

O Nível de Cumprimento dos Limites Fiscais Relativos à Dívida Consolidada Líquida pelo Estado do Rio Grande do Sul de 2001 e 2018

Resumo

A Carta Magna de 1988 estabeleceu como competência do Senado Federal (SF) fixar limites para a dívida consolidada dos entes. Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal exigiu que o Presidente da República propusesse ao Senado os limites fiscais relativos à dívida consolidada. Assim, surgiu a Resolução SF n. 40 (2001), que deliberou que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos estados não poderia ultrapassar duas vezes (200%) a Receita Corrente Líquida (RCL). Os estados que não cumprissem o limite de 200% em 2001 deveriam seguir uma trajetória de ajuste de 15 anos. Isto posto, a presente pesquisa tem como objetivo identificar o nível de cumprimento dos limites fiscais relativos à DCL do Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2001 e 2018. Quanto aos objetivos, esta pesquisa é classificada como descritiva e documental, com abordagem mista. Quanto aos procedimentos metodológicos, a pesquisa é documental. Como técnica de pesquisa, foi utilizada a documentação. Por meio dos dados coletados, apresentados em tabela e figuras, pode-se observar se houve cumprimento ou não dos limites fiscais por parte do Estado, ao longo da série histórica (2001 a 2018). Conclui-se que o Rio Grande do Sul iniciou a série histórica acima do limite imposto (251,19% em 2001), continuou acima em 2002 (279,23%), ano que o limite de ajuste começou a vigorar para os estados que se encontravam acima de 200%, e manteve-se assim até 2008 (234,58%). Nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2013, o Estado permaneceu abaixo do limite da trajetória de ajuste. Em 2014, superou o limite, e assim permaneceu até o término da série, em 2018 (222,90%). Portanto, esteve acima da trajetória de ajuste em 11 dos 15 anos observados nos quais vigoravam os limites.

Palavras-chave: Dívida Pública; Dívida Consolidada Líquida; Limites Fiscais; Lei de Responsabilidade Fiscal; Estado do Rio Grande do Sul.

Linha Temática: Outros temas relevantes em contabilidade / Contabilidade Pública Governamental.

Realização:

1 INTRODUÇÃO

A publicidade dos atos da administração pública é estabelecida como um princípio de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Constituição, 1988, art. 165, § 5º, II). Por sua vez, a Lei de Acesso à Informação (LAI) prevê que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (Lei 12.527, 2011, art. 5º).

Por isso, entre outros temas, a utilização de recursos de terceiros por parte dos entes é controlada e deve ser evidenciada de modo adequado, inclusive para que seja permitida a observância dos limites fiscais.

Neste assunto, a Carta Magna determina como competência privativa do Senado Federal (SF) “fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Constituição, 1988, art. 52, VI).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu o prazo de 90 dias após a sua publicação, para que o Presidente da República submetesse ao Senado “proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada” dos entes (Lei Complementar n. 101, 2000, art. 30). Como resultado, a Resolução SF n. 40 (2001, art. 3º, I), estabelece que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos estados não pode exceder duas vezes o valor da Receita Consolidada Líquida (RCL) até o fim do exercício de 2016.

Diante disso, os entes devem evidenciar a composição da DCL no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), que possui como objetivo dar transparência à gestão fiscal, abrangendo meios para verificação do cumprimento dos limites, conforme previsto na 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2019). Os demonstrativos do RGF devem receber “ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público” (Lei Complementar, n. 101, 2000, art. 48).

Diante dessas exigências, o problema investigado no presente artigo é envolto pela seguinte pergunta: Qual o nível de cumprimento dos limites fiscais relativos à DCL pelo Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2001 e 2018? Neste sentido, o objetivo da pesquisa é identificar o nível de cumprimento dos limites fiscais relativos à DCL do Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2001 e 2018.

Diante da exigência normativa e das fontes de dados existentes, este artigo identifica e apresenta os dados da DCL e da RCL aplicáveis na apuração do limite fiscal, monetariamente e percentualmente. Além disso, evidencia a evolução das variáveis ao longo dos anos da série histórica, ajustados por índice de preços, com vistas a diminuir as distorções da inflação.

O artigo está delimitado a atender o objetivo enunciado, mediante a realização dos procedimentos metodológicos e da aplicação dos instrumentos descritos no Capítulo 3. Não configura como propósito da pesquisa avaliar a qualidade da gestão do Estado, nem realizar

Realização:

críticas às normas dos limites ou questionar os critérios contábeis aplicados pelo ente.

Além disso, não são analisados os fatos históricos associados aos dados observados, e não há a intenção de explicar as eventuais relações de causa e efeito entre eles. Ações nesse sentido são sugeridas no capítulo de Conclusões, para pesquisas futuras.

A presente pesquisa justifica-se nos contextos social e governamental. No contexto social, esta pesquisa se justifica pois evidencia à sociedade uma investigação acerca dos demonstrativos fiscais divulgados pelo Estado em questão. Assim, revela se os governantes cumpriram os limites da DCL, previstos na LRF e estabelecidos pelo Senado Federal. São utilizadas tabela e figuras para auxiliar na compreensão dos dados.

No contexto governamental, a pesquisa justifica-se por apresentar uma análise de uma série histórica de 18 anos dos demonstrativos contábeis do Estado do Rio Grande do Sul. Deste modo, a pesquisa possibilita ao gestor público uma visão histórica sobre a dívida do Estado, e pode servir como suporte para o governante elaborar políticas para controle da dívida.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este Capítulo visa apresentar conceitos e definições relacionados à dívida pública, limites fiscais e outros relacionados, compreendidos como essenciais para a produção e interpretação dos resultados da pesquisa.

2.1 Bases conceituais e normativas da dívida consolidada no Brasil

Sanches (1997, p. 87) apresenta um conceito amplo de dívida, como o “compromisso financeiro assumido por uma pessoa física ou jurídica – de direito público ou privado – perante outra pessoa física ou jurídica”.

