

SÍLVIO FERREIRA JÚNIOR

**AS FINANÇAS PÚBLICAS NOS ESTADOS BRASILEIROS:
UMA AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA,
NO PERÍODO DE 1995 A 2004**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, para obtenção do título de “Doctor Scientiae”.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2006

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

F383f
2006

Ferreira Júnior, Sílvio, 1976-

As finanças públicas nos estados brasileiros : uma
avaliação da execução orçamentária, no período de
1995 a 2004 / Sílvio Ferreira Júnior. – Viçosa :
UFV, 2006.
xvii, 192f. : il. ; 29cm.

Orientador: Antônio Carvalho Campos.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de
Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 185-192.

1. Finanças públicas - Brasil. 2. Despesa pública -
Política governamental. 3. Orçamento - Brasil.
4. Contabilidade pública - Brasil. 5. Reforma
administrativa - Brasil. 6. Responsabilidade fiscal -
Brasil. I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

CDD 22.ed. 336.81

SÍLVIO FERREIRA JÚNIOR

**AS FINANÇAS PÚBLICAS NOS ESTADOS BRASILEIROS:
UMA AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA,
NO PERÍODO DE 1995 A 2004**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, para obtenção do título de “Doctor Scientiae”.

APROVADA: 19 de abril de 2006.

Júnia C. P. Rodrigues da Conceição

Maria Amarante Pastor Baracho

Erly Cardoso Teixeira

José Maria Alves da Silva
(Conselheiro)

Antônio Carvalho Campos
(Orientador)

*O orçamento nacional deve ser equilibrado.
As dívidas públicas devem ser reduzidas.*

(Marcus Tullius Cícero, Roma, 55 a.C. – frase colocada na ante-sala do
Secretário do Tesouro Nacional, Brasília, 1999).

AGRADECIMENTO

À Universidade Federal de Viçosa e ao Departamento de Economia Rural, pela infra-estrutura e, além de tudo, pelos ensinamentos.

Aos professores Antônio Carvalho Campos, José Maria Alves da Silva e Erly Cardoso Teixeira, pelas sugestões apresentadas durante o processo de pesquisa.

A todos os funcionários, professores e colegas do Departamento de Economia Rural, pela amizade e simpatia.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo financiamento da pesquisa.

À minha mãe, Edna, e seu esposo, Antônio Celso; ao meu pai, Sílvio e sua esposa, Cláudia, pelo apoio e carinho.

Aos meus padrinhos Gerardo e Maria da Glória, pelos conselhos e pela força.

À minha namorada Andréa, pela companhia e pelo apoio em todos os momentos.

Aos meus irmãos Lígia, Rodrigo, Wesley e Luan, pela amizade e pelos momentos de alegria.

A Deus, por me fazer compreender que a felicidade somente se mantém por meio do contínuo aprimoramento e pela prática do amor e da caridade.

BIOGRAFIA

SÍLVIO FERREIRA JÚNIOR, filho de Sílvio Eustáquio Ferreira e Edna Martins Vieira, nasceu em Patos de Minas, MG, em 20 de janeiro de 1976.

Em 1991, iniciou seus estudos de nível médio no Colégio Universitário (Coluni), na Universidade Federal de Viçosa, concluindo-o em 1993.

Em 1994, iniciou o curso de Ciências Econômicas, na Universidade Federal de Viçosa, graduando-se em 2000. Em 2001, iniciou o curso de Mestrado em Economia Aplicada nesta Universidade, submetendo-se à defesa de tese em fevereiro de 2003.

Em março de 2003, iniciou o curso de Doutorado em Economia Aplicada, nesta mesma instituição. Qualificou-se em agosto de 2005 e submeteu-se à defesa de tese em abril de 2006.

Em junho de 2006, foi aprovado no concurso público para o cargo de economista da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), do Ministério das Minas e Energia.

ÍNDICE

	Página
LISTA DE QUADROS	vii
LISTA DE FIGURAS	x
RESUMO	xi
ABSTRACT	xv
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. O problema e sua importância	1
1.2. Objetivos	6
2. O ESTADO NO PENSAMENTO ECONÔMICO HEGEMÔNICO	7
2.1. Atribuições do Estado na economia	7
2.2. Federalismo, federalismo fiscal e descentralização	29
3. AS FINANÇAS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO NO ÂMBI- TO DA REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO	49
4. O SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	68

	Página
4.1. Estrutura de planejamento e orçamento na administração pública	68
4.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus principais parâmetros	81
5. METODOLOGIA	96
5.1. O gravame orçamentário na gestão pública	96
5.2. Eficiência nas execuções orçamentárias estaduais	101
5.3. Dados utilizados e procedimentos analíticos	107
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO	111
6.1. Evolução do desempenho fiscal dos estados	111
6.1.1. Evolução histórica do desempenho fiscal	111
6.1.2. O desempenho fiscal no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal	133
6.2. A evolução dos desempenhos social e alocativo dos gastos orçamentários	144
7. RESUMO E CONCLUSÕES	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	185

LISTA DE QUADROS

		Página
1	Necessidades de financiamento do setor público brasileiro, 1985 a 1994	53
2	Participação percentual das três esferas do governo no estoque da dívida pública líquida brasileira, valor da dívida líquida em relação ao PIB e variação real do PIB, 1985 a 1994	54
3	Necessidades de financiamento do setor público brasileiro, 1995 a 2004	62
4	Participação percentual das três esferas do governo no estoque da dívida pública líquida brasileira, valor da dívida líquida em relação ao PIB e variação real do PIB, 1995 a 2004	63
5	Infrações possíveis e as respectivas penalidades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal	93
6	Evolução real da receita total dos estados, em R\$ 1.000.000.000,00, 1995 a 2004	113
7	Evolução da taxa de arrecadação própria dos estados, em %, 1995 a 2004	114
8	Evolução real da arrecadação própria dos estados, em R\$ 1.000.000.000,00, 1995 a 2004	117

		Página
9	Evolução da taxa de dependência de empréstimos dos estados, em %, 1995 a 2004	120
10	Evolução da taxa de despesa estadual com a dívida, em %, 1995 a 2004	121
11	Evolução da taxa de despesa estadual com pessoal, em %, 1995 a 2004	126
12	<i>Ranking</i> da distribuição percentual da população brasileira entre as unidades federativas, 2004	128
13	Médias estaduais das despesas relacionadas à diminuição do quadro de pessoal, em relação à despesa total com pessoal, 2001 a 2004	129
14	Evolução da taxa de déficit primário estadual, em %, 1995 a 2004	130
15	Evolução real da receita corrente líquida estadual, 2000 a 2004 .	135
16	Evolução das despesas líquidas com pessoal, no poder executivo, em relação à receita corrente líquida estadual, 2000 a 2004 ..	137
17	Evolução das receitas de operações de crédito em relação à receita corrente líquida estadual, 2000 a 2004	139
18	Evolução do estoque da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida estadual, 2000 a 2004	141
19	Evolução das despesas totais com a dívida em relação à receita corrente líquida estadual, 2000 a 2004	143
20	Participação relativa do gasto orçamentário total de cada estado e do Distrito Federal no gasto total conjunto, em %, média do período 1995-2001	145
21	Evolução das despesas médias anuais, por grupos de funções e da despesa com a dívida, dos estados e do Distrito Federal, em R\$1.000.000,00, 1995 a 2004	147

22	A evolução das participações médias anuais das despesas, por grupos de funções e da despesa com a dívida, no total da despesa anual dos estados e do Distrito Federal, 1995 a 2004	148
23	Evolução das despesas médias em funções-meio, em termos absolutos e em termos de participação na despesa com a função administrativa, 1995 a 2004	149
24	Proporção das despesas destinadas ao pagamento de encargos especiais em relação ao total despendido com a função administração e planejamento, 2002 a 2004	152
25	Evolução das despesas médias funcionais para o conjunto dos estados, incluindo o Distrito Federal, em R\$ 1.000.000,00, 1995 a 2004	155
26	Evolução das participações médias anuais das despesas funcionais e da despesa com a dívida, no total da despesa anual para o conjunto dos estados, inclusive o Distrito Federal, 1995 a 2004 .	158
27	Evolução <i>per capita</i> das despesas médias funcionais e da despesa média com a dívida para o conjunto dos estados, inclusive o Distrito Federal, em R\$1,00, 1995 a 2004	161
28	Indicadores médios anuais de eficiência na alocação das despesas orçamentárias para o conjunto dos estados, inclusive o Distrito Federal, 1995 a 2004	164
29	Evolução dos indicadores médios das execuções orçamentárias estaduais, 1995 a 2004	168
30	Evolução do índice de eficiência global na alocação das despesas orçamentárias estaduais e do Distrito Federal, 1995 a 2004 ..	169

LISTA DE FIGURAS

		Página
1	Estrutura administrativa da entidade pública	72
2	Excesso de gravame de um imposto seletivo sobre o consumo ...	97
3	Excesso de gravame de um subsídio seletivo	99
4	Medidas de eficiência com orientação-insumo (a) e orientação-produto (b)	103
5	A Caixa de Edgeworth para a obtenção do ponto Ótimo de Pareto	106
6	Evolução real das médias anuais da receita total e da arrecadação própria dos estados, em R\$1.000.000.000,00, 1995 a 2004 ..	115
7	Evolução real média das taxas de despesa com a dívida, de déficit primário e de dependência de empréstimos, 1995 a 2004	132
8	Evolução real das médias anuais da receita corrente líquida e da arrecadação própria dos estados, em R\$ 1.000.000.000,00, 2000 a 2004	136

RESUMO

FERREIRA JÚNIOR, Sílvio, D.S., Universidade Federal de Viçosa, abril de 2006. **As finanças públicas nos estados brasileiros: uma avaliação da execução orçamentária, no período de 1995 a 2004.** Orientador: Antônio Carvalho Campos. Conselheiros: José Maria Alves da Silva e Viviani Silva Lírio.

