustamento, α) quando a matriz não tem posto pleno – será possível oferecer uma interpretação econômica às séries temporais, a qual será a base para se desenvolver o teste de cointegração multivariado de Johansen⁶².

$$X_t = \Phi X_{t-1} + \Phi X_{t-2} + \dots + \Phi_p X_{t-p} + e_t \quad [5]$$

A partir desses conceitos e de manipulações algébricas em [5]⁶³, é possível mostrar que:

⁶⁰ Como visto na seção 4.1, as possibilidades são: “Arrecadar/Gastar”, “Gastar/Arrecadar”, Sincronismo Fiscal e Separação Institucional.

⁶¹ Se $|\Phi(Z)| = 0$ implica que $Z \geq I$ e $0 < \text{posto } (\Phi) = r < n$; então existem as matrizes α e β de dimensão $n \times r$ tal que: $\Phi = \alpha\beta'$.

⁶² Ignore a possível existência de uma constante.

⁶³ SILVA, 2009. Para uma formulação matemática mais detalhada do VECM, ver BUENO R.D.L.S (2011, p. 249-252).

$$\Delta X_t = \pi_0 + \pi_1 \Delta X_{t-1} + \pi_2 \Delta X_{t-2} + \dots + \pi_p \Delta X_{t-p} + e_t \quad [6]$$

Haverá, então, duas possibilidades:

1 – Se $\pi = 0$, não existe cointegração.

Como as variáveis são $I(1)$, deve-se estimar o VAR com as variáveis em 1ª diferença, sem incluir X_{t-1} ;

2 – Se $\pi \neq 0$, estimar o modelo ignorando X_{t-1} não é adequado. Omitir este termo produzirá um erro de especificação.

É possível mostrar que $\pi = \alpha * \beta$, em que β é o vetor de cointegração. Desta forma:

$$\Delta X_t = \pi_0 + \alpha \beta X_{t-1} + \pi_1 \Delta X_{t-1} + \pi_2 \Delta X_{t-2} + \dots + \pi_p \Delta X_{t-p} + e_t \quad [7]$$

Neste caso, se as variáveis são $I(1)$ e não existe cointegração, o procedimento indicado é estimar o VAR em 1ª diferença. Se existir cointegração, o passo seguinte é estimar o VEC.

De [7] é possível obter-se o VEC:

A existência de um vetor cointegrante β não nulo⁶⁴ implica atender a relação:

$$u_t = x' \beta \sim I(d - b), b > 0.$$

Então, em termos defasados, $u_{t-1} = \beta X_{t-1}$. Substituindo-o em [7], obtém-se:

$$\Delta X_t = \pi_0 + \alpha u_{t-1} + \pi_1 \Delta X_{t-1} + \pi_2 \Delta X_{t-2} + \dots + \pi_p \Delta X_{t-p} + e_t \quad [8]$$

onde, α é o *coeficiente de ajuste* e u_{t-1} os *desvios da relação de longo prazo*.

Supondo $u_{t-1} = 0$ e normalizando $\beta = 1$ é possível provar que o equilíbrio de longo prazo requer:

$$u_{t-1} = \beta X_{t-1} = 0$$

Quando a relação acima for diferente de zero, a série estará fora de seu equilíbrio de longo prazo. O erro – em relação ao equilíbrio – afeta ΔX_t via α , que é o *coeficiente de ajuste*.

Portanto, considerando que haja cointegração, o modelo será chamado de modelo de correção de erros porque explicará ΔX_t por dois componentes: o de curto prazo, βX_{t-1} , e a relação de longo prazo, u_{t-1} .

De acordo com o Teorema de Representação de Granger⁶⁵, na presença de cointegração, sempre será possível associar ao VAR a correção de erros.

⁶⁴ ENGLE & GRANGE (1987).

⁶⁵ Se $X_t \sim CI(1,1)$, X_b tem representação em forma de VECM.

7 RESULTADOS

Os resultados estão dispostos em duas partes: na primeira são apresentados e discutidos os resultados relacionados ao primeiro problema de pesquisa, buscando identificar as razões para um substancial aumento da arrecadação acima do crescimento econômico; na segunda, os resultados relacionados ao segundo problema de pesquisa: que tipo de relação (causalidade) existiu entre gastos e receitas públicas em Goiás no período em análise? Ela pode justificar o crescimento desproporcional das despesas que venha a comprometer o ajuste fiscal do estado de Goiás?

7.1. Análise dos Resultados Extraeconômicos da Arrecadação Goiana

7.1.1 Arrecadação Total

O desempenho da economia goiana apresentado no capítulo 4 demonstrou que as receitas totais cresceram 76,6% no período, ao passo que o PIB real variou 56,1%. Trata-se do resultado primário que inclui, obviamente, o mês de dezembro de 2011, que em outras análises é removido. Para que se possa melhor avaliar as origens do desempenho é necessário segmentar os grupos arrecadação total e despesas totais.

Os principais subgrupos da arrecadação estadual são: ICMS, IPVA, ITCD⁶⁶, Outras Receitas, Outros Tributos, Transferências Governamentais⁶⁷. Os principais tributos estaduais estão, ainda, subdivididos em Arrecadação Espontânea, Ação Fiscal e Dívida Ativa, sendo que o somatório compõe a Receita Gerencial do Estado que, adicionada às transferências governamentais⁶⁸, totaliza a Receita Bruta Total.

A Tabela 11 traz a evolução da participação dos grupos de receitas na arrecadação total estadual no período 2002/2011. Trata-se da análise horizontal explicada na seção 5.1. Nela há dois totalizadores para o ano de 2011: o primeiro inclui o mês de dezembro e o segundo não. A análise incluindo o mês de dezembro harmoniza-se com os resultados primários e a outra oferece uma dimensão melhor da composição regular da arrecadação, para fins de comparações anuais. Os anos de 2002 e 2011 foram anos em que ocorreram fortes

⁶⁶ Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações.

⁶⁷ Até o ano de 2002 estão contabilizadas em Outras Receitas. A partir de 2003, estão desmembradas.

⁶⁸ Há, ainda, a arrecadação do Fundo PROTEGE Goiás, o fundo de combate à pobreza do estado. Para fins deste trabalho está agrupado em “Outras Receitas”.

programas de recuperação de créditos, razão do descompasso participativo do ICMS no total arrecadado, tendo em vista que tais arrecadações são capturadas em OUTRASREC.

Tabela 11 – Receita Bruta Total – Participação (%) por Grupos – 2002/2011

Ano Pgto	ICMS	IPVA	ITCD	OUTRASREC	OUTROSTrib.	TRANFGOV
2002	55,37	3,29	0,23	20,79	0,12	20,20
2003	66,93	3,20	0,31	9,06	0,06	20,44
2004	65,11	3,34	0,38	10,29	0,06	20,81
2005	61,16	3,47	0,35	13,24	0,06	21,71
2006	64,45	3,80	0,41	9,71	0,06	21,57
2007	63,19	3,55	0,44	9,25	0,06	23,50
2008	63,14	3,42	0,54	7,21	0,72	24,97
2009	63,74	4,10	0,58	5,53	1,41	24,65
2010	63,84	4,12	0,54	6,98	1,36	23,16
2011	57,54	3,67	0,59	16,70	1,18	20,31
2011*	64,50	4,34	0,69	5,60	1,39	23,48
Δ %	16,49	31,97	200,23	-73,05	1.068,50	16,22

Fonte: SEFAZ/GO: SARE e B.O. - *Business Objects* (2003 a 2011) e Anexo 10 da Lei 4.320/64 (2002).