Entre os vários entendimentos acerca do tema, Kohama (2010, p. 146) descreve dívida pública como “todos os compromissos assumidos pelo governo e os respectivos juros”. Por sua vez, Lima (2015, p. 236) explica que “as dívidas são decorrentes de déficits orçamentários, isto é, de despesas realizadas pelos governos superiores às receitas obtidas”.

Para Sanches (1997, pp. 89-90) dívida pública é

Total acumulado dos déficits orçamentários das entidades públicas de um Governo, expresso pelo somatório de compromissos derivados de operações de créditos e de outras formas de endividamento (leis, contratos, convênios, tratados etc.), estabelecidas no passado com vistas a atender necessidades públicas que de outra forma não poderiam ser providas em razão de orçamentos deficitários ao nível de resultados primários.

A dívida pública possui três finalidades distintas: suprir déficits orçamentários, suprir déficits financeiros, e registrar depósitos e resíduos passivos. A primeira visa assegurar o equilíbrio orçamentário; a segunda ocorre quando há insuficiência de caixa durante a execução do orçamento; e a terceira acontece quando o Estado age como depositário de valores de terceiros.

Diante das diversas classificações, tanto normativos, quanto doutrinários, foram selecionadas para abordagem aquelas mais pertinentes ao objeto da presente pesquisa. Neste

Realização:

contexto, a dívida pública pode ser classificada em Dívida Consolidada (DC) e Dívida Flutuante (DF). Suas definições são ordenadas por diferentes dispositivos legais, como a Lei n. 4.320 (1964), a Lei Complementar n. 101 (2000), a Resolução SF n. 40 (2001), o Decreto n. 93.872 (1986) e o Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF) (STN, 2019).

No que tange à DF, optou-se pela definição do art. 115, § 1º, do Decreto n. 93.872 (1986):

A dívida flutuante compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária, assim entendidos:

- a) os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
- b) os serviços da dívida;
- c) os depósitos, inclusive consignações em folha;
- d) as operações de crédito por antecipação de receita;
- e) o papel-moeda ou moeda fiduciária.

Diante do enfoque delimitado, optou-se pela definição do Senado para a DC:

... montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento; (Resolução SF n. 40, 2001, art. 1º, III)

O limite associado à dívida consolidada utiliza como variável de referência a Dívida Consolidada Líquida (DCL). Esta é definida como “dívida pública consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros” (Resolução SF n. 40, 2001, art. 1º, V).

2.2 Limites fiscais sobre a dívida consolidada e sua evidenciação

A Constituição Federal de 1988 define que compete privativamente ao Senado Federal “fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Constituição, 1988, art. 52, VI). Após a proposta do Presidente, o Senado, em cumprimento à LRF, estabeleceu os limites globais para a DCL por meio da Resolução SF n. 40 (2001).

Para verificar o cumprimento do limite fiscal da DCL, a base de referência é a RCL, que é definida na LRF como (Lei Complementar, n. 101, 2000, art. 2º, IV):

- ... somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: ...
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Realização:

O limite da DCL foi assim estabelecido pelo Senado:

Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º. (Resolução SF n. 40, 2001, art. 3º, I e II)

Deste modo, ao se tratar de estados, o limite da DCL não poderia ultrapassar 200% da RCL, ou seja 2 (duas) vezes, até o final do ano de 2016. Por conta de o presente estudo focar na esfera estadual, o limite da DCL dos municípios não é aprofundado.

A referida Resolução estabeleceu ainda que os entes públicos teriam o “período compreendido entre a data da publicação desta Resolução e o final do décimo quinto exercício financeiro” para adequar os excedentes de dívida e reduzi-los em, no mínimo, 1/15 a cada exercício (Resolução SF n. 40, 2001, art. 4º). Entretanto, a Resolução dispõe que os limites fiscais seriam aplicados imediatamente em qualquer ente que apresentasse relação DCL/RCL inferior a esses limites e ao ente que atingisse “o limite previsto no art. 3º antes do final do período de ajuste de 15 (quinze) exercícios financeiros” (Resolução SF n. 40, 2001, art. 4º).

A LRF dispõe sobre a recondução da relação DCL/RCL ao limite:

Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro. (Lei Complementar, n. 101, 2000, art. 31)

Durante o período de ajuste, os entes que não se adequassem às disposições do art. 4º ficariam impedidos, enquanto perdurasse a irregularidade, “de contratar operações de crédito”, com algumas exceções (Resolução SF n. 40, 2001, art. 5º).

Por meio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) é possível acompanhar a “trajetória de ajuste dos limites” de que trata o art. 3º, a relação entre o montante da DCL e a RCL “apurada a cada quadrimestre civil” (Resolução SF n. 40, 2001, art. 4º, II). O RGF tem por objetivo “dar **transparência** [grifo do autor] à gestão fiscal do titular do Poder/órgão realizada no período” (STN, 2019, p. 504).

De acordo com a LRF, o acompanhamento do cumprimento dos limites fiscais sobre a dívida são objeto de transparência na gestão pública e “os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos” quando constatarem “. . . que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites” (Lei Complementar, n. 101, 2000, art. 59).

O RGF, em seu anexo 2, apresenta um demonstrativo que explicita dados e informações relativas à DC, deduções, DCL, RCL e ao percentual da relação DCL/RCL para fins de apuração dos limites (STN, 2019). Desta forma, o cumprimento do limite do Senado Federal relativo à

Realização:



DCL pode ser verificado por meio deste demonstrativo.

2.4 Pesquisas anteriores

Na presente seção são descritas pesquisas identificadas em publicações que possuem relação com o tema central da pesquisa. A Tabela 1 apresenta as publicações com as fontes, os temas e os principais resultados encontrados.