A despeito de que a União, historicamente, sempre procurou sustentar a articulação do pacto federativo, mediante ajuda financeira aos estados, a Constituição de 1988 solidificou a *restrição orçamentária fraca* nas esferas subnacionais, que contribuiu para a instituição de uma gestão fiscal pouco responsável, o que resultava em déficits primários e crescimento contínuo da participação das dívidas estaduais no estoque da dívida pública. O sucesso inicial do Plano Real, simultaneamente ao agravamento da crise das finanças estaduais, permitiu ao executivo federal adotar amplo conjunto de medidas de controle sobre as finanças públicas, sob a égide de que a austeridade fiscal é condição necessária à redução das taxas de juros e, em última instância, ao crescimento sustentado. Por outro lado, existe a concepção de que o comprometimento com a austeridade fiscal estaria comprometendo a realização de investimentos e demais serviços públicos, o que legitimaria as reivindicações dos governos estaduais. O

fato é que o problema é muito mencionado, mas pouco dimensionado. A dicotomia entre as concepções dos governos federal e estaduais, reflete a carência de estudos que forneçam indicações mais precisas, detalhadas, abrangentes, transparentes e contínuas em relação ao desempenho das execuções orçamentárias estaduais. Ao mesmo tempo, tal carência em nada contribui para a transparência das ações governamentais, dificultando a avaliação sistemática e não viesada dessas ações por parte das sociedades organizadas. Diante do exposto, o presente estudo avalia a evolução das execuções orçamentárias estaduais, a partir do ano de 1995, quando se deu impulso ao processo de reformas estruturais e institucionais nas esferas estaduais, até o ano de 2004. A avaliação procura conciliar as necessidades de contenção fiscal, de atendimento às demandas sociais locais e de alocação eficiente das despesas públicas, dentro da concepção de que se deve gerar o mínimo de gravame tributário possível. A revisão teórica a respeito das atribuições do Estado na economia, incluindo o aspecto federativo, permitiu delinear três fases de desenvolvimento do pensamento hegemônico, a saber: A *welfare economics*, a *Public Choice Theory* e a *New Institutional Economics/New Political Economy*. Seguiu-se a uma retrospectiva das finanças do setor público brasileiro, incluindo o aspecto federativo, no contexto da redefinição do papel do Estado. Posteriormente, procurou-se descrever e caracterizar o sistema brasileiro de planejamento, de orçamento e de gestão, dando tratamento especial aos critérios de classificação das receitas e despesas orçamentárias e os principais indicadores utilizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Como modelo teórico, partiu-se do conceito de *excesso de gravame do sistema tributário*, utilizado nas abordagens clássicas e neoclássicas, que é gerado quando este sistema introduz distorções nas decisões dos agentes econômicos, implicando numa situação *Pareto-inferior*. Procurou-se distinguir este conceito do que seria o *excedente de gravame dos gastos públicos*, sendo este gerado pela ineficiência administrativa do Estado. Em seguida, detalhou-se o conceito de eficiência na alocação dos gastos orçamentários, por meio da sua analogia aos princípios da teoria da produção. Quanto às conclusões do presente estudo, pode-se afirmar que as ações adotadas

desde a criação do Parafe, em 1995, até a Resolução 78, em 1998, permitiram dar condições aos estados de cumprirem as regras estabelecidas pela LRF, em 2000, quando, a partir daí, todos os estados passaram a adotar uma postura fiscal austera. Contudo, evidenciou-se que os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul não têm conseguido estabilizar e reduzir o estoque das suas dívidas. Uma vez que estes são os quatro maiores estados, em termos de receita orçamentária total, e detêm quase a metade da população brasileira, potencializa-se a pressão por novas negociações junto à União. Verificou-se, por outro lado, que o crescente ônus aplicado às sociedades dos respectivos estados (aumento nas arrecadações próprias) tem se constituído num mecanismo indireto de financiamento do excedente de gravame nas administrações públicas estaduais. Caracteriza-se o aumento da ineficiência na alocação dos gastos orçamentários, cujo excedente nada mais é do que uma parcela da renda retirada da sociedade que não contribui para a geração de bens e serviços públicos e nem mesmo é utilizado para o abatimento do estoque das dívidas dos estados. Este excedente - que pode refletir toda a sorte de intermediações institucionais excessivas, burocracias, privilégios de classe e relações de poder - resulta em benefícios pecuniários direcionados apenas ao pessoal direta ou indiretamente ligado às funções administrativas. Na ausência desse excedente, haveria aumento nas despesas em funções-fim, que, além de gerar aumento dos benefícios pecuniários para o pessoal ligado a essas funções, geraria, também, benefícios provenientes do aumento, ou da melhoria, dos bens e serviços ofertados à coletividade, além de todas as externalidades positivas envolvidas. Nesse sentido, o excedente de gravame orçamentário promove o agravamento das desigualdades sociais locais. Não se pode negar que a inexistência de crescimento econômico expressivo, associada a uma política de taxas reais de juros elevadas (fatores exógenos à ação dos governos estaduais), acaba por cancelar os efeitos positivos da austeridade fiscal sobre os estoques das dívidas dos grandes estados. Entretanto, a afirmação de que o comprometimento com o ajuste fiscal tem restringido a realização de investimentos e demais

serviços públicos estaduais é astuciosa, tendendo a enfocar apenas um dos lados do problema.

ABSTRACT

FERREIRA JÚNIOR, Sílvio, D.S., Federal University of Viçosa, April 2006.
Public finances in Brazilian states: an evaluation of budget execution from 1995 to 2004. : Advisor: Antônio Carvalho Campos. Committee members: José Maria Alves da Silva and Viviani Silva Lírio.

In despite of the Federal Government has been sustaining the articulation of the federative pact by means of financial support of states, the 1988 Constitution consolidated the *weak budget restrictions* in national fields that contributed to an ineffective fiscal administration resulting in primary deficits and continuous growth of state debts participating in public debt. The first success of Plano Real, concurrent with aggravation of the crisis of state finances, allowed the government adopt policies of control under aegis of fiscal austerity is the necessary condition to decrease interest rate and, as a last resort, to sustained growth. On the other hand, there is the conception that the commitment with fiscal austerity would compromise investments and public services which would legitimate state administration claims. This problem is very stated but little studied. The dichotomy between conceptions of federal and state administration reveals a lack of studies providing more accurate, precise, continuous indicators related to the performance of state budget executions. At the same time, this lack

doesn't contribute to transparent government actions, making it difficult systematical evaluation avoiding bias of these actions by means of organized societies. To such an extent, this study aims to evaluate the evolution of state budget executions from 1995 to 2004, when it was started the process of structural and institutional of state reforms. This evaluation tries to conciliate the needs of fiscal restrictions taking into consideration local social demands and efficient allocation of public expense regarding that they must generate the minimum of tax gravamen. Theoretical review of Union economical jurisdiction, including federative aspect, permitted to outline three phases of development of thought: *A welfare economics*, a *Public Choice Theory* e a *New Institutional Economics/New Political Economy*. A public financial resurvey including federative feature to become defined the Union role. After that, the Brazilian planning system, budget and administration were described and characterized, specially criteria of budget revenue and expense classification and main indicators used by the Lei de Responsabilidade Fiscal (Law of Fiscal Responsibility -LRF). As a theoretical model, the concept of *excess of gravamen of tax system* by classical and neoclassical approaches that comes forth when this system introduces distortion in decisions of economical agents involving a *Pareto-inferior* situation. The concept of efficiency in budget expense allocation was scanned by analogy with the principles of theory of production. Thus, it was verified that actions adopted since the creation of Parafe in 1995 until Resolution 78 in 1998 permitted the states accomplish the rules established by LRF (Law of Fiscal Responsibility) in 2000, when all states adopted a severe fiscal attitude. However, it was evident that São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais and Rio Grande do Sul haven't managed to become stable and decrease debt inventory. Since those states have the largest total budget income and comprehend almost half of Brazilian population, coerce for negotiations with Union are completely possible. It was verified that the increasing encumbrance applied to societies of those states (levy increase) has been an indirect mechanism of financing gravamen excess in state public administration. The increase of inefficiency in allocation of budget expense whose excess is a part of the society income that

does not contribute to generate goods and public service and it is not used to abatement of debt inventory of states. This excess – that may reflect many types of institutional excess intermediations, bureaucracy, privilege and power relations – results in pecuniary benefits directly or indirectly to people connected to administration. Without this excess, expenses would increase - with the purpose of increasing pecuniary benefits to people connected to these functions, and it would generate also benefits from increasing or improvement of goods and services to the whole society, above all positive externalities involved. Thus, the excess of budget gravamen burdens local social inequality. We can't deny that the inexistence of expressive economical growth associate to a high tax rate policy (exogenous factor to state administration) cancels the positive effects of fiscal austerity on debt inventory of the relevant states. However, stating that commitment with fiscal adjustment has restricted investments and public services is shrewd and focuses just one side of the problem.

1. INTRODUÇÃO

1.1. O problema e sua importância

Com o propósito de limitar o poder dos governos subnacionais de burlarem as restrições de gastos e de se contraporem à lógica da política macroeconômica, o governo federal adotou, a partir de meados dos anos 90, uma série de medidas que resultaram em forte controle das finanças públicas, sem que se discutissem seus efeitos sobre a eficiência da execução orçamentária e o nível de bem-estar social. Essas alterações representaram transição das regras do pacto federativo e mudaram a correlação de forças entre as esferas de governo.