Notas: *excluso o mês de dezembro; arrecadação autônoma é o somatório das arrecadações, excluídas as transferências governamentais.

As menores contribuições individuais advêm dos subgrupos IPVA, ITCD e Outros Tributos que, somados, participaram com 3,64% da Receita Bruta Total no ano de 2002; em 2011, esta participação foi de 6,41%. O incremento maior de participação se deu no subgrupo Outros Tributos, pois a partir de 2008 houve a unificação das contas de tributos de vários órgãos da administração estadual junto à SEFAZ⁶⁹. O ITCD (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis ou Doações) tem participação individual muito pequena sobre a arrecadação total, porém sua participação triplicou no período, podendo ser tal crescimento atribuído à gestão mais eficiente do mesmo. O IPVA oscilou entre 3,29% (2002) e 4,34% (2011) de participação, crescimento de 35,6%, no período 2003/2011⁷⁰. O valor venal da frota oscilou entre R\$ 4,995 bilhões (2003) a R\$ 6,178 bilhões (2011) em valores deflacionados pelo IGP-DI⁷¹, crescimento de 23,7%, o que sugere ter havido melhorias na arrecadação deste tributo.

O subgrupo Outras Receitas registrou quedas sucessivas de participação após o ano de 2005 (13,24%), sendo que em 2011 ocorreu o valor mais baixo da série, quando analisado

⁶⁹ Até fevereiro de 2008 esta receita era composta por apenas 8 tipos de taxas que provinham de apenas um órgão, a SEFAZ. Em agosto de 2008 a migração atingiu 13 órgãos e 23 taxas, agora sob a administração do Tesouro Estadual, de acordo com a GEAF – Gerência de Arrecadação e Fiscalização.

⁷⁰ Os dados da frota só podem ser retirados do B.O. a partir do ano de 2003.

⁷¹ Em valores de 2011 a frota foi avaliada em R\$ 10,4 bilhões.

pela ótica da exclusão do mês de dezembro, 5,60%⁷². A redução acumulada do período 2003/2011 foi de 38,2%.

Quanto aos dois grupos de maior participação, ICMS total e Transferências Governamentais, percebe-se que variaram na mesma intensidade. Isto quer dizer que houve equilíbrio participativo entre a arrecadação do principal tributo estadual e as transferências do governo federal. Por outro lado, caso considere-se que a capacidade de arrecadação autônoma do estado pode ser medida pelo total arrecadado subtraído das TRANSFGOV, houve uma ligeira queda desta capacidade entre 2002 e 2011: de 79,8% para 76,5%.

A análise, até aqui, favorece a opinião de que o pequeno *trade-off* de participação em favor das transferências governamentais não significa que este subgrupo tenha exercido forte influência no ajuste fiscal goiano, como ocorrido com outros entes federativos, de acordo com as conclusões de Piancastelli e Boueri (2008). Contudo, melhores conclusões podem ser alcançadas depois de combinadas essas com as da análise vertical, o que permitirá confrontar o crescimento dos subgrupos no período com o crescimento total das receitas (76,6%).

Ao se observar o crescimento da arrecadação entre os dois subgrupos de maior contribuição, demonstrado na Tabela 12, nota-se que o ICMS Total cresceu 90% no período (crescimento médio anual de 7,4%), enquanto as Transferências Governamentais, 83,9%, e crescimento médio anual de 7,0% no período. Embora seja significativo saber que a arrecadação total do principal tributo estadual cresceu acima das Transferências Governamentais, este resultado não pode ser encarado como resposta ao primeiro problema de pesquisa, uma vez que é aproximação do resultado **operacional** e não do **primário**⁷³, cuja constatação da variação das receitas acima da atividade econômica motivou a perquirição inicial.

⁷² R\$ 2,476 milhões, advindos, principalmente, da negociação da CELG e da venda da contas da administração pública direta e indireta à CEF, exceto o poder judiciário.

⁷³ O resultado primário se difere do operacional pelo fato de não computarem no primeiro as receitas e despesas financeiras, como, por exemplo, receitas de multa e juros e remunerações de ativos financeiros, bem como juros e amortizações de dívidas.

Tabela 12 – Participação e Crescimento dos Componentes do Subgrupo ICMS Total e TRANSFGOV (2002/2011)

Ano	ICMS Total (A)	%	TRANSFGOV (B)	%	(A) +(B)
2002	3.020.446.812,71	73,27	1.102.093.475,29	26,73	4.122.540.288,00
2003	3.435.144.032,72	76,60	1.049.181.108,69	23,40	4.484.325.141,41
2004	3.294.783.903,41	75,78	1.053.179.719,43	24,22	4.347.963.622,84
2005	3.449.728.193,28	73,80	1.224.835.717,60	26,20	4.674.563.910,88
2006	3.755.714.635,02	74,92	1.257.023.094,86	25,08	5.012.737.729,88
2007	3.981.572.111,05	72,89	1.480.512.777,60	27,11	5.462.084.888,65
2008	4.379.128.534,51	71,66	1.731.759.600,82	28,34	6.110.888.135,33
2009	4.627.251.244,08	72,11	1.789.339.605,50	27,89	6.416.590.849,58
2010	4.987.464.828,78	73,38	1.809.481.022,07	26,62	6.796.945.850,85
2011	5.741.435.107,30	73,91	2.026.926.737,05	26,09	7.768.361.844,35
Crescimento % 2011/2002	90,09		83,92		88,44

Fonte: SEFAZ/GO: SARE e B.O. - *Business Objects*. (2002/2011).

Nota: De 2003/2011, B.O.; para o ano de 2002, diretamente do SARE.

Para se alcançar o resultado primário, obedecendo aos valores extraídos do B.O ou do SARE, existem dois problemas principais: 1 – neste caso não será possível buscar os dados de 2002 no SARE. A base terá que ser analisada a partir do ano de 2003, tendo em vista que no sistema anterior (2002, inclusive, e anos anteriores) não há a segmentação, dentro de ICMS espontâneo, de “valores originais” e “crédito a subtrair”, 2 – O B.O. não tem um universo que retorne resultado primário. Seus valores refletem os recolhimentos brutos fiscais; dele necessita-se ser subtraída a cota-parte dos municípios (25%). Entretanto, foi possível estabelecer uma metodologia de apuração do resultado primário a partir do B.O.⁷⁴ e os resultados demonstraram consistência com os apurados nos RREO encaminhados à STN (Tabela 13). Para fins de apuração do crescimento das bases, esta metodologia não apresentará distorções nos resultados.

⁷⁴ Vide Nota de Rodapé n.º 51.