Tabela 1. Síntese das pesquisas anteriores similares em abordagem

Autores / Títulos	Temáticas abordadas e resultados encontrados
Machado e Mello (2011) / “A Lei Responsabilidade Fiscal e o impacto sobre o endividamento dos municípios paranaenses” / Evento	“O objetivo deste trabalho é verificar a situação do endividamento dos Municípios Paranaenses após a implantação da LRF, no que diz respeito a sua redução e cumprimentos dos limites, mais especificamente, se ocorreram mudanças significativas no endividamento dos Municípios Paranaenses após a implantação da LRF e se eles cumpriram com os limites de endividamento estabelecido.” / “. . . foram utilizados indicadores propostos no relatório de Gestão Fiscal da própria LRF e na literatura, todos já testados em trabalhos anteriores.” / “Após aplicação dos testes e análises dos resultados, conclui-se que os Municípios Paranaenses cumpriram com os limites estabelecidos na LRF e após o seu vigor, 94% diminuíram o endividamento.”
Queiroz (2012) / “Pacto de austeridade fiscal: um diagnóstico da dívida consolidada líquida dos municípios do estado de Pernambuco entre os anos de 2006 a 2010”	“O objetivo deste estudo é identificar o comportamento da Dívida Consolidada Líquida dos municípios do Estado de Pernambuco nos anos de 2006 a 2010.” / “O estudo preliminarmente mostra ao agrupar os municípios do Estado que entre os anos de 2006 a 2010 houve um aumento expressivo do endividamento na ordem de 60,34%.” / “Por fim, preliminarmente o estudo mostra que dos 185 municípios de Pernambuco analisados apenas 1,62% geraram resultado nominal em todos os anos analisados, enquanto 98,38% não conseguiram cumprir a meta em um ou mais anos estabelecida na LDO e LRF.”
Silva, Lopes, Pederneiras e Paulo (2012) / “Dez anos de responsabilidade fiscal: um estudo da evolução da dívida pública da Prefeitura do Recife”	“Este artigo teve como objetivo analisar como se comportou o endividamento do município de Recife, ante a obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, depois de dez anos de sua edição.” / “O estudo analisou as demonstrações contábeis do ente municipal, exigidas pela Lei no 4.320/1964 e pela Lei Complementar no 101/2000, que se encontram disponíveis na Internet. Os resultados revelam que o endividamento municipal manteve-se constante ao longo da série estudada e que não houve mudanças significativas . . .”
Sousa (2015) / “A Dívida Pública do Estado do Ceará: Análise de Choques Estruturais no Período de 2003 A 2013”	“Este estudo analisa a evolução do endividamento do Estado do Ceará, tomando como indicador a razão entre a Dívida Consolidada Líquida (DCL) e a Receita Corrente Líquida (RCL), verificando a existência de quebras estruturais da dívida pública, no período de 2003 a 2013 . . .” / “Os resultados da análise demonstraram que o Estado do Ceará vem mantendo o controle de seu endividamento, contribuindo para que a relação DCL/RCL fique em patamares reduzidos. Desta forma, o Estado está cumprindo a meta estabelecida pela LRF.”

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas fontes citadas.

Identificou-se que as pesquisas investigaram a relação entre DCL e RCL de estados e municípios brasileiros, após a publicação da LRF. Embora tratem de entes distintos, observam-se

Realização:

abordagens semelhantes, pois são analisados os comportamentos da dívida pública em relação aos limites fiscais.

Entretanto, faz-se necessário destacar a pesquisa de Silva e Platt (2015), visto que a mesma serviu para fundamentar esta pesquisa. Ambas empregam abordagens semelhantes, mas diferem-se quanto ao ente estudado. Silva e Platt (2015) observaram o Estado de Santa Catarina.

Outros trabalhos com temas semelhantes foram identificados, porém, em virtude do espaço limitado, não foram incluídos na tabela. Contudo, podem ser mencionados os estudos de Andrade e Oliveira (2017) e Mercês e Freire (2017), que tratam de aspectos fiscais da dívida pública e sua relação com a LRF, ambas com foco no Estado do Rio de Janeiro.

Adicionalmente, o estudo de Gwosdz (2019) também possui abordagem similar à esta pesquisa, porém abordou os limites da Dívida Consolidada Líquida do Estado do Rio de Janeiro entre os anos de 2000 e 2017.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Com o intuito de alcançar o objetivo delimitado, e diante do problema exposto, foi estruturada uma abordagem metodológica. Neste sentido, este capítulo apresenta inicialmente a classificação da pesquisa, as técnicas empregadas e, em seguida, os procedimentos seguidos. Por fim, são descritos os dados e as características da entidade estudada.

3.1 Classificação da pesquisa

Conforme a abordagem de Raupp e Beuren (2010), há três classificações para uma pesquisa na área da Ciência Contábil: quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema.

Com relação aos objetivos, a pesquisa é considerada descritiva pois utiliza procedimentos técnicos para analisar dados de documentos, ao passo que possui como propósito a verificação do cumprimento dos limites fiscais relativos à Dívida Consolidada Líquida (DCL) num período

Quanto aos procedimentos utilizados, a pesquisa é caracterizada como documental, pois utiliza documentos contábeis como fonte de dados. Adicionalmente, utilizou-se de um procedimento bibliográfico, com vistas a fundamentar o estudo.

Por apresentar etapas com abordagens quantitativas e qualitativas, a pesquisa pode ser considerada mista. A etapa quantitativa transcorre quando os dados contábeis sobre a DCL, relativos aos anos pesquisados, são coletados e tabulados. A etapa qualitativa, ocorre e seguida, quando os dados coletados são interpretados com o auxílio tabela e figuras.

3.2 Técnicas de pesquisa

As técnicas de pesquisa são descritas como “preceitos ou processos que o cientista deve utilizar para direcionar, de forma lógica e sistemática, o processo de coleta, análise e interpretação dos dados” (Raupp & Beuren, 2006, p. 128).