A legitimidade das medidas de controle das finanças estaduais e municipais pode ser testada a partir da revisão de vários estudos isolados¹ que, em seu conjunto, caracterizam duas frentes de desequilíbrios fiscais e de acumulação de dívidas, intensificadas a partir da Constituição de 1988: a) houve queda nas arrecadações próprias, devido à prática usual de não cobrança de impostos e isenções tributárias de competência própria –na esfera municipal –, e propensão à guerra fiscal - no âmbito estadual –, implicando num potencial de

¹ Afonso et al. (2000a), Afonso et al. (2000b), Ferreira (2000), Araújo e Oliveira (2001), Mendes (1999), Mendes (2000a), Mendes (2000b), Rocha e Carvalhais (1995).

arrecadação própria a ser explorado; b) houve aumento dos gastos com atividades-meio em detrimento às atividades-fim nos três poderes, principalmente no que se refere aos gastos com pessoal.

A despeito de que a União, historicamente, sempre procurou sustentar a articulação do pacto federativo, mediante ajuda financeira aos estados, evidencia-se que a Constituição de 1988 contribuiu para solidificar uma *restrição orçamentária fraca*² e uma execução orçamentária irresponsável nos governos subnacionais (PIRES; BUGARIN, 2003; MENDES, 1999).

O sucesso inicial do Plano Real, simultaneamente ao agravamento da crise das finanças estaduais, enfraqueceu o poder de resistência dos estados às mudanças, permitindo ao executivo federal adotar amplo conjunto de medidas visando reestruturar suas finanças, de modo a criar um ambiente institucional que julgava adequada para modificar o cenário macroeconômico. Em ordem cronológica podem-se citar quatro principais ações de mudança ao longo dos anos 90:

- Em 1993, a partir da Lei n. 8.728/93, foi criado o Programa de Reorganização dos Bancos Estaduais – Proes, que condicionou a revisão dos acordos de rolagem das dívidas estaduais à privatização de empresas, bem como o saneamento dos bancos estaduais para posterior privatização;
- A promulgação do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (Parafe), consubstanciada no Voto CMN n.º 162, de 05/12/95, seguida da edição da Lei n.º 9.496 de 11/09/1997, tornou mais efetiva tal orientação, condicionando o refinanciamento das dívidas estaduais à assunção de compromissos fiscais com vistas ao equilíbrio orçamentário sustentado;
- Paralelamente, foram criados os programas de apoio à modernização, à eficiência e à transparência na gestão das receitas e dos gastos públicos estaduais e municipais – o *Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros* (Pnafe), o *Programa de Modernização das*

² A restrição orçamentária fraca (*soft budget constraint*) ocorre quando a relação estrita entre despesas e receitas é relaxada, porque o excesso de despesas sobre receitas pode ser pago por terceiros (KORNAI, 1986). No caso dos governos estaduais e municipais, a fonte de ajuda financeira é o governo central. Assim, quanto mais fraca a restrição orçamentária maiores os incentivos ao comportamento *rent seeking*.

Administrações Tributárias Municipais (PMAT) e o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Municípios Brasileiros (PNAFM);

- A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000, que, acompanhada das Resoluções 40 e 43, de 2001, criam princípios norteadores, fixam limites para o endividamento público e para a expansão dos gastos governamentais e institui procedimentos prévios no intuito de assegurar o cumprimento de metas fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo.

Como parte da política econômica do governo federal, a criação de restrição orçamentária mais forte, pressupõe que o equilíbrio estrutural das contas públicas é condição necessária à redução dos prêmios de risco-soberano e das taxas de juros, o que permitiria a transição para um círculo virtuoso de baixa taxa de juros, financiamento do balanço de pagamentos, câmbio estável e crescimento sustentado (LOPREATO, 2002; LOPREATO, 2004).

Os dados anuais divulgados pelo Banco Central mostram que, desde a criação da LRF, as esferas estaduais e municipais têm, em seu conjunto, assegurado superávits primários crescentes, o que sugere uma reprogramação na forma da gestão das suas contas. Entretanto, adverte-se que este crescimento está chegando ao seu limite, devido à restrição imposta pelos gastos mínimos necessários ao funcionamento da máquina administrativa, à necessidade de atendimento às demandas sociais por serviços públicos e a pouca possibilidade de aumentar a arrecadação com base em nova tributação, uma vez que esta cresceu bastante nos últimos anos (LOPREATO, 2004).

Os efeitos adversos tornam-se ainda maiores no âmbito das esferas subnacionais, uma vez que a restrição imposta à forma de gestão das suas contas tem sido acompanhada do processo de descentralização fiscal e administrativa, o que se traduz na maior responsabilidade destes à provisão das demandas sociais locais. Conforme Garson e Araújo (2001), desde a segunda metade dos anos 90, o governo federal tem implementado políticas deliberadas de transferências de responsabilidades em ações sociais básicas aos estados e prefeituras, através de

diferentes modalidades de vinculações constitucionais de recursos e de transferências condicionadas³.

Por outro lado, se o ajuste fiscal dos estados é necessário, porém não tem sido suficiente para estabilizar a dívida, uma vez que seu estoque é, também, determinado pelas taxas de juros e de câmbio. Estas variáveis estão sujeitas à volatilidade característica do mercado financeiro globalizado e determinam significativamente a evolução do PIB, que é uma variável independente da ação orçamentária estadual, sendo o seu crescimento continuado imprescindível ao aumento da arrecadação tributária dos estados.

Adicionalmente, o conjunto de regras institucionais de ajuste fiscal contidas nas Resoluções de n.º 40 e 43 de dezembro 2001, e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), prioriza parâmetros de contenção que desconsideram o aspecto alocativo do gasto público. Parâmetros como limites de endividamento e de gastos com pessoal, ignoram a necessidade de conciliar a contenção de gastos com a provisão eficiente de serviços públicos, indispensáveis ao atendimento das demandas da população⁴.

Percebe-se, assim, a dicotomia existente: No plano fiscal, o controle da dívida dos governos estaduais é considerado condição necessária à condução da política econômica, uma vez que se teme o retorno ao padrão populista e irresponsável que vários governadores adotaram ao longo da redemocratização, o que justificaria o caráter repressivo e restritivo das reformas. Entretanto, as

³ Em cada estado, 15% das transferências constitucionais estaduais e municipais e 15% da arrecadação do ICMS são destinados ao Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado em 1998), obrigando as esferas subnacionais a aplicarem no ensino fundamental 60% das suas receitas anteriormente vinculadas à educação como um todo. No que se refere ao SUS, consolidado com a constituição de 1988, o governo federal, após criar a CPMF, em meados da década de 90, permitiu regularizar os fluxos mensais de pagamentos à rede hospitalar e fortalecer programas de repasse direto às prefeituras. Ainda, a aprovação da Emenda Constitucional nº 29/2000 obriga que, até 2004, os estados deverão aplicar 12% das receitas próprias e transferências constitucionais, enquanto as prefeituras deverão aplicar 15% (GARSON; ARAÚJO, 2001).

⁴ Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público. Entre 1996 e 2000, o conjunto dos estados brasileiros gastou, em média, 67% de suas receitas líquidas com pagamento de pessoal (NASCIMENTO; DEBUS, 2002). Contudo, os trabalhos de Afonso (1999) e Afonso (2000) chamam a atenção para as possíveis deficiências resultantes dos cortes lineares de orçamento, que pode implicar numa redução proporcionalmente maior no pessoal envolvido em atividades indispensáveis à boa condução dos serviços públicos. Por outro lado, Mendes (2000b) já advertia que a imposição de tetos para gastos pode levar a um efeito adverso, que é estimular aquelas unidades que estão abaixo do teto a aumentarem suas despesas até atingirem o limite, implicando ineficiência na alocação dos gastos.

reivindicações dos governos estaduais se apóiam no argumento de que o comprometimento com o ajuste fiscal tem restringido a realização de investimentos e demais serviços públicos locais, resultando em agravamento do quadro social.

Obviamente, os argumentos dos governos estaduais são muito mais persuasivos frente às representações sociais locais, de modo que, diante da retração econômica e, do conseqüente agravamento do quadro social, aumenta-se o risco de inadimplência. O eventual descumprimento das regras e acordos vigentes acabará por gerar o descrédito da prática político-institucional, que colocará em xeque a credibilidade brasileira frente ao mercado financeiro, com efeitos perversos sobre a economia e a sociedade brasileiras.

O fato é que o problema é muito mencionado, mas muito pouco dimensionado. A dicotomia entre as concepções dos governos federal e estaduais, reflete a carência de estudos que forneçam indicações mais precisas, detalhadas, abrangentes, transparentes e contínuas em relação ao desempenho das execuções orçamentárias estaduais. Ao mesmo tempo, tal carência em nada contribui para a transparência das ações dos governos, dificultando a avaliação sistemática e não viesada por parte das sociedades organizadas.

Um estudo mais detalhado e abrangente das finanças públicas estaduais deve, portanto, considerar os três aspectos das execuções orçamentárias, num período de tempo contínuo e relativamente longo: a) o desempenho fiscal, b) o desempenho alocativo das despesas orçamentárias, e c) o desempenho social da execução orçamentária. No que se refere à transparência, defende-se, aqui, que um estudo na área das finanças públicas deve utilizar-se de indicadores de fácil compreensão e assimilação, para que sua utilização seja disseminada entre todos os atores envolvidos nas três esferas de governo, bem como entre as sociedades organizadas, contribuindo assim, para o exercício do orçamento participativo e democrático. Por sua vez, a continuidade e a abrangência do período de análise permitem o acompanhamento e a avaliação das execuções orçamentárias, por meio de análises comparativas entre os anos do período.