Tabela 13 – Participação e Crescimento dos Componentes do Subgrupo – ICMS Total no conceito primário* – 2003/2011

Ano	AÇÃO FISCAL	%	DÍVIDA ATIVA	%	ESPONTÂNEO	%	ICMS Total
2003	27.290.972,28	1,01	19.129.435,68	0,71	2.655.298.094,09	98,28	2.701.718.502,05
2004	30.291.607,61	1,17	35.661.352,71	1,38	2.516.210.350,37	97,45	2.582.163.310,70
2005	44.621.639,29	1,65	26.160.947,03	0,96	2.641.636.485,69	97,39	2.712.419.072,01
2006	52.291.787,83	1,78	69.796.748,49	2,38	2.813.593.610,35	95,84	2.935.682.146,67
2007	12.562.851,92	0,40	29.191.694,38	0,92	3.118.416.356,78	98,68	3.160.170.903,08
2008	14.720.361,36	0,43	36.668.174,45	1,06	3.410.946.327,09	98,52	3.462.334.862,90
2009	18.459.746,92	0,51	52.536.422,33	1,44	3.577.185.029,32	98,05	3.648.181.198,56
2010	90.175.831,46	2,31	66.400.248,87	1,70	3.747.530.107,38	95,99	3.904.106.187,71
2011	62.121.172,67	1,37	268.800.204,06	5,94	4.192.691.880,61	92,68	4.523.613.257,35
Crescimento % 2011/2003	127,63		1.305,17		57,90		67,43

Fonte: SEFAZ/GO: SARE e B.O. - *Business Objects*. (2002/2011).

* Nota: aproximação dos valores declarados nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal/CGE a preços de 2003.

A análise vertical demonstra que a taxa de crescimento do ICMS Total foi de 67,43% no período (8 anos), o que equivale à média anual de 6,65% de crescimento. A taxa de crescimento das receitas primárias foi de 76,6% para nove anos (2002/2011) e equivale a 6,52% de crescimento médio anual. Se comparados oito anos a esta taxa, a receita primária teria crescido 65,75%. Portanto, pode-se inferir que o ICMS total contribuiu mais que proporcionalmente para o resultado obtido pelas receitas primárias totais.

Relativamente ao ICMS espontâneo, o crescimento de 57,9% equivale a uma taxa média anual de 5,88%. O que se observa é que os subgrupos Ação Fiscal e Dívida Ativa, devido a desempenhos muito superiores, é que puxarão para cima o resultado do ICMS Total aos níveis de 67,43% de crescimento no período. A captação de recursos extras na fonte Dívida Ativa começa a se intensificar a partir de 2009 e consegue, em 2011, contribuir com mais de R\$ 358 milhões no ICMS, enquanto o subgrupo Ação Fiscal contribui com pouco menos de R\$ 89 milhões⁷⁵, o que equivale a mais de um mês de ICMS espontâneo médio.

Fato importante é registrar que a taxa de crescimento médio anual das TRANSGOV (7%) superou, em boa medida, a equivalente do ‘ICMS espontâneo primário’ (5,88%), o que permite concluir que as TRANSGOV contribuíram, relativamente, mais para o alcance do resultado primário.

As análises realizadas até aqui permitem declarar a resposta (**RI**) ao primeiro problema de pesquisa:

⁷⁵ Lembrar que os valores estão deflacionados para o início da série, 2003. Os respectivos valores nominais para o ano de 2011 são R\$ 716,8 milhões e R\$ 206,8 milhões. A média do ICMS espontâneo de 2011 foi de R\$ 745,9 milhões. O obtido em 2003, no início da série, foi 21% de um mês de ICMS espontâneo.

R1: O desempenho das receitas primárias totais, significativamente acima da atividade econômica, no período 2002/2011, pode ser atribuído à manutenção da arrecadação total do principal tributo estadual (ICMS) em níveis razoavelmente acima da arrecadação espontânea de ICMS. Contudo, tal resultado se deve, prioritariamente, à combinação de um grande esforço de arrecadação, cujo efeito se manifestou nos subgrupos Dívida Ativa e Ação Fiscal nos últimos anos da série, combinados com um volume crescente de recursos das transferências governamentais ao longo de todo o período. Adicionalmente, a existência do ciclo econômico positivo possibilitou a arrecadação espontânea de ICMS em níveis elevados, ainda que seu desempenho tenha sido um pouco inferior às transferências e aos subgrupos Dívida Ativa e Ação Fiscal. A venda de ativos, como a negociação da CELG, também contribuiu para reverter o aperto fiscal registrado em 2010.

7.1.2 Despesa Total

Relativamente às despesas, os dados demonstrados na Tabela 14 a seguir auxiliam a identificar como os grupos de despesas contribuíram para o ajuste fiscal realizado em Goiás durante o período 2002/2011.

Tabela 14 – Grupos de Despesas – Participação % – 2002 / 2011

Anos	Amortização da Dívida	Inversões Financeiras	Juros e Encargos da Dívida	Investimentos	Outras Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais
2002	3,15	0,03	4,62	8,03	38,27	45,90
2003	4,52	0,17	4,25	7,26	41,77	42,04
2004	4,81	0,10	3,43	9,89	38,71	43,07
2005	5,07	0,06	4,04	7,78	38,34	44,71
2006	5,00	0,03	5,17	4,68	35,03	50,09
2007	5,06	0,15	4,34	4,04	35,23	51,18
2008	4,57	0,05	4,72	6,12	37,39	47,15
2009	4,68	0,10	4,86	5,39	36,54	48,44
2010	3,63	0,36	4,54	7,24	34,68	49,55
2011	15,53	0,14	5,83	2,22	19,43	56,85
Δ % 2011/2002	393,38	386,10	25,98	-72,31	-49,24	23,86
Δ % 2010/2002	15,21	1.138,70	-1,82	-9,81	-9,39	7,96

Fonte: SEFAZ/GO: SARE e B.O. - *Business Objects*. (2003 a 2011) e AGANP/SIOF (2002).

A Tabela 14 traz duas linhas de variação acumulada: uma para o período completo 2011/2002 e outra para o período 2010/2002. Esta distinção é conveniente em função do forte

ajuste realizado nas despesas em 2011, associado à negociação dos ativos da CELG, que envolveram amortizações de dívidas do estado de Goiás com a concessionária no valor de R\$ 1,7 bilhões, para atender ao Termo de Novação de Obrigações firmado para negociação da empresa. Dessa forma, para manter a uniformidade de comparação, é importante levar em consideração os resultados 2010/2002.

Para análise do resultado primário, conforme já apresentado na sessão 4.2, os grupos Outras Despesas Correntes e Investimentos contribuíram para reduções próximas a dez por cento no período 2010/2002. Por outro lado, o grupo Pessoal e Encargos Sociais apresentou aumento próximo a 8% no mesmo período e registrou crescimento significativo no último ano, 2011⁷⁶, o que fez elevar para 23,86% a variação positiva no período completo 2011/2002. É interessante notar que o somatório dos grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes não apresentou variação entre os anos de 2002 e 2010, ambos com 84,2%. No ano de 2011, este somatório foi de 76,28%, mas graças ao forte contingenciamento do grupo Outras Despesas Correntes.

Na análise do resultado operacional, as contas de Amortização da Dívida variaram positivamente em participação (15,21%) no período 2010/2002. Considerando o período 2011/2002, que inclui os resultados de amortização de dívidas da CELG em 2011, o resultado é uma expressiva variação no período: 393,38%. A conta de juros e encargos da dívida variou em participação 25,98% no período 2011/2002 e registrou pequena redução na variação, 1,82%, caso se considere o período 2010/2002.