Conforme Raupp e Beuren (2006) discorrem, as técnicas mais utilizadas para a coleta de

Realização:



dados no campo da Contabilidade são “a observação, os questionários, as entrevistas, os *checklists* e a pesquisa documental”.

Neste processo recorreu-se à documentação indireta. Foram consultadas as normas aplicáveis ao tema e os demonstrativos contábeis. As normas contribuíram para o capítulo de Fundamentação Teórica. Os demonstrativos forneceram dados para a análise, a fim de identificar o cumprimento ou não dos limites fiscais. Como fontes secundárias, foram utilizados livros, artigos científicos e trabalhos acadêmicos com a intenção de fundamentar a pesquisa.

Os documentos empregados na pesquisa como fontes principais foram os demonstrativos contábeis sobre a Dívida Consolidada Líquida (DCL), constantes nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do Estado do Rio Grande do Sul, referentes aos anos de 2002 a 2018. Tais documentos foram obtidos por meio do sítio eletrônico da Secretaria do Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul e por meio de correio eletrônico (*e-mail*) com tal órgão. No que concerne à legislação vigente, consultou-se os acervos digitais do Palácio do Planalto, do Senado Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional.

3.3 Procedimentos de pesquisa

A pesquisa foi conduzida por uma sucessão de procedimentos determinados pelos autores. Nesta seção, descreve-se a abordagem utilizada e a ordem dos passos na aplicação dos instrumentos de pesquisa.

O presente artigo emprega abordagem similar à de Silva e Platt (2015). Todavia, tais autores (Silva & Platt, 2015) observaram os limites relativos à DCL do Estado de Santa Catarina entre 2000 e 2013. No presente artigo, ainda que seja estudado o Estado do Rio Grande do Sul, a disposição dos dados, figuras e tabela foram realizadas de forma semelhante, com vistas a identificar o cumprimento ou não dos limites entre 2001 e 2018.

Para atingir o objetivo da pesquisa, foram adotados os seguintes passos, baseados na abordagem de Silva e Platt (2015):

Passo 1: Realizar revisão de literatura sobre dívida pública, visando identificar as bases conceituais e exigências normativas aplicáveis aos estados-membros sobre a Dívida Consolidada Líquida (DCL), com foco sobre os limites fiscais.

Passo 2: Obter acesso aos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do Estado referentes aos quadrimestres de encerramento dos exercícios de 2002 a 2018, por meio dos sítios eletrônicos oficiais do ente ou mediante pedido de acesso à informação. Mais especificamente, buscou-se apenas o demonstrativo que evidencia os limites sobre a DCL ao final de cada ano.

Passo 3: A partir dos demonstrativos obtidos, identificar, extrair e organizar os dados da Dívida Consolidada (DC), da DCL e Receita Consolidada Líquida (RCL). Obter ainda, em outros meios, o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado referente a cada ano.

Passo 4: Realizar os ajustes necessários nos dados, incluindo a atualização monetária mediante o emprego do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os motivos da escolha deste índice e a forma de apuração dos fatores para ajuste são relatados adiante.

Realização:

Passo 5: Apresentar os dados organizados e ajustados por meio de tabela e figuras, com o intuito de evidenciar os valores originais e ajustados da DC, da DCL, da RCL e do PIB, inclusive em relações percentuais entre as variáveis, ao longo dos anos da série.

Passo 6: Observar os dados evidenciados, comparando os valores do período de estudo, com vistas a permitir uma conclusão sobre o cumprimento ou não dos limites fiscais sobre a DCL, sua evolução monetária e representatividade em relação ao PIB do Estado.

3.4 Características e dados da entidade e população

A presente pesquisa possui como foco um único estado, perante os vinte e seis estados brasileiros e o Distrito Federal. Elaborou-se um estudo sobre o limite da DCL do Estado do Rio Grande do Sul. Isto posto, não foi utilizado um procedimento de amostragem, e o resultado encontrado não pode ser generalizado aos demais entes.

No entanto, por se tratar de um estado da federação, este está obrigado a seguir a legislação aplicada aos demais. Portanto, todos os estados brasileiros seguem a normatização nacional e, dessa forma, pode-se aplicar a abordagem desta pesquisa em outros estados. A escolha do ente deveu-se pelo fato de o Estado do Rio Grande do Sul apresentar-se como um dos mais endividados entre os estados brasileiros.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

4.1 Observância aos limites sobre a DCL

Com vistas a realizar a identificação do cumprimento dos limites fiscais relacionados à Dívida Consolidada Líquida (DCL), foram organizados os dados contidos nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) referentes aos anos de 2002 a 2018.

Deste modo, a Tabela 2 evidencia os valores da Dívida Consolidada (DC), da Receita Corrente Líquida (RCL), da DCL, e do PIB do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo os valores atualizados e as relações percentuais.

A Resolução SF n. 40 (2001), estabeleceu que a DCL dos estados não poderia exceder duas vezes o valor da RCL, ou seja, 200%, a partir do ano de 2001, conforme descrito na seção 2.2. Observa-se na Tabela 2 que o Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2001, não respeitava o limite, visto que o percentual era de 251,19%.

Assim, a partir do ano de 2002, o Estado deveria seguir a trajetória de ajuste definida: a relação DCL/RCL deve ser “reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avo) a cada exercício financeiro” (Resolução SF n. 40, 2001, art. 4º). Para verificar o cumprimento ou não dos limites entre 2002 e 2016, adotou-se a trajetória de ajuste original, apurada em demonstrativo fiscal do encerramento de 2002, com base na relação DCL/RCL referente a 31/12/2001. O fator redutor é de 3,41 p.p. ao ano, ao longo de 15 anos.