Diante do exposto, o presente estudo consiste em avaliar a evolução das execuções orçamentárias estaduais, em seus aspectos fiscais, alocativos e sociais, a partir do ano de 1995, quando se deu impulso o processo de reformas estruturais e institucionais nas esferas estaduais. A avaliação, portanto, procura conciliar as necessidades de contenção fiscal, de alocação eficiente das despesas públicas e de atendimento às demandas sociais locais, partindo do princípio de que se deve gerar o mínimo de gravame tributário possível.

1.2. Objetivos

O objetivo geral deste estudo é avaliar a *performance* das execuções orçamentárias dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, no período de 1995 a 2004, em seus aspectos fiscais, alocativos e sociais.

Especificamente, pretende-se:

- Avaliar a evolução da execução orçamentária anual por meio de indicadores tradicionais de desempenho fiscal;
- Avaliar a evolução da execução orçamentária anual por meio de indicadores de desempenho fiscal utilizados como parâmetro pela LRF;
- Estimar e avaliar a evolução do excedente de gravame orçamentário por meio de indicadores de eficiência parcial e global (aspectos alocativos); e
- Estimar e avaliar a evolução do grau de atendimento às demandas sociais por meio da análise da evolução das despesas funcionais *per capita* (aspectos sociais).

2. O ESTADO NO PENSAMENTO ECONÔMICO HEGEMÔNICO

2.1. Atribuições do Estado na economia

O liberalismo econômico, especialmente em sua primeira fase – Inglaterra, final do século XVIII e início do século XIX –, representou o laboratório das teorias econômicas clássicas, as quais previam poucas funções ao Estado. Fundada por Adam Smith, em 1780, a escola clássica surge como marco referencial da ciência econômica, agregando contribuições de Dave Hume, Malthus, Ricardo e Stuart Mill, Gossen, Walras, Menger e Jevons, precedendo Alfred Marshal, em 1890, na consolidação da escola neoclássica⁵.

Segundo a teoria liberal-clássica, o mercado é constituído por agentes econômicos racionais, os quais, através da interação entre oferta e demanda de bens e serviços, determinam o sistema de preços. Os preços nada mais são do que índices de escassez relativa. Através desse sistema, o mercado resolveria, da melhor maneira possível, as questões do quê, como e quanto produzir. Mais ainda, partindo dos supostos de que o mercado é plenamente concorrencial, isto é, que nenhum indivíduo ou unidade produtiva influencia isoladamente o preço dos bens e serviços, e do comportamento maximizador (das suas utilidades ou

⁵ Uma revisão histórica do papel do Estado no pensamento econômico a partir de sua fase seminal pode ser encontrada em Baracho (2003).

bem-estar, por parte dos indivíduos; e do seu lucro por parte das empresas), chegar-se-ia a uma situação de equilíbrio, ou seja, a uma situação na qual os agentes não desejariam sair. Esse ponto de equilíbrio denominado, *ótimo de Pareto*, seria aquele em que nenhum agente econômico consegue melhorar o seu bem-estar a não ser diminuindo o bem-estar de algum outro agente (MILLER, 1981).

Dessa forma, o Estado teria poucas, mas importantes funções a desempenhar. A redução do Estado na atividade econômica fundamenta-se na idéia de que o mecanismo de mercado é mais eficiente que qualquer planejamento estatal no processo de alocação de recursos. Desde que algumas condições fossem satisfeitas, uma economia de mercado asseguraria uma resposta altamente satisfatória para as questões econômicas fundamentais.

Assim, na concepção liberal-clássica as funções do Estado resumem-se a três postulados básicos: a) o Estado deve limitar-se ao mínimo indispensável no exercício das funções que justificam a sua existência perante a sociedade; qual seja, administrar a justiça, zelar pela segurança interna da população e pela segurança externa da nação, e providenciar certas obras e instituições públicas quando a iniciativa privada não se ocupar delas, na extensão requerida pela coletividade, por falta de capacidade ou de interesse; b) para custear o exercício das funções típicas do Estado, o governo deve elaborar e administrar um orçamento equilibrado e minimamente necessário; e, c) as receitas fiscais devem provir preferencialmente de impostos, que gravem o consumo corrente (ALVES DA SILVA, 1998).

À parte de seus benefícios, a existência do Estado implica em ônus para o setor privado. Para sustentar o poder público, a sociedade tem de sofrer uma redução de renda real disponível, que na inexistência do Estado, se converteria em consumo presente ou em acumulação de riqueza (poupança). Assim, o preço da ordem e da justiça, por exemplo, é o consumo presente ou futuro que se perde por causa desse desvio de renda necessário para custear os aparelhos estatais correspondentes. Na concepção liberal clássica, esses custeios, embora necessários, não são produtivos, ou seja, não são como os gastos privados de

investimento que ampliam a capacidade produtiva da nação, daí porque deveriam ser minimizados, a bem do crescimento econômico.

Os três postulados refletem, portanto, a idéia clássica do Estado como “*o mal necessário*”. O terceiro, especificamente, reflete a importância que os clássicos atribuíam à acumulação de capital como determinante do crescimento econômico. Considera-se, nesse caso, que os impostos sobre o consumo são menos prejudiciais que os impostos sobre o capital, sob o pressuposto de que, embora reduzindo o consumo, no presente, comprometeriam menos as possibilidades de consumo da própria classe trabalhadora, numa perspectiva intertemporal.

No campo das finanças públicas, Adam Smith, em 1776, apresentou idéias adiante do seu tempo e até hoje atuais, enumerando suas famosas máximas para a implementação de um sistema tributário eficiente (SMITH, 1983). A primeira máxima – a capacidade contributiva dos cidadãos – reza que os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, em proporção a suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado – princípio hoje conhecido como princípio da equidade. Para Smith, seria a característica da justiça social, que todo sistema tributário deve buscar, dividindo-a em equidade vertical – maior pagamento para aqueles que estão em maiores condições de pagar – e equidade horizontal – tratamento igual para aqueles que possuem idêntica condição.

A segunda máxima – regras para a fixação dos impostos – tem como objetivo proteger os contribuintes contra as arbitrariedades do Estado ou de seus representantes para coletar imposto. É também conhecido como o princípio da certeza ou da segurança jurídica. Assim, a partir da fixação de regras, os pagadores saberão quando pagar, de que forma e em que quantidade. Terão, enfim, todas as informações. Essa máxima é traduzida por alguns tributaristas modernos como *responsabilidade política*, que revela a clareza de quem paga, quando se paga e o uso que se faz dos recursos arrecadados.

A facilidade para os contribuintes, considerando a terceira máxima, prevê que os tributos devem ser cobrados quando eles efetivamente dispõem de recursos para cumprir seus compromissos. Assim, o imposto sobre a renda do trabalho deve ser cobrado junto com o recebimento do salário, e não em período anterior. Nas palavras de Smith, todo imposto deve ser recolhido no momento e da maneira que, com maior probabilidade, forem mais convenientes para o contribuinte.

A quarta máxima refere-se ao baixo custo do sistema tributário: Todo imposto deve ser planejado de tal modo que retire e conserve fora do bolso das pessoas o mínimo possível, além da soma que ele carrega para os cofres do Estado. Para Smith, os tributos não devem ter custos elevados de arrecadação; não devem desestimular a atividade econômica; não devem ser facilmente sonegáveis; e não devem submeter os contribuintes a fiscalizações desnecessárias que impliquem perda de tempo e de recursos. Ou seja, o sistema tributário deve buscar racionalidade administrativa suficiente para baixar tanto os custos *diretos* da tributação – pagamento de pessoal, manutenção da máquina arrecadadora – quanto os custos *indiretos* – organização das empresas para atender a todas as exigências tributárias do fisco.

Na maior parte do século XIX, a concepção capitalista centrada no mercado revitalizava-se com as sucessivas revoluções industriais que fortaleciam o capitalismo concorrencial, num cenário de estabilidade monetária e de progressos científicos sucessivos. Tal quadro econômico, portanto, dava apoio às teorias liberais de pensadores como Smith e Ricardo que pregavam o *Estado mínimo*.

No final do século XIX e no início do século XX, iniciou-se um movimento de crises periódicas intrínsecas do sistema capitalista em desenvolvimento. As grandes empresas, os monopólios, o protecionismo e os sindicatos implicaram na extinção do mercado concorrencial e auto-regulador do sistema econômico. Quando se somaram a essa multiplicidade de fatores as consequências da Primeira Guerra Mundial, a economia mundial passou a viver o clima de desequilíbrio que resultou na depressão dos anos 30.

Naquela época, o economista inglês John Maynard Keynes destacou-se como o principal doutrinador na busca de uma fórmula salvadora do sistema capitalista, cujos princípios se revelam, na prática, no campo da política econômica, e não apenas no plano teórico. Keynes mostra que a situação normal do capitalismo do *laissez faire*, neste estágio avançado de desenvolvimento, retrata uma situação flutuante da atividade econômica, que pode percorrer toda a gama que vai do pleno emprego até o desemprego amplo, sem que nada garanta a existência de convergência automática para o pleno emprego.

Recomenda-se a intervenção do Estado na economia para atenuar essas flutuações e situações de insuficiência de demanda efetiva. Caberia ao Estado tomar certas decisões de controle da moeda, do crédito e do nível de investimentos, com o objetivo de superar os males intrínsecos do capitalismo e que são agravados nos momentos de depressão econômica – desigualdade de riqueza, desemprego, decepção de expectativa dos empresários, redução da eficiência e da produção –, frutos do risco e das incertezas, da ignorância e da especulação financeira. Para Keynes, isso se tornaria em aperfeiçoamentos das técnicas do capitalismo moderno e não seriam incompatíveis com a essência do capitalismo (KEYNES, 1982).