A análise geral aqui realizada indica que o ajuste que Goiás praticou no período 2002/2011 é uma variante dos resultados encontrados por Santos (2010)⁷⁷ com elementos dos resultados de Piancastelli e Boueri (2008). O que há em comum com os resultados do primeiro são os aumentos de receitas, sobretudo após 2005, crescimento não proporcional dos juros e encargos da dívida (exceto 2011) e redução mais que proporcional no nível de investimentos, extremamente penalizado no último ano da série. Com relação aos resultados encontrados por Piancastelli e Boueri (2008), Goiás vem realizando seu ajuste fiscal por meio, também, de grande esforço fiscal e em razão do crescimento das transferências governamentais que se mantêm em níveis elevados. Este tipo de ajuste pode ser considerado tênu, pois, além de depender da manutenção da arrecadação em níveis elevados, depende da combinação de diversos outros fatores para resultar em equilíbrio das contas públicas.

⁷⁶ Em razão do impacto da aprovação de vários planos de carreira e aumentos salariais.

⁷⁷ Conforme apresentado na seção 2.4.

Com o resultado do ano de 2011, o ajuste requer maiores cuidados, uma vez que a conta Pessoal e Encargos Sociais deu significativo salto e piorou a qualidade do ajuste. Em um cenário de reversão do ciclo econômico (desaquecimento ou recessão), a situação fiscal do estado pode caminhar para realização de déficits primários crescentes.

A análise da arrecadação e das despesas totais permite concluir que as variáveis de controle do ajuste fiscal do estado, no período em análise, foram: Dívida Ativa, Transferências Governamentais e economia em ciclo positivo, pelo lado da arrecadação, e investimentos, pelo lado da contenção de despesas.

7.2 Resultados da Análise Econométrica

Das constatações realizadas até o momento, percebe-se que o modelo econométrico indicado para o tratamento conjunto das três séries é o VAR com correção de erros (VECM). Isto significa que as variáveis ARRTOTAL, DESPTOTAL e PIM PF mantêm relação de longo prazo, mesmo na ocorrência de choques de curto prazo. Após algum tempo as referidas variáveis voltarão para seu comportamento de longo prazo. Isto é importante para futuras previsões, pois na possibilidade de recessões será possível prever o tempo de retorno da arrecadação aos níveis anteriores ao choque.

Sendo assim, os testes a serem aplicados devem verificar, primeiramente, se as séries são ou não estacionárias; se não, testar a estacionaridade dos resíduos para verificar se as mesmas se cointegram e aplicar o teste de cointegração multivariado de Johansen, conforme [5]. Caso se confirme a cointegração ($\pi \neq 0$, como em [6]), as séries apresentarão relação de longo prazo e será possível estimar o tempo de desvio das variáveis, em caso de quebras estruturais.

O primeiro passo, então, é a aplicação dos testes de estacionaridade. Os testes aplicados para verificação foram: ADF – Dickey Fuller Ampliado e o teste KPSS (Kwiatkowiski, Phillips, Schmidt e Shin)⁷⁸. O resultado de ambos, apresentados na Tabela 15, sugere que as três séries sejam não estacionárias em nível. Isto é constatado, no ADF, pelos valores da estatística de teste maiores que os valores críticos nos níveis de significância de 1% e 5%, não podendo rejeitar a hipótese de existência de raiz unitária. Por outro lado, o resultado do KPSS aponta para rejeitar a existência de estacionaridade nos níveis de 1% e 5% de significância, mais uma vez reforçando a presença de raiz unitária nas três séries.

⁷⁸ O KPSS é um teste complementar, pois o ADF pode apresentar baixo poder, “particularmente ante a presença de um componente de médias móveis perto do círculo unitário”. (BUENO, 2011, p. 129). Seu poder é muito baixo se tratar de um ARIMA (p,1,1).

Tabela 15 – Testes de Raiz Unitária

Séries	Estatística de teste	Lag	ADF		Rejeita H_0 raiz unitária	
			Valores críticos		1%	5%
			1%	5%		
DESPA	-1,935557	4	-3,487550	-2,886509	NÃO	NÃO
ARRSA	-0,939413	2	-3,487550	-2,886509	NÃO	NÃO
PIM PF	-0,237967	1	-3,487550	-2,886509	NÃO	NÃO

Séries	Estatística de teste	Lag	KPSS		Rejeita H_0 estacionaridade	
			Valores críticos		1%	5%
			1%	5%		
DESPA	0,984553	8	0,739	0,463	SIM	SIM
ARRSA	1,226442	9	0,739	0,463	SIM	SIM
PIM PF	1,211669	9	0,739	0,463	SIM	SIM

Fonte: QMS/Eviews

Nota: estimativas com constante e tendência.

Constatada a não estacionaridade, selecionar a ordem p do modelo VAR é o próximo passo. Esta escolha significa optar pelo número de defasagens que retirará a autocorrelação dos resíduos das séries, obtendo “resíduos brancos” para as mesmas. A defasagem necessária para que isto ocorra em uma das séries pode não ser a mesma para as demais. O recomendável é usar tantas defasagens quantas forem necessárias para obter-se “resíduos brancos” em todas as variáveis endógenas (BUENO, 2011, P. 201).

Para a escolha do número ótimo de defasagens, foram aplicados três testes de critério de informação: Akaike (AIC), Schwarz (SC) e Hannan-Quinn (HQ). Dois deles apontam para utilização de duas defasagens (AIC e HQ) e o teste SC sugere apenas uma, como se vê da Tabela 16. O critério AIC apresenta o problema de superestimar assintoticamente a ordem do VAR com probabilidade positiva e testes de diagnósticos adicionais confirmaram uma (01) defasagem como melhor modelo a ser estimado. Optou-se, então, pela utilização do critério SC.

Tabela 16 – Critério de seleção do melhor modelo

Defasagens	AIC	SC	HQ
0	25,67185	25,74508	25,70156
1	23,22658	23,51950*	23,34541
2	23,11178*	23,62440	23,31974*
3	23,20142	23,93372	23,49849

Fonte: QMS/Eviews

Notas: AIC: Critério de Informação Akaike; SC: Critério de Informação Schwarz; HQ: Critério de Informação Hannan-Quinn.

* indica a ordem selecionada por cada critério.

Definido o número de defasagens (uma), o próximo passo é realizar o teste de cointegração de Johansen para determinar se há e quantos são os números de vetores de cointegração do sistema. A primeira coluna da Tabela 17 retorna o resultado do teste, sob a hipótese nula de existência de vetores cointegrantes. Os resultados apontam rejeição da hipótese nula para inexistência de vetor, bem como de apenas um vetor de cointegração. O resultado do teste é, portanto, a aceitação de dois vetores cointegrantes, pois é o único resultado em que a estatística de traço aparece com probabilidade de ser inferior aos valores críticos de significância adotado pelo teste (5%). Conclui-se que a hipótese alternativa é rejeitada.

Tabela 17 – Testes de Cointegração: Receitas e Despesas Governamentais

Há r vetores cointegração	Autovalor	Traço	Valor Crítico (5%)	Prob.**	Máximo	Valor Crítico (5%)	Prob.**
$r = 0^*$	0,463567	128,5486	29,79707	0,0000	73,4921	21,13162	0,0000
$r = 1^*$	0,368687	55,05648	15,49471	0,0000	54,2745	14,2646	0,0000
$r = 2$	0,006605	0,781980	3,841466	0,3765	0,78198	3,841466	0,3765

Fonte: QMS/Eviews

Notas: *denota rejeição de H_0 com um nível de significância de 5%. **P-valores baseados em MacKinnon-Haug-Michelis (1999).