O limite da trajetória de ajuste foi revisto posteriormente pelo Estado, mediante ajustes derivados de recálculos das variáveis do passado. Todavia, devido a não se ter acesso aos valores recalculados da DCL e RCL empregados pelo ente, foram mantidos os percentuais originais da

Realização:



trajetória de ajuste, com base no demonstrativo referente ao encerramento de 2002.

Além disso, optou-se por utilizar os dados da DCL e da RCL referentes a 31/12/2001 contidos no RGF referente a 31/12/2002 (disponíveis na coluna de ano anterior), porque até 2001 era adotado outro padrão (modelo) de demonstrativo, com diferenças metodológicas em relação ao que vigorou a partir de 2002.

A Figura 1 demonstra a relação DCL/RCL ao longo dos anos e os limites.

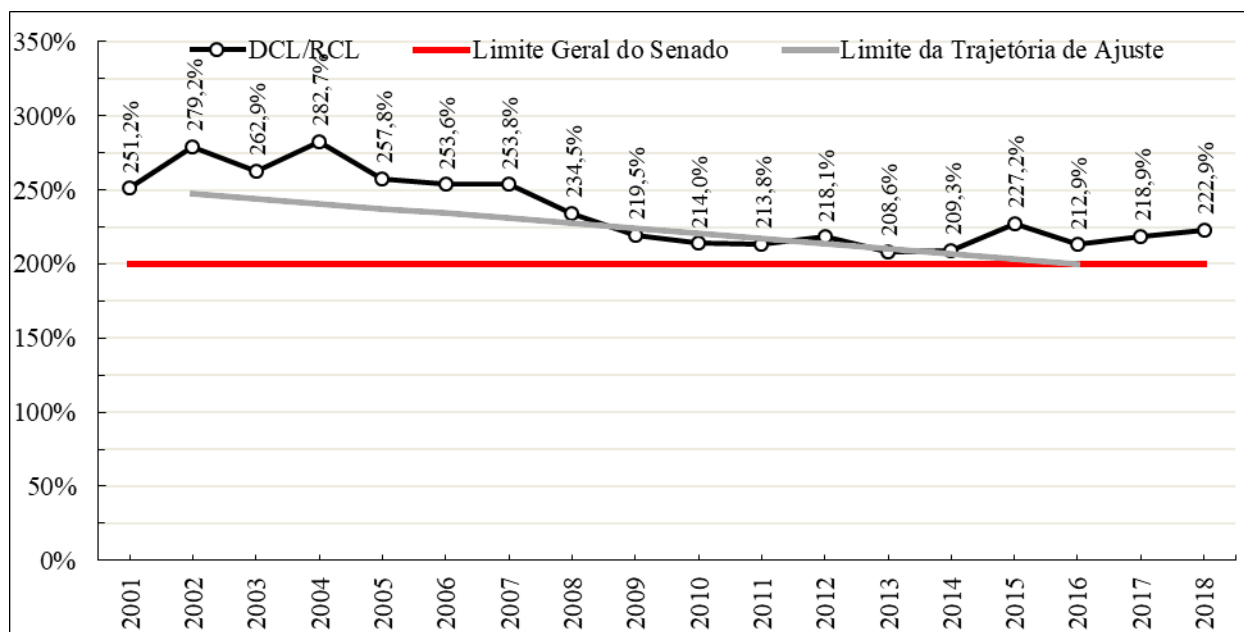


Figura 1. Relação DCL/RCL do Estado do Rio Grande do Sul – 2001 a 2018

Nota: Trajetória de ajuste calculada pelo ente em 2002, com base no excedente ao limite em 31/12/2002.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados dos Demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida (Rio Grande do Sul, 2002-2018) e na Resolução SF n. 40 (2001). Tabela 2.

Realização:

Tabela 2. DC, DCL, RCL e PIB do Estado do Rio Grande do Sul – 2001 a 2018

Valores em milhares de reais (R\$ mil), originais e atualizados monetariamente pelo IPCA até 31/12/2018.

Ano	DC ^[1]		DCL ^[1]		RCL ^[1]		PIB ^{[2][3]}		DC/PIB (e = a/d)	DCL/RCL (f = b/c)
	Originais (a)	Atualizados	Originais (b)	Atualizados	Originais (c)	Atualizados	Originais (d)	Atualizados		
2001	20.342.323	57.251.398	18.535.183	52.165.386	7.378.894	20.767.146	92.310.078	259.797.320	22,04%	251,19%
2002	25.359.832	64.841.104	23.496.895	60.077.867	8.414.927	21.515.646	98.847.211	252.736.781	25,66%	279,23%
2003	27.645.843	63.736.708	25.400.348	58.559.783	9.660.540	22.272.101	119.325.399	275.101.326	23,17%	262,93%
2004	30.353.246	64.528.076	30.353.246	64.528.076	10.736.730	22.825.253	131.192.206	278.901.988	23,14%	282,70%
2005	31.835.491	63.464.672	31.835.491	63.464.672	12.349.352	24.618.674	136.362.769	271.841.839	23,35%	257,79%
2006	33.763.640	64.467.264	33.763.640	64.467.264	13.312.373	25.418.239	147.622.599	281.866.086	22,87%	253,63%
2007	35.929.898	66.093.292	35.514.404	65.328.988	13.991.360	25.737.202	168.009.752	309.055.085	21,39%	253,83%
2008	40.553.761	70.926.667	39.058.534	68.311.583	16.657.785	29.133.701	190.229.822	332.703.228	21,32%	234,48%
2009	39.645.535	65.972.318	38.170.677	63.518.074	17.387.287	28.933.388	204.344.940	340.041.049	19,40%	219,53%
2010	44.412.295	70.313.580	43.437.027	68.769.535	20.297.847	32.135.567	241.249.164	381.945.871	18,41%	214,00%
2011	47.547.620	70.879.640	46.874.223	69.875.800	21.927.905	32.688.113	265.056.416	395.121.840	17,94%	213,77%
2012	51.748.594	72.659.357	51.718.917	72.617.688	23.710.654	33.291.742	287.587.019	403.796.243	17,99%	218,13%
2013	55.040.941	72.993.712	55.040.941	72.993.712	26.387.876	34.994.842	332.292.726	440.677.046	16,56%	208,58%
2014	59.939.702	74.878.040	59.939.702	74.878.040	28.633.466	35.769.577	357.816.424	446.992.422	16,75%	209,33%
2015	68.486.044	78.838.036	68.486.044	78.838.036	30.139.172	34.694.851	381.985.143	439.724.015	17,93%	227,23%
2016	73.796.963	78.326.919	73.796.963	78.326.919	34.654.897	36.782.155	408.645.000	433.729.283	18,06%	212,95%
2017	76.703.155	77.826.304	76.703.155	77.826.304	35.045.933	35.559.103	416.883.000	422.987.332	18,40%	218,86%
2018	84.197.552	85.761.727	84.197.552	85.761.727	37.773.288	38.475.019	444.875.000	453.139.638	18,93%	222,90%