Em uma situação de declínio econômico, o governo deveria não só atuar sobre a oferta de moeda e taxa de juros, mas, principalmente, elevar seus investimentos para a manutenção do pleno emprego. O Estado deveria aumentar seus gastos em obras públicas, onde não haveria interesse do setor privado para gerar investimentos. Haveria, portanto, socialização dos investimentos com aumento do setor público em detrimento dos privados, e uma reversão com a retomada do crescimento do investimento privado devido às ações do governo. Caberia ao Estado, ainda, aplicar recursos em áreas que atendessem aos interesses coletivos – como escolas, hospitais, parques etc. –, que contribuiriam para elevar a renda nacional e o emprego, aumentando o bem-estar da sociedade.

Percebe-se que a receita keynesiana, ao contradizer frontalmente os princípios da teoria clássica liberal, eleva o Estado à posição estratégica e de suma importância na economia. Conforme exposto por Alves da Silva (1998), tal

receita afirma o princípio de que um sistema econômico de livre mercado requer, para sua estabilidade, um governo grande, que administre um orçamento elevado relativamente ao PIB e que esteja preparado para, dentre outras coisas, incorrer em déficits orçamentários substanciais financiados, principalmente, por emissões monetárias, para combater uma eventual recessão econômica.

É importante considerar, entretanto, que não se pode inferir daí que todas as dificuldades que se opõem ao propósito de manter os níveis de emprego e de crescimento sejam sanadas simplesmente pela manipulação de instrumentos de políticas monetária e fiscal. Keynes não tinha a ilusão de que a simples manipulação dos impostos, taxas de juros e dispêndios governamentais bastaria para assegurar o pleno emprego e, ao mesmo tempo, abolir a miséria e erradicar as forças responsáveis pelas guerras e rivalidades comerciais. Como condição necessária à própria sobrevivência do capitalismo, Keynes propunha reformas que, por um lado, fariam desaparecer as classes parasitárias detentoras do capital financeiro e, por outro lado, submeteriam o rígido controle às demais frações da classe capitalista. Sua ilusão, portanto, era de outra ordem, uma vez que ignorava o poder da classe capitalista em defender seus direitos de propriedade e de expandir seus lucros (MAGDOFF; SWEEZY, 1979).

De fato, em vez da dissolução do capital financeiro, foi constatado o crescimento vigoroso das companhias financeiras e bancárias, a absorção de parcela crescente da mais-valia via pagamento de juros, e as rivalidades comerciais no plano internacional continuaram intensas (BELLUZZO, 1999).

Como resultado das grandes transformações do capitalismo na primeira metade do século XX, as quais levaram ao limite a sua capacidade de criação e destruição, os economistas neoclássicos acolheram prontamente as idéias keynesianas, submetendo-as, entretanto, ao crivo das necessidades da burguesia. Caíram, assim, no esquecimento as tentativas de Keynes de diagnosticar os males do sistema, bem como suas ilusões de que o capitalismo seria capaz de reformar-se para competir com o socialismo (MAGDOFF; SWEEZY, 1979).

Dessa fusão surgiu a *síntese neoclássica*, cuja tendência, em termos gerais, representou recuo da visão fundamental do capitalismo, concebida por

Keynes, como sistema inerentemente desarmonioso, no qual nenhuma *mão invisível* automaticamente equilibraria os níveis de investimentos com os níveis de poupança de pleno emprego. Dentre as várias características da síntese neoclássica, destacam-se: a descaracterização da moeda enquanto reserva de valor e indicador da incerteza quanto ao futuro, a re-introdução do paradigma do equilíbrio, a conversão do conceito de *incerteza* em *risco* (sujeito ao cálculo probabilístico), a derivação do desemprego a partir das supostas *imperfeições* no mercado de trabalho (inflexibilidade dos salários à queda, legislação trabalhista), dentre outros (AFFONSO, 2003).

Essas noções da síntese neoclássica se enraizaram na ideologia dominante e determinaram a racionalização da *welfare economics* ou do *welfare state* para a ação do Estado nas economias centrais, germinando e florescendo o longo período de prosperidade posterior à Segunda Guerra Mundial. A era do *Estado do Bem-Estar* estava fundamentada, sobretudo, na articulação de interesses entre trabalhadores e capitalistas e na busca de soluções para o problema da satisfação das necessidades, através da aplicação política dos critérios diretamente sociais (BELLUZZO, 1998).

A síntese neoclássica procurou definir teoricamente seu escopo em relação ao papel do Estado e, ao fazê-lo, delimitar seu raio de atuação. Sua racionalização se dá através da constatação das *falhas de mercado*, quais sejam: os bens públicos, as *externalidades*, os custos transacionais e monopólio. Ao Estado caberia ser provedor de bens públicos, facilitar as transações, corrigir as *externalidades* e regular os monopólios criados pelos retornos crescentes (PRZEWORSKI, 1997).

Dentro desta linha teórica, a ação do Estado se dá pelo cumprimento de três funções econômicas distintas. Também denominadas de *funções fiscais*, elas se classificam em funções *alocativa*, *distributiva* e *estabilizadora*⁶ (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

⁶ A forma de classificação das funções fiscais do Estado se baseia nas informações de gastos contidas no orçamento – o principal instrumento de ação estatal na economia (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

No que se refere à função alocativa, a atividade estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos em que não houver a necessária eficiência por parte da iniciativa privada, ou do sistema de mercado. As duas situações exemplificativas são os investimentos em infra-estrutura econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios, ou sociais.

Os investimentos em infra-estrutura econômica - transportes, energia, comunicações, armazenamento, dentre outros, requerem altos investimentos e longo período de carência entre as aplicações e o retorno, desestimulando o envolvimento privado nesses setores, principalmente em economias menos desenvolvidas. Sendo assim, nos casos dos investimentos indutores do desenvolvimento regional e nacional é compreensível que estes se transformem em áreas de competência estatal.

Os bens públicos, por sua vez, apresentam características opostas às encontradas nos bens privados que tornam sua oferta insuficiente ou mesmo inexistente por meio do sistema de mercado. Estes se caracterizam pela *não-excludência*, uma vez que seu *consumo* por um indivíduo não impede os demais indivíduos de *consumi-lo*, ou seja, não há como restringir o seu consumo apenas aos indivíduos que pagam pelo bem. Outra característica é a *não-rivalidade*, ou seja, seu consumo por um indivíduo não limita ou não diminui sua quantidade disponível para os demais indivíduos.

No caso de um bem privado, sua característica de *excludência* implica que cada pessoa pode consumir uma quantidade diferente do bem e todas elas atribuem-lhe o mesmo valor marginal - visto que caso contrário, as pessoas iriam querer trocá-lo. A ausência de *externalidade* nesse processo implica que o mecanismo de mercado permite gerar alocação eficiente. No caso dos bens públicos, o fato destes serem *não-excludentes*, gera o *problema do carona*: sendo o bem de caráter público, todos a usufruem na mesma quantidade, de modo que sua provisão por um indivíduo qualquer tenderá a reduzir a provisão das outras pessoas – que aguardam externalidade positiva de usufruir o bem sem necessidade de pagar por ele (VARIAN, 1992). O resultado é que muito pouco do bem público será provido num equilíbrio voluntário ou numa oferta privada

de bens públicos. Neste caso, a provisão desses bens deve ser feita pelo Estado por meio de processo político, em substituição ao sistema de mercado. Ao elegerem seus representantes, os eleitores-consumidores aprovam determinada plataforma ou programa de trabalho para cujo financiamento irá contribuir mediante tributos (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Há outro caso em que o Estado utiliza recursos orçamentários na provisão de bens com todas as características de bens privados. É o caso dos *bens meritórios* ou *bens mistos*, cuja natureza como bens privados têm menor importância do que suas utilidades sociais. A educação é um bom exemplo clássico de um bem meritório: ela é um bem privado que pode ser comercializado no mercado, podendo seus benefícios ser individualizados. Mas ela é também um bem público, já que o nível cultural da comunidade cresce quando seus membros se educam. O envolvimento do Estado na educação certamente tem outras importantes justificativas como, por exemplo, a necessidade de investimento no *capital humano*, bem como a educação gratuita no contexto da distribuição de renda (GIACOMONI, 2003).

Deve-se chamar a atenção que o estudo da alocação de recursos pelo Estado utiliza o conceito de *provisão* de bens e serviços, que é mais amplo que o conceito de *produção* – isto é, não são necessariamente produzidos pelo governo, mas financiados pelo orçamento público (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

No que se refere à distribuição da renda, a respeitar-se exclusivamente as regras econômicas, a distribuição da riqueza mantém estreita vinculação com a maneira como estão distribuídos os fatores de produção e com os preços obtidos por seus detentores no mercado. Há, ainda, a questão das habilidades individuais bastante diversas e a transmissão de bens via herança, ambas contribuindo também para a distribuição não uniforme da riqueza.

A função pública de promover ajustamentos na distribuição de renda justifica-se, pois, como correção às falhas do mercado. Para tanto, deve-se fugir da idealização de *Pareto*, melhorando a posição de certas pessoas menos privilegiadas às expensas das pessoas de maior nível de renda. O problema seria fundamentalmente de política e de filosofia social, cabendo à sociedade definir o

que considera como níveis justos na distribuição da renda e da riqueza (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Considerando que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferências para aquelas classes de renda mais baixa. Exemplo clássico de aplicação da função distributiva seria a utilização do imposto de renda progressivo sobre os bens consumidos pelas classes de mais alta renda para cobrirem subsídios aos programas de alimentação, transporte e moradia populares. Uma série de outras medidas públicas enquadra-se nos esquemas distributivos como, por exemplo, a educação gratuita, a capacitação profissional e os programas de desenvolvimento comunitário.