Confirmada a existência de vetores de cointegração (dois), fica identificada a relação de longo prazo entre as variáveis. A verificação de quais delas guardam esta relação é realizada com o teste VECM apresentado na Tabela 18. Nela pode-se perceber que as variáveis ARRTOTAL_SA e DESPTOTAL_SA, ambas com uma (01) defasagem, são cointegradas, confirmando a existência de relação de longo prazo entre receitas e despesas orçamentárias do estado de Goiás.

Contudo, esta relação pode ser “rompida temporariamente” em caso de choques estruturais, causando desvios na relação de curto prazo. Para que retornem à trajetória comum de longo prazo, será o vetor de correção de erros que fará com que ambas voltem a restabelecer a relação de longo prazo.

A Tabela 18 traz os resultados dos vetores de cointegração e o modelo de correção de erros. Ao focar na análise de curto prazo, o modelo de correção de erros mostra os dois vetores de cointegração detectados na análise de cointegração. No primeiro vetor (CointEq1), nota-se a significância estatística de ambas, Receita (-6.58819) e Despesa (2.24960). Isso indica que há predominância do fenômeno denominado Sincronismo Fiscal, ou seja, desvios de curto prazo são corrigidos tanto pela receita quanto pela despesa. Já no segundo vetor de cointegração (CointEq2), a despesa (-8.68184) é a única responsável pela correção dos desvios de curto prazo para que seja mantida a trajetória de longo prazo, já que as receitas, por não terem significância estatística (0,35214), não terão capacidade de corrigir desvios de curto prazo. Isso quer dizer que houve **forte tendência de sincronismo fiscal** nas contas públicas de Goiás no período 2002/2011. Também indica que correções, para retorno de trajetória de longo prazo, devem ser realizadas a partir das despesas.

Tabela 18 – Vetores de Cointegração e Modelo de Correção de Erros

Vetor de Cointegração	CointEq1	CointEq2
ARRTOTAL_SA(-1)	1.000000	0.000000
DESPTOTAL_SA(-1)	0.000000	1.000000
PIM(-1)	-1.169126 (0.07742) [-15.1009]	-0.604828 (0.12221) [-4.94899]
C	19.15511	-36,35779
Modelo de Correção de Erros	RECEITA	DESPESA
CointEq1	-0.609133 (0.09246) [-6.58819]	0.370931 (0.16489) [2.24960]
CointEq2	0.019843 (0.05635) [0.35214]	-0.872476 (0.10049) [-8.68184]
C	0.536421 (1.08483) [0.49447]	0.091640 (1.93466) [0.04737]
		0.743644 (0.58123) [1.27943]

Fonte: QMS/Eviews

Obs: ‘desvio padrão’ entre parênteses e ‘estatística t’ entre colchetes.

Finalizada a análise de cointegração e de correção de erros, chega-se ao segundo resultado (**R2**) do trabalho:

R2: a análise conjunta das variáveis arrecadação, gastos e atividade econômica do estado de Goiás, sob a metodologia VAR/VECM, demonstrou haver relação de longo prazo entre as variáveis arrecadação total e despesa total e os vetores de cointegração apontaram forte tendência para que tenha ocorrido “sincronismo fiscal” na relação receitas/despesas do estado no período 2002/2011. Este tipo de relação contribui para o alcance de resultados fiscais melhores. Sendo assim, o sincronismo verificado atenuou a situação fiscal do período e não pode ser razão para eventuais crescimentos desproporcionais de despesas que comprometam o ajuste fiscal. E, sob a perspectiva de Blanchard *et al.* (1990), tal sincronismo contribui para o equilíbrio orçamentário fiscal intertemporal e, por conseguinte, para a sustentabilidade da política fiscal.

8 CONCLUSÃO

A motivação principal deste trabalho partiu da constatação de que a arrecadação estadual teve desempenho significativamente acima do desempenho econômico da região, também muito bom, no período 2002/2011. Com base na percepção teórica de que a atividade econômica fomenta a arrecadação pelo aumento das bases tributáveis, o trabalho buscou responder a dois problemas principais de pesquisa:

1 – Quais os motivos para a **arrecadação** no estado de Goiás ter crescido bem acima do **crescimento econômico da região** no período pós LRF, mais precisamente entre os anos de 2002 e 2010?

2 – Que tipo de **relação (causalidade) existiu entre gastos e receitas públicas em Goiás no período** em análise? Ela pode justificar o crescimento desproporcional das despesas que venha a comprometer o ajuste fiscal do estado de Goiás?

Relativamente ao primeiro problema de pesquisa, tendo se baseado em estudos que analisam a qualidade do ajuste fiscal dos estados brasileiros após a introdução da LRF e a vigência dos planos de reestruturação da dívida das unidades subnacionais, promovidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, e com base nas informações colhidas dos diversos sistemas da SEFAZ/GO e dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, o trabalho chegou às conclusões abaixo delineadas.

O desempenho das receitas primárias totais, significativamente acima da atividade econômica, no período 2002/2011, pode ser atribuído à manutenção do desempenho da arrecadação total do principal tributo estadual (ICMS) em níveis razoavelmente acima do equivalente para a arrecadação espontânea de ICMS. Porém, tal resultado se deve, prioritariamente, à combinação de um grande esforço de arrecadação, cujo resultado se manifestou nos subgrupos Dívida Ativa e Ação Fiscal nos últimos anos da série, associado a um volume crescente de recursos das transferências governamentais ao longo de todo o período. Além disso, a existência de um ciclo econômico longo e positivo possibilitou a arrecadação espontânea de ICMS em níveis elevados, ainda que seu desempenho tenha sido um pouco inferior às transferências e aos subgrupos Dívida Ativa e Ação Fiscal. A venda de ativos, como a negociação da CELG, também contribuiu para reverter o aperto fiscal registrado em 2010.

Relativamente ao segundo problema de pesquisa, a análise buscou encontrar qual modelo de relação intertemporal entre receitas e despesas o estado de Goiás praticou no período. Sustentando-se na metodologia de vetores autoregressivos (VAR) e modelos de

correção de erros, bem como se utilizando das fontes de dados já citadas, concluiu que no estado de Goiás, dentro das possibilidades encontradas na literatura econômica sobre o assunto, houve forte tendência para que se tenha praticado o convencionado como “sincronismo fiscal”, que significa tomar as decisões de gastar e arrecadar de forma simultânea. Este tipo de causalidade contribui para o equilíbrio e não para o desequilíbrio das contas públicas. Sob a perspectiva de Blanchard *et al.* (1990), a constatação de tais resultados sinaliza para sustentabilidade da política fiscal e equilíbrio orçamentário fiscal intertemporal. Portanto, a resposta ao segundo problema de pesquisa é que a execução orçamentária realizada em Goiás não foi fator de desequilíbrios orçamentários durante os anos de 2002 a 2011 e não comprometeu o ajuste fiscal do estado. As dificuldades e os riscos ao ajuste advêm, provavelmente, da velocidade de crescimento e participação de grupos de receitas e de despesas nos respectivos totais.