Notas: [1] Retirados dos RGF (DC de 2001 a 2018; DCL de 2001 a 2018; e RCL de 2001 a 2018); [2] Retirados da FEE (PIB de 2001 a 2015); [3] Retirados da FIPE (PIB de 2016 a 2018); previsão de PIB de 2017 e 2018.

Siglas: DC – Dívida Consolidada; DCL – Dívida Consolidada Líquida; RCL – Receita Corrente Líquida; PIB – Produto Interno Bruto; RGF – Relatório de Gestão Fiscal; FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul; FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.

Fonte: Elaborado com base em dados de Demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida (Rio Grande do Sul, 2002-2018), FEE (2015), FIPE (2018) e IBGE (2018).

Realização:

Ao atingir a máxima histórica de 282,7%, no ano de 2004, a relação DCL/RCL do Estado diminuiu, chegando à mínima histórica de 208,6% no ano de 2013. Nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2013, a relação DCL/RCL ficou abaixo do limite da trajetória de ajuste. Em 2014 a relação voltou a crescer, ficando acima do limite de ajuste definido até o final da série (2018). Em suma, a partir do ano de 2002, ano em que a trajetória de ajuste começou a vigorar, até 2018, último ano da série em estudo, o Estado esteve acima do limite em 13 dos 17 anos, em mais da metade do período, ou 76,47%.

4.2 Evolução da DC, da DCL, da RCL e do PIB

A Figura 2 apresenta a evolução de três variáveis centrais ao longo da série. Os valores expostos estão atualizados monetariamente, com vistas a diminuir a interferência da inflação.

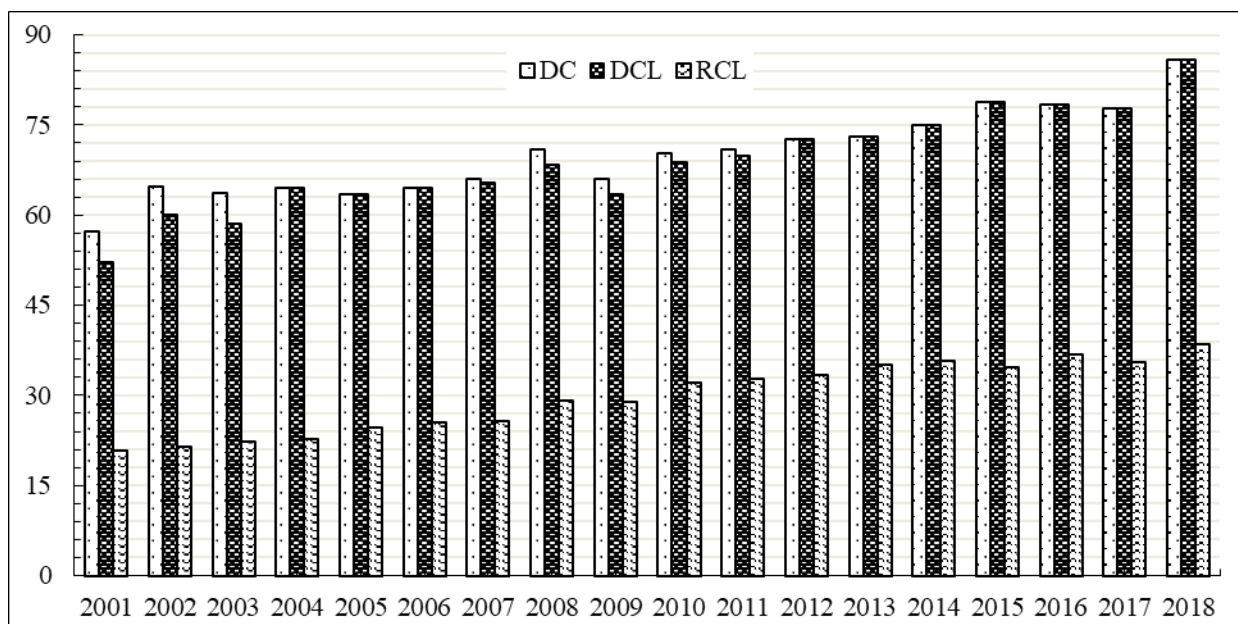


Figura 2. Evolução da DC, DCL e RCL do Estado do Rio Grande do Sul – 2001 a 2018

Valores em bilhões de reais (R\$ bilhões), atualizados monetariamente pelo IPCA até 31/12/2018.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados dos Demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida (Rio Grande do Sul, 2002-2018). Tabela 2.

Observa-se na Figura 2 que todas as variáveis cresceram ao longo da série, apesar das oscilações. A DC e a DCL atingiram suas máximas no ano de 2018, de R\$ 85,76 bilhões cada, e a RCL também atingiu sua máxima no ano de 2018, de R\$ 38,47 bilhões.