Além dos ajustamentos na alocação de recursos e na distribuição de renda, a função estabilizadora se ocupa de quatro objetivos macroeconômicos: manutenção de elevado nível de emprego, estabilidade nos níveis de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e razoável taxa de crescimento econômico. A função estabilizadora tornou-se maior com o movimento de abertura das economias nacionais ao mercado internacional, implicando em aumento nos fluxos de comércio e de capitais, este, em grande parte, integrado ao circuito especulativo. Neste contexto e na ausência de uma política orientadora, a economia tende a estar mais vulnerável às flutuações, sejam em termos de níveis de renda, de taxa de desemprego, ou de taxa de inflação (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

A função estabilizadora também tem como instrumento o orçamento público, por meio de mudanças tanto na estrutura de receitas como na estrutura das despesas. Exemplos são as mudanças nas alíquotas tributárias com reflexos na quantidade de recursos disponíveis junto ao setor privado, assim como a implantação de programas de obras públicas que visam absorver parcelas desempregadas de mão-de-obra.

Além dos instrumentos fiscais, a política de estabilização utiliza outros de cunho monetário com vistas no controle da oferta monetária, variável de

grande importância na consecução dos objetivos estabilizadores. Os governos criaram seus bancos centrais com a finalidade primeira de realizar esses controles, ajustando a oferta monetária às necessidades da economia. Entre as principais medidas do arsenal monetário podem ser citadas: manutenção de determinados níveis de recursos disponíveis para aplicação pelos bancos, controle da taxa de juros e lançamento de títulos públicos e funcionamento do *open market* (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

A partir dos anos 70, entretanto, a convergência de vários fenômenos imbricados impactou a reestruturação do capitalismo, bem como sobre a teoria econômica hegemônica, a saber: a crise econômica mundial, a crise do Welfare State nos países centrais, o colapso dos Estados Socialistas e a crise do keynesianismo enquanto instrumento de política econômica dos estados nacionais. Ante a visão dos problemas que a realidade capitalista colocava (espiral inflacionária, com crescimento ininterrupto da taxa de desemprego; explosão da dívida pública e privada; graves dificuldades financeiras; e aumento da vulnerabilidade econômica), uma série de autores liberais passaram a elaborar novas teorias no intuito de sustentar em bases mais sólidas o ataque neoliberal à teoria keynesiana.

O momento histórico propiciou uma *revanche* do liberalismo, tanto no plano teórico como no da ação concreta, por meio da consolidação da *public choice theory*. Verificou-se uma ampla ofensiva destinada a dismantlar o Welfare State, nos países centrais, e os *Estados Nacionais Desenvolvimentistas*, na periferia do capitalismo. Nesta etapa, o Estado, cuja atuação encontra justificativa na escola neoclássica como necessária para corrigir as falhas de mercado e aumentar a eficiência do sistema, e na escola keynesiana como indispensável para atenuar e controlar suas flutuações e evitar sua derrocada, passou a ser visto como produtor de maiores falhas do que o mercado e, portanto, como o principal responsável por suas crises e suas ineficiências, sendo desejável, portanto, o retorno ao *Estado mínimo*.

Apesar de se identificar uma série de epicentros dessa nova corrente teórica entre os anos 50 e o começo da década de 1960 – Kenneth Arrow (1963),

Anthony Downs (1957), Alan Peacock, William Riker e Mancur Olson (1965), dentre outros –, a primeira definição completa desse campo de análise está contida no livro *O Cálculo do Consenso*, de 1962, no qual James Buchanan e Gordon Tullock estudam os fundamentos lógicos da democracia constitucional (BUCHANAN; TULLOCK, 1993). Entretanto, será somente nos anos 70, com a emergência da crise mundial, que a *public choice theory* se desenvolve como pensamento crescentemente hegemônico, com uma transição progressiva para a *new institutional economics* e a *new political economics* nos anos 80 e 90 (AFFONSO, 2003).

A *Public choice theory* pretende sustentar em bases mais sólidas a teoria neoclássica, de modo a promover o ataque à visão keynesiana do Estado e seu papel na economia e na sociedade. A partir dessa corrente, as idéias de *eficiência*, *competitividade* e *equilíbrio macroeconômico* substituíram o consenso keynesiano em torno do crescimento e do pleno emprego e passaram a fundamentar o novo pensamento político-econômico internacional.

No plano macroeconômico, esse ataque teve como uma de suas vertentes principais a crítica de Friedman às idéias keynesianas de que as políticas monetária e fiscal poderiam ser usadas ativamente para suavizar o ciclo econômico. Friedman argumentou que essa política ativa era não só desnecessária como nociva, aumentando a própria instabilidade econômica que pretendia corrigir e deveria ser substituída por regras monetárias mecânicas e simples. Essa é a doutrina que passou a ser chamada *monetarismo*. Friedman investiu também contra o suposto *trade-off* entre inflação e desemprego sugerido pela *curva de Phillips* e o seu corolário em termos de política governamental expansionista (KRUGMAN, 1997).

Contudo, o principal aríete da reação liberal contra Keynes nos anos 70 consistiu nas teorias de Robert Lucas (ao menos no centro da ortodoxia econômica americana). Parte importante das contribuições de Lucas se apóia no conceito de *rational expectations* apresentado por John Muth no início da década de 1960. Segundo esse autor, deve-se partir do pressuposto de que os agentes econômicos usam de modo eficiente todas as informações de que dispõem. Elas

podem cometer erros, porque o futuro é sempre incerto, mas não devemos confiar em nenhum modelo que suponha que os agentes cometem erros sistemáticos e previsíveis. Se as empresas incorporarão qualquer política monetária habitual às suas expectativas, reagindo a elas, a política monetária só poderia funcionar sendo imprevisível e a única forma de ser imprevisível é sendo aleatória. Como uma política desse tipo seria instabilizadora da produção, Lucas deduz que qualquer política monetária que vise estabilizar o ciclo econômico seria ou ineficaz ou contraproducente (KRUGMAN, 1997).

O ataque da *public choice theory* procurou rever o papel que a teoria keynesiana e mesmo a sua incorporação pela síntese neoclássica conferiam ao Estado. O tratamento exógeno do Estado, implicitamente assumido pela *welfare economics*, estaria baseado em um modelo ingênuo de Estado onisciente e benevolente (PRZEWORSKI, 1997; PEACOCK, 1992; OATES, 1990; BUCHANAN, 1990).

Assim, a *public choice theory* procura dar tratamento endógeno à atuação do Estado, a partir da suposição de que iguais regras de comportamento orientam os agentes privados (consumidores, empresas) e os agentes públicos (políticos, burocratas). Todos seriam motivados em suas ações pelos mesmos objetivos: a maximização da utilidade configurada no consumo, no lucro, no voto ou no poder. Tanto a relação econômica quanto a relação política representam cooperação por parte de dois ou mais indivíduos (OATES, 1993).

Nessa perspectiva, a *public choice theory* pode ser considerada como a *economia da política*, uma forma de analisar a política a partir de uma perspectiva econômica no sentido de *trocas*, ou seja, do ponto de vista mercantil. Caberia à *public choice theory* o exame da tomada de decisão individual e coletiva em transações nas quais, embora análogas às de mercado, não as replicam. Objetivava-se, assim, propiciar um entendimento, uma explicação da complexa interação institucional que se desenvolve dentro do setor público e que tem implicações para as falhas que o governo incorre como agente provedor de bens públicos (BUCHANAN; TULLOCK, 1993; PEACOCK, 1992; BUCHANAN, 1967).

A *public choice theory* utiliza como argumento central, para justificar-se, a existência dos elevados déficits governamental, tido como reflexos de ineficiência e desperdício, os quais estariam na raiz das crises do capitalismo. Ao mesmo tempo, a participação significativa do Estado nas economias nacionais passava a atrair os interesses privados especulativos. Em consequência, o estado acabava permeado por interesses especiais, prevalecia a lógica privada e desintegrava-se a coesão interna da intervenção estatal (PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1998).

A origem desses déficits é atribuída, por alguns autores, ao defeituoso mercado eleitoral, em que atores políticos – eleitores, políticos profissionais, dentre outros –, com objetivos distintos, buscam maximizar suas utilidades, o que também termina por produzir um excesso de gastos em relação às receitas públicas. Assim, no processo democrático, o eleitor busca, pelo voto, maximizar suas utilidades por determinadas políticas públicas; o político profissional, que patrocina esta oferta, busca maximizar seu mercado de votos; os burocratas estatais, responsáveis pela sua implementação, buscam assegurar prestígio e maiores salários (OLSON, 1965; PEACOCK, 1992; BUCHANAN; TULLOCK, 1993).

Defendendo o retorno ao Estado Mínimo no âmbito da *public choice theory*, a teoria dos *rent seeking* procura fornecer uma estrutura conceitual que permita analisar o poder dos *lobbies* para influenciar mudanças na política econômica, visando obter benefícios com a sua implementação ou escapar de custos derivados delas (HARTLE, 1983; BUCHANAN, 1967). Ou seja, essa teoria pressupõe que há por parte dos agentes econômicos a busca de uma renda criada por alguma ação ou intervenção do governo e que estes se organizam para sua apropriação através do espaço do orçamento, visando maximizar suas utilidades. Recursos são desperdiçados por meio da atuação de lobbies e companhias que influenciam o governo na sua decisão de gastos. Este processo político acaba por gerar desperdícios que se traduzem em redução do bem-estar da sociedade, não porque alguns perdem e outros ganham com a ação

governamental, mas porque a sociedade como um todo, termina tendo prejuízos líquidos.