Cabe ressaltar que o método foi aplicado pela primeira vez para uma única unidade da federação, pelo que foi possível apurar. Na literatura internacional foram encontrados estudos para os estados norte-americanos, porém em seu conjunto, e não em nível de análise isolada para uma única unidade da federação. Os resultados mais comuns encontrados para países da América do Sul estão enquadrados na modalidade “gastar/arrecadar” que, em outras palavras, pode ser interpretada como “primeiro se gasta para depois conseguir as fontes de receita”, denotando uma cultura, no mínimo, imprevidente. A outra possibilidade bastante encontrada, de uma forma geral, foi a de “arrecadar/gastar”, na qual um aumento da carga tributária carrega consigo um subsequente aumento do gasto público. Tais resultados foram muito mais comuns nos estudos realizados em países desenvolvidos.

Como resultado subjacente, é possível concluir que o ajuste que Goiás praticou no período 2002/2011 foi uma variante dos resultados encontrados por Santos (2010)⁷⁹ com elementos dos resultados de Piancastelli e Boueri (2008).

O que há em comum com os resultados do primeiro são os aumentos de receitas, sobretudo após 2005, crescimento não proporcional dos juros e encargos da dívida (exceto 2011) e redução mais que proporcional no nível de investimentos, extremamente penalizado no último ano da série. Com relação aos resultados encontrados por Piancastelli e Boueri (2008), Goiás vem realizando seu ajuste fiscal por meio, também, de grande esforço fiscal e em razão do crescimento das transferências governamentais que se mantiveram crescentes e em níveis elevados durante todo o período.

⁷⁹ Conforme apresentado na seção 3.4.

Nesse sentido, o ajuste é duplamente dependente: da permanência de ciclos econômicos positivos que permitam a manutenção de arrecadação autônoma em níveis elevados, acompanhados de transferências governamentais altas e crescentes. Este tipo de ajuste, considerado tênue, depende da combinação de muitos fatores para resultar em equilíbrio das contas públicas.

A análise permitiu, ainda, concluir que as variáveis de controle do ajuste fiscal do estado foram: Ação Fiscal e Dívida Ativa, Transferências Governamentais e economia em ciclo positivo pelo lado da arrecadação; Investimentos, extremamente penalizados, pelo lado da contenção de despesas.

Por fim, vale registrar que, com base nos resultados do ano de 2011, o ajuste requer maiores cuidados, uma vez que a Conta Pessoal e Encargos Sociais deu significativo salto e piorou a qualidade do ajuste. Em um cenário de reversão do ciclo econômico (recessão), a situação fiscal do estado goiano pode caminhar para realização de déficits primários sucessivos e/ou crescentes.

Neste sentido, fica a sugestão de análise similar para as demais unidades subnacionais, bem como a ampliação do método aqui utilizado contemplando o conceito de “superávit estrutural”, aquele que desconta da arrecadação total os fatores influenciados pelo ciclo da atividade econômica, bem como valores que porventura possam ser enquadrados como “contabilidade criativa”⁸⁰. Tais procedimentos poderiam combater o viés pró-cíclico da política fiscal dos últimos anos, contribuindo para que em anos de maior atividade econômica e melhor arrecadação possa se formar maior poupança a ser investida nos anos de desaquecimento econômico.

⁸⁰ Por exemplo, o intenso controle de despesas na “boca do caixa”, o atraso de restituições e a superestimação das receitas. Para maiores detalhes sobre superávit estrutural ver Schettini *et al.* (IPEA, 2011).

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 6023:2002: informação e documentação: referências: elaboração.* Rio de Janeiro, 2002.

_____. *NBR 10520: 2002: informação e documentação: citações em documentos: apresentação.* Rio de Janeiro, 2002.

_____. *NBR 14724: 2011: informação e documentação: trabalhos acadêmicos: apresentação.* 3. ed. São Paulo, 2011.

AFONSO, A.; RAULT, C. Bootstrap panel Granger-causality between government spending and revenue in the EU. *The William Davidson Institute Working Paper* n. 944. University of Michigan, jan. 2009.

AGANP – Agência Goiana de Administração e Negócios Públicos. SIOF – Sistema de Informações Orçamentárias e Financeiras (antigo). 2002.

ANDRADE, D. C. *Fatores condicionantes do crescimento econômico de longo prazo na China: aspectos teóricos e investigação empírica.* 2006. 237 f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Economia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

ARRIEL, M. F. *Perfil produtivo e dinâmica espacial da indústria goiana – 1999/2007.* 2010. 101 f. Dissertação - PUC/GO, Goiânia, 2010.

BAFFES, J.; SHAH, A. Causality and comovement between taxes and expenditures: historical evidence from Argentina, Brazil and Mexico. *Journal of Development Economics Washington* n. 44, p.311-331, 1994.

BAGHESTANI, H.; McNOWN, R. Do revenues or expenditures respond to budgetary disequilibria? *Southern Economic Journal* 61, p. 311–322, 1994.

BARRO, R. J. Are government bonds net wealth? *The Journal of Political Economy* (Chicago), v. 82, n. 6, p.1095-1117, nov./dez. 1974.

_____. On the determination of the public debt. *The Journal of Political Economy.* (Chicago), v. 87, n. 5, Part. 1, p. 940-971, out. 1979.

BATOLLA, F. P. *Política monetária e sustentabilidade da dívida pública: uma análise do caso brasileiro.* Dissertação de mestrado. FEA/USP, São Paulo, 2004.

BLANCHARD, O. *Macroeconomia.* 4. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2007.

BLANCHARD, O. et al. The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question. *OECD Economic Studies*, n. 15, p.7-36, 1990.

BLANCHARD, O. J. *Suggestions for a new set of fiscal indicators.* Working Papers, n. 79. Paris: OECD, 1990.

BOYD, D.; DADAYAN, L. Revenue declines less severe, but states' fiscal crisis is far from over. State Revenue Report 79, *The Nelson A. Rockefeller Institute of Government*, abr. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 2008.

_____. Lei Complementar n. 87 de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 16 de setembro de 1996, p. 18.261.

_____. Lei 4.320/64 (Anexo 10). Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 de março de 1964, p. 2.745.

BUENO, R. D. L. S. *Econometria de séries temporais*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

CAMARGO, A. P. R. *A diakrisis dos mais sábios: associação comunitária e dissidência política na filosofia grega (séc. IV a.C.)*. 2008. 187 f. Dissertação (mestrado em História) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP, IE-UNICAMP, 2002.

CASTRO, S. D. Diretrizes de política industrial e tecnológica. Goiânia: 2007, mimeo.

CGE – Controladoria-Geral do Estado de Goiás. *Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2002/2011. http://www.cge.go.gov.br/site/relatorios_rreo.php. Acesso em 04 abril de 2012.

CHANG, T., Lui, W. ; CAUDILL, S. Tax-and-spend, spend-and-tax, or fiscal synchronization: New evidence for ten countries. *Applied Economics* n. 12, p. 1553–1561, 2002.

CHANG, T.; CHIANG, G. Revisiting the government revenueexpenditure nexus: Evidence from 15 OECD countries based on the panel data approach. *Finance a úver-Czech Journal of Economics and Finance* n. 59, 2009.