A Tabela 2 permite notar que a relação DC/PIB diminuiu 3,11 p.p. entre 21/12/2001 e 21/12/2018. Em 31/12/2001, o percentual era de 22,04% e, ao atingir a máxima histórica de 25,07% em 31/12/2002, a relação diminuiu gradativamente, atingindo 18,93% em 31/12/2018.

Por meio dos valores atualizados pela inflação, observa-se que em 31/12/2002, quando a relação DC/PIB atingiu a máxima histórica, a DC aumentou R\$ 7,59 bilhões (13,26%) em relação

Realização:

a 21/12/2001, enquanto o PIB decresceu R\$ 7,06 bilhões (-2,72%).

Verifica-se também que, de 31/12/2001 a 21/12/2018, a DC cresceu R\$ 28,51 bilhões (49,80%), enquanto o PIB cresceu R\$ 193,34 bilhões (74,42%). Essa diferença de 1,49 vezes do crescimento do PIB em comparação ao crescimento da DC explica a relação DC/PIB ter diminuído ao longo da série.

Nos períodos de 2004 a 2006 e de 2013 a 2018, observa-se que a DC e a DCL apresentaram valores iguais. Dessa forma, contata-se que não havia disponibilidades, aplicações financeiras e demais haveres a serem deduzidos para a DCL.

4.3 Discussões dos resultados

A pesquisa de Silva e Platt (2015) observou os dados da DCL e RCL do Estado de Santa Catarina. Esta difere da presente por observar outro ente e comparar o percentual de anos de cumprimento da série histórica de 2000 a 2013. A pesquisa de Sousa (2015), por sua vez, investigou o Ceará de 2003 a 2013, também com foco na relação DCL/RCL.

Foram encontradas outras pesquisas com o objetivo de analisar o endividamento de entes, porém com foco em municípios. A pesquisa de Machado e Mello (2011) observou os municípios paranaenses, Queiroz (2012) investigou os municípios pernambucanos, Mello e Dalchiavon (2012) observaram os municípios potiguares, e por sua vez, Silva, Lopes, Pederneiras e Paulo (2012) examinaram o Recife.

Ao comparar a Tabela 2 com as pesquisas de Silva e Platt (2015) e Sousa (2015), observa-se que os resultados atingidos nos estudos citados confirmaram os dados constantes na seção 2.3, ou sejam, redução da relação DCL/RCL.

Ao confrontar os resultados desta pesquisa com as disposições da Resolução SF n. 40 (2001), percebe-se que o Rio Grande do Sul permaneceu acima do limite definido pelo Senado em 13 dos 17 anos, ficando abaixo somente nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2013.

Assim, considera-se que a pesquisa apresenta nova aplicação bem-sucedida ao cenário das pesquisas acadêmico-científicas, visto que replicou uma metodologia em outro ente e em intervalo de tempo distinto.

5 CONCLUSÕES

A presente pesquisa teve como objetivo identificar o nível de cumprimento dos limites fiscais relativos à Dívida Consolidada Líquida (DCL) pelo Estado do Rio Grande do Sul entre os anos de 2001 e 2018. Diante dos dados e informações dispostos em tabela e figuras, considera-se que o objetivo estabelecido foi alcançado, visto que foi possibilitada a visualização da relação e a evolução das variáveis utilizadas na apuração do limite fiscal.

O Senado Federal, por meio da Resolução SF n. 40 (2001), estabeleceu, em resumo, que a DCL dos estados brasileiros não poderia exceder 200% da Receita Corrente Líquida (RCL) a partir do ano de 2001. Como o Estado do Rio Grande do Sul não respeitava o limite definido, a partir do ano de 2002, o Estado deveria seguir a trajetória de ajuste, sob a qual a relação

Realização:

DCL/RCL deveria ser reduzida, no mínimo, à proporção de 1/15 da diferença a cada ano.

Apesar de a DCL/RCL ter sido reduzida em 56,33 p.p. de 2002 a 2018, pode-se verificar oscilações ao compará-la com a trajetória de ajuste. Observou-se que a relação esteve acima da trajetória de ajuste em 13 dos 17 anos observados sujeitos a limites, ou seja, em mais da metade da série em estudo (2001 a 2018).

Em valores ajustados pela inflação, a DCL passou de R\$ 52,16 bilhões em 31/12/2001 para R\$ 85,76 bilhões em 31/12/2018, o que representa um aumento de R\$ 33,60 bilhões, ou 64,40%. A RCL passou de R\$ 20,77 bilhões para R\$ 38,48 bilhões, entre as mesmas datas, o que representa um aumento de R\$ 17,71 bilhões, ou 85,27%.

Também houve aumento na Dívida Consolidada (DC), que passou de R\$ 57,25 bilhões em 31/12/2000 para R\$ 85,76 bilhões em 31/12/2018, com um aumento de R\$ 28,51 bilhões, ou 49,80%. O PIB passou de R\$ 259,80 bilhões para R\$ 453,14 bilhões de 2000 para 2018, o que representa um aumento de R\$ 193,34 bilhões, ou 74,34%. Em decorrência das diferentes taxas de elevação da DC e do PIB, percebe-se que a relação DC/PIB diminuiu ao longo da série, de 22,04% em 2000 para 18,93% em 2018, representando uma redução de 3,11 p.p.

Como limitação desta pesquisa, destaca-se que não foram consultados os pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), entidade responsável por verificar o cumprimento dos limites fiscais relativos à DCL, para confrontação dos dados.

Outro fator limitante foi a opção por utilizar os limites da trajetória de ajuste original, calculada em 2002 pelo ente, com base no excedente ao limite em 31/12/2001, conforme dispõe a Resolução SF n. 40 (2001). Assim, a trajetória de ajuste posteriormente recalculada pelo Estado foi desconsiderada por não se ter acesso aos dados da DCL e da RCL recalculados do passado – o que impossibilitaria a análise monetária individualizada de evoluções dessas variáveis, além da apuração de outras relações.