Percebe-se que, a *public choice theory*, embora parta de uma analogia entre o funcionamento dos *mercados privados* e o dos *mercados públicos*, estabelece uma distinção fundamental entre os dois. Ao contrário dos mercados econômicos, nesses mercados públicos a *mão invisível* atuaria de forma inversa ou perversa, permitindo que seus produtos (as decisões e políticas públicas) fossem invariavelmente irracionais do ponto de vista econômico. Como derivação implícita, ficava *demonstrado* que o funcionamento das *democracias de massa* do pós-guerra tinha sido o grande responsável pela ingovernabilidade decorrente do processo irracional, circular e expansivo que conduziu ao crescimento e crise fiscal dos Estados, assim como à instabilidade e crise das economias centrais nos anos 70. O Estado, ao contrário do que se previa naquela primeira hipótese do Estado corretor das falhas de mercado, torna-se, eventualmente, Estado reiterador de falhas de Estado (FIORI, 1997b; SÁ, 1999).

A idéia da *privatização do Estado*, desenvolvida pela teoria dos *Rent Seekers* justificou, a proposição fundamentalista neoliberal da não-intervenção estatal na economia. A formalização de um conjunto de reformas se deu por meio do *Consenso de Washington*, que vislumbrava a adoção dessas medidas como o caminho para o crescimento econômico, quais sejam: a) a redução do tamanho da administração pública e do setor público – reformas administrativas e privatização de empresas estatais; b) a eliminação das restrições à concorrência – desregulamentação e abertura econômica; c) transferência da delegação de decisões sujeitas à inconsistência dinâmica à unidades independentes, que não se sintam motivadas a ceder às pressões políticas – isso implica em evitar decisões discricionárias, que comprometam uma política econômica austera (PRZEWORSKI; WALLERSTEIN, 1988; FIORI, 1997a). Estas reformas ficaram conhecidas, mais tarde, como *reformas de primeira geração*.

A *public choice theory* tornou-se senso comum e ponto de convergência das políticas econômicas do mundo capitalista anos 70 e 80, evidenciando a vitória neoclássica, no campo econômico, e dos, neo-conservadores, no campo

político. Os anos 80 e 90 caracterizaram como um período de metamorfoses significativas nos países capitalistas: a *globalização* do capital, isto é, a integração dos mercados sob o comando da *financeirização* internacionalizada das atividades econômicas; a revolução comandada pelas novas tecnologias da informação; as novas estruturas organizacionais da empresa capitalista; e as *colossais* fusões de grandes empresas e bancos internacionalizados (CHESNAI, 1996).

Verificou-se, entretanto, que a implementação da *public choice theory* não induziu o crescimento econômico sustentado, principalmente no que se refere às economias periféricas. Pelo contrário, as medidas pró-mercado não só teriam aumentado as instabilidades econômicas, como também resultaram no enfraquecimento ou na desestruturação por completo das redes de proteção social do *welfare state* ou do *nacional desenvolvimentismo*, contribuindo ainda mais para as instabilidades econômicas (SALAMA, 1999).

O contexto permitiu o retorno dos críticos do neoliberalismo à mesa de debates. Tavares e Fiori (1997) afirmam que os movimentos de *desregulação* e *financeirização* da economia não eram frutos de um desenvolvimento espontâneo e autônomo das forças de mercado. Pelo contrário, faziam parte de um esforço estratégico bem-sucedido de restauração da hegemonia mundial dos Estados Unidos, posta em xeque nos anos 70 e 80.

Numa linha de argumentação semelhante, Gray (1999) afirma que o livre mercado global é um projeto americano. Em certos contextos, as empresas americanas foram beneficiadas por ele, visto que os mercados livres alcançaram economias até então protegidas. Dois episódios marcaram essa inflexão na geopolítica mundial entre o final dos anos 80 e o começo dos anos 90: o desmoronamento da União Soviética e a Guerra do Golfo. Esses acontecimentos reafirmam no plano geopolítico a hegemonia econômico-financeira dos Estados Unidos (GRAY, 1999).

Segundo Ricupero (2000), a *crueldade* das medidas neoliberais da *public choice theory* reside na constatação de que elas buscaram disciplinar e enquadrar só um dos lados da equação: os países devedores e subdesenvolvidos. O objetivo

invariável é restringir a liberdade de escolha desses governos, na adoção de políticas largamente utilizadas pelos países ricos durante seus próprios processos de desenvolvimento, quais sejam: controle de câmbio e de capitais, políticas industriais e de orientação regional ou setorial de investimentos, proteção tarifária, subsídios à exportação.

Os efeitos deletérios das políticas pró-mercado passaram a ser percebidos pelos próprios adeptos da escola neoclássica ao admitirem que as transformações estruturais vivenciadas pelo capitalismo – tanto nos países que seguiram à risca a terapia das reformas e ajustes macroeconômicos neoliberais, quanto nos países egressos do socialismo, as chamadas *economias em transição ao mercado* – fragilizaram a *institucionalidade* indispensável ao funcionamento dos mercados, comprometendo mesmo alguns dos fundamentos da própria economia de mercado, tais como funções essenciais do Estado e a sua base de apoio social e político (GRAY, 1999).

De fato, segundo o relatório do Banco Mundial, divulgado em 1997,

o clamor por maior eficácia governamental chegou a assumir proporções de crise em muitos países em desenvolvimento, onde o Estado perdeu a capacidade de prover até mesmo os bens públicos mais básicos, como direitos de propriedade, estradas, saúde e educação. Esses países caíram num círculo vicioso: as pessoas e as empresas respondem à deterioração dos serviços públicos com a evasão dos impostos, levando a mais deterioração dos serviços.

Ao mesmo tempo, nas economias socialistas,

(...) o colapso do planejamento central criou problemas também. Nesse vácuo, os cidadãos às vezes são privados de bens públicos básicos como lei e ordem. No limite, como no Afeganistão, na Libéria e na Somália, o Estado desmoronou completamente, deixando as pessoas e as agências internacionais numa tentativa desesperada de juntar os cacos.

Ao mesmo tempo, a multiplicação de golpes ou tentativas de golpes de Estado na América Latina e na África subsahariana evidencia “a ampla existência de oposição política e vulnerabilidade governamental (...)”, assim como a evidência “(...) da ineficácia das forças policiais e de segurança, enfraquecidas pela corrupção, abusos de poder, orçamentos de austeridade, baixos salários e queda de moral” (THE WORLD BANK, 1997).

Na medida em que avançam ao redor do mundo o ajuste macroeconômico e as reformas do Estado e aumentavam as instabilidades econômicas e sociais, observa-se uma progressiva transição da *public choice theory* para a *new institutional economics* e a *new political economy* como epicentros da elaboração da teoria econômica hegemônica. Nos organismos multilaterais ou interestatais, como a Organização das nações unidas (ONU), o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), observou-se, no início dos anos 90 e, principalmente, a partir da sua segunda metade, um esforço para construir um corpo de princípios e recomendações alternativos àqueles retificados pela teoria econômica neoliberal (GRAY, 1999).

Affonso (2003) realiza a difícil tarefa de estabelecer marcos divisórios entre as duas teorias. Segundo o autor, a *new institutional economics* define-se como um desdobramento, uma continuidade teórica da economia neoclássica, de forma análoga à *public choice theory*. Contudo, ao contrário desta última, questiona o papel absoluto do mercado na regulação da economia, reintroduzindo o Estado nessa função, de modo semelhante às funções fiscais concebidas pelo *welfare economic*, embora com atribuições totalmente redefinidas. A *new institutional economics* centra seu foco analítico nas *instituições* e em seu funcionamento, direcionando atenção ao *desenho* de reformas capazes de *instituir mercados livres*, bem como reestruturar o próprio Estado, tornando, ele próprio, *eficiente* a partir da constituição de mecanismos de incentivos à concorrência intra e intergovernamental.

A *new political economy*, por sua vez, desenvolve, de maneira ainda mais explícita, as diferentes alternativas para o *desenho* das chamadas *reformas de segunda geração* – como referência às primeiras reformas do *Consenso de Washington*. Leva em consideração não apenas a adequação desses desenhos aos requerimentos do *novo mercado*, mas também os diferentes caminhos para a sua implementação, as resistências esperadas dos diferentes *atores sociais* envolvidos

e, ou, atingidos, as possíveis coalizões políticas favoráveis às reformas propostas e as necessidades de *monitoramento e controle*⁷ (AFFONSO, 2003).

O próprio autor reconhece que não é fácil diferenciar a *new institutional economy* da *new political economy*. Trata-se de derivações relativamente recentes da economia neoclássica caudatárias, ademais, de várias tradições teóricas comuns. Além disso, possuem objetos semelhantes de análise, cujo denominador comum é o estudo dos processos de mudança institucional, entendidos estes como a “mudança nas regras que modelam a vida em sociedade”.

A consideração dos aspectos institucionais requereu a incorporação explícita de elementos mais caracterizadores da economia capitalista - *informação imperfeita* ou *assimetria de informação*, *mercados incompletos* e *custos transacionais* – como proposta de um instrumental analítico⁸ mais adequado à condução da reformas reestruturantes do Estado e ao seu *redesenho*, conforme as exigências do capitalismo globalizado.

Conforme Stiglitz (1997),

(...) quando os mercados estão imperfeitos e a informação imperfeita, as ações dos indivíduos têm *externalidades* e efeitos sobre outros que esses indivíduos não levam em conta (as *externalidades* geralmente são parecidas com *externalidades atmosféricas*, na medida em que seu nível depende das ações de todos os indivíduos em conjunto).