CHENG, B. Causality between taxes and expenditures: Evidence from latin american countries, *Journal of Economics and Finance* n. 23, p. 184–192, 1999.

CHOWDHURY, A. *State government revenue and expenditures: A bootstrap panel analysis*. Working Paper 2011-03. Department of Economics Marquette University State, abr. 2011.

CRUVINEL, H. (Relator). Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as causas do endividamento do estado de Goiás ocorrido no período de 15.03.1991 a 31.12.2009. *Assembleia Legislativa do Estado de Goiás*. Goiânia, GO, 2009.

DARRAT, A. F. Tax and spend, or spend and tax? an inquiry into the turkish budgetary process. *Southern Economic Journal* n. 64, p. 940–956,1998.

DE OLIVEIRA, W. *Lei de responsabilidade fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal*. 2004. 80 f. Monografia premiada em 1º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional, Lei de Responsabilidade Fiscal – Tema Especial - ESAF, Brasília, 2004. 80 p.

DOMAR, E. D. The 'burden of the debt' and the national income. *American Economic Review*, v. 34, n. 4, p. 798-827,1944.

DUARTE, G. B.; Lima, R.C.; Alves, J.S. *Co-integração e eficiência do mercado futuro da soja no Brasil*. Universidade Federal de Pernambuco. Grupo de Pesquisa: comercialização, mercado e preços agrícolas. Recife, PE, [2006?].

ENDERS, W. *Applied econometric time series*, Hoboken, p.294-377, 2004.

ESTEVAM, L. *O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás*. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

FARIA, N. L. de. *Os benefícios sociais do Programa Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás – FOMENTAR*, o período de 1992 a 2003. 2004. 64 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) - Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2004.

FGVDados. Índices Gerais de Preço – IGP. 2002/2011. Disponível em <<http://portalibre.fgv.br/>>. Acesso em 20 de janeiro 2012.

FIROOZI, F.; MAHDAVI, S.; WESTERLUND, J. The tax spending nexus: evidence from a panel of US state - local governments, *Working Papers in Economics*. School of Business, Economics and Law at University of Gothenburg, sep. 2009.

GAMBOA, U.; DA SILVA, R. *Nova evidência sobre a sustentabilidade da política fiscal brasileira: cointegração, quebras estruturais e senhoriedade*. In: Seminários Bacen-USP de Economia Monetária e Bancária, São Paulo, 2004.

GIAMBIAGI, F. *Dezessete anos de política fiscal no Brasil, 1991-2007*. Rio de Janeiro, nov. 2007. Disponível em: <http://bit.ly/9KKUjx>. Acesso em: 25 fev. 2011.

_____. *Brasil raízes do atraso. Paternalismo versus produtividade. As dez vacas sagradas que acorrentam o país*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças Públicas – Teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2001.

GIAMBIAGI, F.; DE BARROS, O. *Brasil pós-crise*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GOIÁS EM DADOS – 2010. Goiânia: SEPIN/SEGPLAN, 2010. Disponível em <<http://www.segplan.go.gov.br/sepin/down/godados2010.pdf>>. Acesso em 13 de janeiro de 2012.

- GUIMARÃES, R. M. *A dívida pública do estado de Minas Gerais: os limites do ajuste.* 2003. 137 f. Dissertação de mestrado - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.
- GUJARATI, D. N. *Econometria Básica.* Pearson – Makron Books: São Paulo, 2000.
- HAKKIO, C.; RUSH, M. Is the budget deficit too large? *Economic Inquiry* 29, p. 429–445, 1991.
- HAMILTON, J.; FLAVIN, M. On the limitations of government borrowing: a framework for empirical testing. *American Economic Review*, v. 76, n. 4, p. 808-19, sep. 1986.
- IBGE/SIDRA. Pesquisa Industrial Mensal Produção Física (PIM-PF). 2002/2011. Disponível em <<http://sidra.ibge.gov.br>> Acesso em 25 de fevereiro de 2012.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Public debt in emerging markets: is it too high. *World Economic Outlook*, Chapter 3, 2003, p. 113-152. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/02/pdf/chapter3.pdf>>. Acesso: 30/01/2012.
- IPEADATA. Macroeconômico/Contas Nacionais.1995/2011. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 10 de janeiro de 2012.
- ISSLER, J. V.; LIMA, L. R. Public debt sustainability and endogenous signorage revenue in Brazil: time-series evidence for 1947-1992. *Journal of Development Economics* n. 62, p. 131-47, 2000.
- ISSLER, J. V.; PIQUEIRA, N. Estimating relative risk aversion, the discount rate, and the intertemporal elasticity of substitution in consumption for Brazil using three types of utility function, *Brazilian Review of Econometrics* n. 20, p. 200–238, 2000.
- JOHANSEN, S. Statistical analisys of cointegration vectors. *Journal of Economic Dynamic and Control*, n.12. Published in Engle, R. F. ; Granger, W. J. (1991). Long-run economic relationships: readings in cointegration, cap. 7. Oxford: UP, 1998.
- JOHANSEN, S.; JUSELIUS, K. Maximum likelihood estimation and inference on cointegration – With application to the demand for money. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* n. 52, 169–210, 1990.
- JUNIOR, S. F. *As finanças públicas nos estados brasileiros: uma avaliação da execução orçamentária no período 1995 a 2004.* Tese de doutorado/UFV: Minas Gerais, 2006.
- KREMERS, J. Long-run limits on the US federal debt. *Economics Letters* 28, p. 259-62, 1988.
- LEROY, F. L. D.; SANTOS, J. M. Será possível um crescimento regional independente? Uma abordagem utilizando vetores autorregressivos. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 39, n. 3, jul-set, 2008.
- LOPES, D; REBELO, A ; GOMES, C. Arrecadar e gastar ou gastar e arrecadar? Evidências para o caso brasileiro. *XXXVI Encontro Brasileiro de Economia 2008.* Área 4: Economia do Setor Público. Salvador, 2008.

LOPREATO, F. L. C. Finanças estaduais: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). *Econômica*: Rio de Janeiro, v. 10, n. 02, p. 187-214, dez. 2008.

_____. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. Texto para discussão IE/Unicamp n.119. Campinas, 2006.

_____. O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. Campinas: editora UNESP/UNICAMP, 2003.

_____. Um olhar sobre a política fiscal recente. *Economia e Sociedade*, v. 11, n. 2 (19), p. 279-304, jul./dez. 2002.

MACHADO, T. Peso das receitas extras reforça defesa do ‘superávit estrutural’. *Jornal Valor Econômico*. São Paulo, 25 de abril de 2012. Disponível em:
<http://www.valor.com.br/brasil/2631472/peso-das-receitas-extras-reforca-defesa-do-superavit-estrutural>. Acesso em 05 de junho de 2012.

MANKIW, N. G. *Macroeconomia*. 6. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

MATTOS, E.; Rocha, F. Correção monetária e o equilíbrio do orçamento, *Pesquisa e Planejamento Econômico* n. 31, 2001.

McNICHOL, E.; JOHNSON, N. Recession continues to Batter State Budgets: state responses could slow recovery, *Center on Budget and Policy Priorities*, dez./jan. 2009.

MARQUES, L. P. *Teste de cointegração para a paridade de poder de compra para o Brasil: evidências do efeito Balassa-Samuelson*. 2003. 88 f. Dissertação de mestrado, FEA/USP, São Paulo, 2003.