Para pesquisas futuras, sugere-se aprofundar o entendimento sobre os fatos ligados ao aumento da DCL e da RCL ao longo da série histórica pesquisada, e os motivos de a relação DCL/RCL ter diminuído, apesar do não cumprimento do limite fiscal. É indicado também analisar como o TCE/RS tem avaliado os descumprimentos dos limites relativos à DCL pelo ente.

REFERÊNCIAS

Andrade, E. S. M., & Oliveira, R. R. (2017). Responsabilidade social governamental: dívida pública, uma ameaça para as futuras gerações do rio de janeiro?. *International Business and Economics Review*, (8), 126-156. Recuperado em 9 outubro, 2018, de http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/8033/IBER2017_5.Euridice_Andrade_Robson_Oliveira.pdf?sequence=1

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado em 22 julho, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Realização:

Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado em 8 junho, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm

Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE). (2015). *Produto Interno Bruto do Estado do Rio Grande do Sul: série histórica de 2001 a 2015*. Porto Alegre: FEE. Recuperado em 5 abril, 2019, de <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/estadual/serie-historica/>

Fundação Instituto Pesquisas Econômicas (FIPE). (2018). *Produto Interno Bruto do Estado do Rio Grande do Sul: estimativas referentes aos anos de 2016 a 2018*. São Paulo: FIPE. Recuperado em 16 maio, 2019, de <https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//tabela-pib-rs-valores.pdf>

Gwosdz, F. M. (2019). *O Cumprimento dos Limites Fiscais Relativos à Dívida Consolidada Líquida no Estado do Rio de Janeiro entre os Anos de 2000 e 2017* (Trabalho de conclusão de curso). Curso de Graduação em Ciências Contábeis, Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC, Brasil.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2018). *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA): série histórica de 2001 a 2018*. Brasília, DF: IBGE. Recuperado em 28 março, 2019, de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indicenacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=o-que-e>

Kohama, H. (2010). *Contabilidade Pública: Teoria e prática* (11a ed.). São Paulo: Editora Atlas.

Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado em 10 junho, 2018, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado em 12 abril, 2019, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm

Realização:



- Lima, E. C. P. (2015). *Curso de Finanças Públicas: uma abordagem contemporânea*. São Paulo: Editora Atlas.
- Machado, J. A., & Mello, G. R. (2011, junho). A Lei Responsabilidade Fiscal e o impacto sobre o endividamento dos municípios paranaenses. In *Anais, 11 Congresso USP de Controladoria e Contabilidade e 8 Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade* (pp. 1-14), São Paulo, SP, Brasil. São Paulo: USP. Recuperado em 27 agosto, 2018, de <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos112011/279.pdf>
- Mello, G. R., & Dalchiavon, E. C. (2011). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o impacto sobre o endividamento dos municípios potiguares. *Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão*, 10(2), 48-60. Recuperado em 27 agosto, 2018, de <http://periodicos.ufc.br/contextus/article/view/32149>
- Mercê, G., & Freire, N. (2017). Crise fiscal dos estados e o caso do rio de janeiro. *GEO UERJ*, 31, 64-80. Recuperado em 9 outubro, 2018, de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32070>
- Queiroz, É. W. L. (2012) *Pacto de austeridade fiscal: um diagnóstico da dívida consolidada líquida dos municípios do Estado de Pernambuco entre os anos de 2006 a 2010*. (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil. Recuperado em 27 agosto, 2019, de <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10569>
- Raupp, F. M., & Beuren, I. M. (2006). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In I. M. Beuren (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática* (p. 76-97). (3a ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Resolução SF n. 40, de 20 de dezembro de 2001*. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Brasília, DF: Senado Federal. Recuperado em 18 outubro, 2018, de <https://legis.senado.leg.br/norma/562458>
- Rio Grande do Sul (2002-2018). *Demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida: terceiros quadrimestres dos anos de 2002 a 2018*. Relatórios de Gestão Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado. Recuperado em 5 julho, 2019, em <https://cage.fazenda.rs.gov.br/lista/3540/relatorio-de-gestao-fiscal-%E2%80%93-executivo/1>
- Sanches, O. M. (1997). *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma.

- Secretaria do Tesouro Nacional (STN). (2019). *Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)* (10a ed.). Brasília, DF: STN, Ministério da Economia. Recuperado em 18 fevereiro, 2019, de <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mdf>.
- Silva, G. G., & Platt, O. A., Neto. (2015). O cumprimento dos limites fiscais relativos à Dívida Consolidada Líquida no Estado de Santa Catarina entre os anos de 2000 e 2013. *Revista de Contabilidade da UFBA*, 9(3), 64-82. Recuperado em 27 agosto, 2018, de <https://portalseer.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/13206>
- Silva, S. M., Lopes, J. E. G., Pederneiras, M. M. M., & Paulo, E. (2012). Dez anos de responsabilidade fiscal: um estudo da evolução da dívida pública da Prefeitura do Recife. *Revista Ambiente Contábil*, 4(2), 1-17. Recuperado em 27 agosto, 2018, de <https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/2136>
- Sousa, M. E. M. (2015). *A dívida pública do Estado do Ceará: análise de choques estruturais no período de 2003 a 2013*. (Dissertação de mestrado profissional). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil. Recuperado em 27 agosto, 2019, de <http://repositorio.ufc.br/ri/handle/riufc/15281>
- Souza, M. A., Schnorr, C., Almeida, L. B., & Cescon, J. A. (2015). Desempenho financeiro de municípios gaúchos: uma análise pré e pós-promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. *Revista de Informação Contábil*, 9(1), 30-49. Recuperado em 30 setembro, 2018, de <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ricontabeis/article/view/13349>