MILLS, T.C. *The econometric modelling of financial time series*. New York: Cambridge, 1993.

PASCHOAL, J. A. R. *O papel do FOMENTAR no processo de estruturação industrial em Goiás (1984-1999)*. 2001. 125 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2001.

PAYNE, J. The tax-spend debate: time series evidence from state budgets. *Public Choice* n. 95, p. 3–4, 1998.

PEACOCK, A.; WISEMAN, J. The growth of public Expenditures in UK. *National Bureau of Economic Research* (Princeton) n. 72, general series, 1961.

PIANCHELLI, M.; BOUERI, R. *Dívida dos estados 10 anos depois*. Textos para Discussão n. 1366. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

PIMENTEL, J. C. S. *Eficiência tributária: um estudo do desempenho das regiões fiscais da Receita Federal do Brasil na arrecadação do imposto de renda no período entre 1995 e 2006*. 2009. 219 f. Dissertação (mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2009.

PIRES, H. A. A *Credibilidade da Política Fiscal*: Um modelo de reputação para a execução das garantias fiscais pela União junto aos estados após o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2001. 42 f. Monografia vencedora em 1º lugar no VI Prêmio Tesouro Nacional, ESAF, Brasília, 2001.

PYSKLYVIC, S. B. *Rekkof construirá fabrica em Anápolis*. 16 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.aereo.jor.br/2011/03/16/rekkof-construira-fabrica-em-anapolis/>>. Acesso em 04 de abril de 2012.

QMS. *Eviews 5.0 e 6.0*. Califórnia, QMS, 2004. Software Econométrico.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 3 (59), São Paulo, p. 05-17, jul./set. 1995.

RIANI, F.; DE ALBUQUERQUE, C. M. *Dívida pública do estado de Minas Gerais: renegociação não resolveu o problema*. In Anais do XIV Seminário sobre a economia mineira. Diamantina, 2010, 24 p.

RICARDO, D. *Essay on the Funding System*. [1846]. Disponível em: <http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1395&chapter=83021&layout=html&Itemid=27>. Acesso em 29 de janeiro de 2012.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados*. In GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. (org.). *A Economia brasileira nos anos 1990*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. *Consenso político com relação à necessidade de disciplina: um Estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2004. 42 f. Monografia premiada em 2º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional, Lei de Responsabilidade Fiscal - Tema Especial, ESAF, Brasília, 2004.

ROCHA, B. P.; ROCHA F. Consolidação fiscal dos estados brasileiros: uma análise de duração. *Revista Nova Economia*, v. 18, n. 2, Belo Horizonte, mai./ago. 2008.

RODRIGUES, J. J. *Elasticidade-PIB de longo prazo da receita tributária no Brasil: abordagem do Índice de Divisia*. 1999. 87 f. Dissertação de mestrado/UNB, Brasília, 1999.

ROMER, C.; ROMER, D. *Starve the beast or explode the deficit? the effects of tax cuts on government spending*. Berkeley: University of California, 2007.

ROSSETTI, J. P. *Introdução à Economia*. 12ª ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Atlas, 1987.

SANTOS, D. F. C. dos. *Política Fiscal e sustentabilidade do crescimento*. 2010. 78 f. Monografia - XV Prêmio Tesouro Nacional, Menção Honrosa, ESAF, Brasília, 2010.

_____. *A previdência social no Brasil: 1923/2009 – uma visão econômica*. Rio Grande do Sul: Editora AGE, 2009.

_____. *Finanças estaduais: verdades e mitos*. Rio Grande do Sul: Editora AGE, 2007.

- _____. *A crise das finanças estaduais: causas e alternativas*. Rio Grande do Sul: Editora AGE, 2005.
- SARDONI, C. The sustainability of fiscal policy: an old answer to an old question? *Internacional Economic Policy Institute*. Working Paper 2009-03. Ontário, 2009.
- SCHETTINI *et al.* Resultado estrutural e impulso fiscal: uma aplicação para as administrações públicas no Brasil, 1997-2010. *Texto para discussão n. 1650*. Brasília: IPEA, agosto de 2011.
- SEFAZ/GO. Sistemas de Arrecadação das Receitas Estaduais (SARE) e B.O. – *Business Objects*. 2002/2011.
- SEIXAS, F. H. S. *Causalidade Orçamentária – Literatura Internacional*. Goiânia: [s.n.], 2012.
- _____. Vantagens comparativas reveladas adaptadas às exportações goianas: uma análise de comércio exterior para o período 1999/2010. Uberlândia: [s. n], 2010. Artigo apresentado à disciplina Economia Internacional pelo aluno Flávio H. S. Seixas – Universidade Federal de Uberlândia – Programa de Pós-Graduação em Economia.
- SEPIN/SEGPLAN-GO. Produto Interno Bruto. 1995/2009. Disponível em <<http://www.seplan.go.gov.br/sepin/>>. Acesso em 20 de novembro de 2011.
- SILVA, A. M.; PINHEIRO, M. S. F.; FRANÇA, M. N. *Guia para normatização de trabalhos técnico-científicos: projetos de pesquisa, trabalhos acadêmicos, dissertações e teses*. 5. ed. revisada e atualizada. Uberlândia: EDUFU, 2009.
- SILVA, A. C. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). *Dívida Pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.
- SILVA, C. G. Cointegração e vetor de correção de erros. São Paulo: INSPER – Mestrado Profissional em Economia, 2009. 90 slides.
- SILVA, C. G. *et al.* Receitas e gastos governamentais: uma análise de causalidade para o caso brasileiro. *Economia Aplicada*, v. 14, n. 4, p. 265-275, 2010.
- SILVEIRA, F. G. *Tributação, Previdência e Assistência Sociais: impactos distributivos*. 2008. 65 f. Monografia - XV Prêmio Tesouro Nacional, Menção Honrosa, ESAF, Brasília, 2008.
- STOCK, J. H.; WATSON, M. W. Variable trends in economic time series. *The Journal of Economic Perspective* v. 2, n.3, p. 147-174, 1988.
- VASCONCELOS, J. R. (org.). *Paraná: economia, finanças públicas e investimentos nos anos 1990*. Texto para Discussão n. 624. Brasília, 1999.
- VASCONCELLOS, M. A. S.; Alves, D. (org.). *Manual de Econometria*. Atlas: São Paulo, 1999.

VERÍSSIMO, M. F. *Doença holandesa no Brasil: ensaios sobre taxa de câmbio, perfil exportador, desindustrialização e crescimento econômico.* 2010. 231 f. Tese de doutorado (Programa de Pós-graduação em Economia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

VIEIRA, D. J. *Ajuste fiscal e financeiro dos estados no pós-real – um balanço.* XIV Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo. Artigo submetido às seções ordinárias, Área 4 – Economia, Estado e Desenvolvimento. São Paulo, 2009.

VONFURSTENBERG, G., GREEN, R.; JEONG, J. Tax and spend, or spend and tax? *The Review of Economics and Statistics* n. 68, p.179–188, 1986.

WILCOX, David. The sustainability of government deficits: implications of the present-value borrowing constraint. *Journal of Money, Credit and Banking*, v. 21, n. 3, p. 291-306, ago. 1989.