Da caracterização da informação como incompleta e da incongruência lógica do suposto de mercados completos, decorre uma série de problemas aos quais as economias de mercado não podem ser *Pareto-eficientes*. Stiglitz enumera: *mercados de risco incompletos*, *seleção adversa*, *problemas de perigo moral*, *custos transacionais*, dentre outros.

⁷ Dessa forma, a nova *mainstream* requer um foco de análise bastante amplo, abrangendo temáticas que perpassam áreas de conhecimento da história, sociologia, ciência política e economia.

⁸ Tanto a *new institutional* quanto a *new political economy* valem-se de alguns instrumentos desenvolvidos no âmbito da *public choice*, tais como: as teorias de votação/ revelação de preferências, a *rational choice*, dentre outros etc. Contudo, relaxam ou abandonam alguns dos supostos mais restritivos desses instrumentos analíticos, particularmente quanto à racionalidade perfeita e à informação completa. Ao contrário da *welfare economics* ou mesmo da *public choice*, admite resultados diferentes daquele correspondente ao *ótimo de Pareto*, do *equilíbrio geral walrasiano*, e trabalha com a possibilidade (e probabilidade) de equilíbrios *subótimos*, de *second best*, e com a inevitabilidade de *trade-offs* entre eficiência, equidade e democracia (AFFONSO, 2003).

Por outro lado, a nova concepção dada às falhas de mercado, tem o papel de justificar a intervenção do Estado na economia como um avanço da teoria neoclássica em detrimento à sua posição anterior no âmbito da *choice public theory*.

Segundo Stiglitz, há duas importantes diferenças entre “*antigas*” falhas de mercado e as “*novas*” falhas de mercado. Aquelas estão associadas com bens públicos e externalidades, em sua maioria, fáceis de identificar e de abrangência limitada e exigindo intervenções governamentais bem-definidas. As “*novas*” falhas de mercado consistem na informação imperfeita (e, portanto, cara) e nos mercados incompletos, existentes em praticamente todos os mercados. Por conseguinte, há problemas de *perigo moral* e *seleção adversa* em todas as situações de mercado. Neste caso, somente o governo seria capaz de exercer ações *Pareto-eficientes*. Enquanto instituição política, o governo necessita, de antemão, estabelecer *marcos regulatórios* que permitam, dentro de uma perspectiva democrática, legitimar seu poder de compulsão e manter sua governabilidade. Quanto à resposta à questão de quando e como o governo deveria intervir, Stiglitz argumenta que irá depender em parte da forma que essas instituições assumem, ou poderiam assumir (STIGLITZ, 1997).

A segunda geração de reformas foi proposta pelos especialistas do The World Bank, coordenada por Joseph Stiglitz⁹, denominada *Além do Consenso de Washington*: a importância das instituições, divulgada em junho de 1998, está fundada na constatação de que o *consenso* deixou de levar em consideração outros instrumentos entendidos como importantes, tais como: os mercados financeiros, a concorrência e sua regulação, a transferência de tecnologia e o desenvolvimento das instituições. Assim, são traçadas as seguintes diretrizes gerais das reformas para um ajustamento duradouro: a) reformas econômicas orientadas para o mercado, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica que garantam a concorrência interna e criem condições para o

⁹ Joseph Stiglitz, renomado *scholar* americano, ex-economista-chefe e vice-presidente do Banco Mundial é keynesiano convicto, ao contrário da grande parte dos adeptos da *new institutional economics*. De modo geral, os economistas neo-institucionalistas procuram, de forma explícita, manterem-se fiéis aos cânones do monetarismo (WIESNER, 1996).

enfrentamento da competição internacional; b) inovação dos instrumentos de política social, que proporcionem maior abrangência e promova melhor equidade e qualidade dos serviços sociais; e c) reforma do aparelho do Estado, com vista em aumentar sua *governabilidade*, isto, é melhorar sua capacidade governamental de implementação de políticas públicas (PEREIRA, 2003).

Para tanto, um sistema regulatório eficiente requer: a) a criação de um órgão regulador, dotado de *especialidade, imparcialidade e autonomia* nas decisões; b) a existência de marcos reguladores claramente definidos, que detalhem as relações entre os diversos atores de cada setor, seus direitos e obrigações; c) um mecanismo ágil e eficiente para a solução de divergências e conflitos entre concorrentes e entre produtores e consumidores; e d) certo grau de garantia contra os riscos econômicos e políticos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2002).

As diferenças entre as “*antigas*” *falhas de mercado* e as “*novas*” *falhas de mercado* implicam em mudança não apenas de grau, mas, sobretudo, de conteúdo, da intervenção estatal – o Estado regulador-provedor, em detrimento ao Estado produtor. No âmbito da *welfare state*, cabe ao Estado a *provisão* de bens e serviços públicos e de caráter social. A provisão ocorreria por meio da produção direta pelo Estado ou por meio da aquisição governamental no mercado privado, mas financiados pelo orçamento público. No âmbito da *mainstream* atual, o *Estado provedor* concentra seus esforços na provisão de bens e serviços de caráter público e de caráter social, sendo estes não mais produzidos diretamente pelo Estado - mas sim pelo setor privado - e adquirido com recursos do orçamento público. Tais bens e serviços seriam limitados àqueles caracterizados como bens essencialmente *puros* – paisagismo e urbanismo, por exemplo – ou que favorecem, principalmente, a ampliação da equidade aos grupos sociais desfavorecidos e vulneráveis – educação e saúde, por exemplo.

Quanto ao *Estado regulador*, sua função consiste na criação de regras institucionais que diminuam as *novas falhas de mercado*, bem como as *falhas de governo*. Nesse sentido, os marcos reguladores e os contratos de concessão precisam estar estruturados de tal forma que possam servir aos propósitos de atração e estímulo de novos investimentos privados no setor de prestação de

serviços de utilidade pública – aqueles que, por não se caracterizarem como públicos puros, podem ser ofertados eficientemente pelo setor privado, desde que sob a supervisão de um suporte regulatório – e de ordenamento da prestação desses serviços, a fim de garantir aos usuários a obtenção de serviço adequado.

Em vários trabalhos, é bastante explícita a idéia da NIE como um instrumento analítico correspondente a *uma fase do capitalismo mundializado*. De fato, segundo Villarreal (2000), após as reformas estruturais/desestruturadoras dos Estados *nacional-desenvolvimentistas*, no Terceiro Mundo, e do Estado do *bem-estar*, nos países desenvolvidos, tratar-se-ia, agora, de promover a *institucionalização* da nova ordem mediante reformas capazes de gerar regras claras e *enforcement* institucional. O autor reitera que “(...) as reformas estruturais promovem a economia de mercado, mas o caráter institucional é adquirido através das reformas institucionais, que requerem um novo marco institucional de regras do jogo”.

Em síntese, no âmbito da *new political economy* e da *new institutional economics*, a nova forma de intervenção estatal, no campo *econômico* e no da *regulação social*, é necessária à eliminação ou diminuição dos efeitos perversos do capitalismo *financeirizado* e *globalizado*, e imprescindível à sua própria sobrevivência. As *novas falhas de mercado* surgem como resultado do processo combinado de privatizações, de abertura comercial e financeira e de desmantelamento do aparelho estatal. Este processo implicou, ainda, em agravamento das *antigas falhas de mercado*, em especial, no que se refere à escassez de bens e serviços públicos e de caráter social, que contribuem para o agravamento das *novas falhas de mercado*, bem como das *falhas de governo*. Neste contexto, o *mainstream* passa a defender um Estado que tenha características de *regulador* – em detrimento ao Estado produtor – e de *provedor* de bens e serviços de caráter estritamente públicos ou sociais. Portanto, o Estado *regulador-provedor* seria capaz de eliminar tanto as “*antigas*” *falhas de mercado*, quanto as “*novas*” *falhas de mercado*, proporcionando um ambiente institucional saudável e estável às economias de mercado.

2.2. Federalismo, federalismo fiscal e descentralização

Admitidas a necessidade da ação estatal – acauteladas às diferenças quanto ao grau e conteúdo –, os três grandes *movimentos* das teorias hegemônicas da economia do setor público procuraram estabelecer as condições para que essa atuação fosse eficiente. Para tanto, compartilharam da concepção de que a ação estatal eficiente, em países de grande extensão territorial, requer a existência de sistemas federais, concebidos como aqueles compostos de vários níveis de governo atuando simultaneamente em áreas específicas.

No âmbito da *welfare economic*, o reverso do estudo das falhas de mercado é a teorização das condições nas quais se justificaria uma intervenção do Estado na economia. A análise se dá por meio da aproximação conceitual entre federalismo, federalismo fiscal e descentralização. A partir daí, procura-se estabelecer a forma ideal de organização do setor público, no que se refere à distribuição de competências entre os níveis de governo. O critério utilizado baseia-se no princípio de que as decisões quanto aos níveis de provisão de bens e serviços públicos em determinada jurisdição devam refletir os interesses dos habitantes dessa jurisdição (WIESNER, 1996; OATES, 1990; MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

A proposta de maior difusão é sugerida por Musgrave e Musgrave (1980), que propuseram um cruzamento dos critérios de distribuição de competências entre os vários níveis de um governo e as três funções clássicas do setor público. Ou seja, considerando as funções fiscais básicas – alocação, distribuição e estabilização – analisa-se se cada uma dessas funções deve pertencer ao governo central ou a níveis mais baixos de jurisdição, ou mesmo a ambos.

No que se refere à função distributiva, esta é considerada uma função do governo central. Políticas destinadas a ajustar a distribuição de renda entre indivíduos devem ser conduzidas em uma base nacional. Conforme Musgrave e Musgrave (1980), a existência de programas redistributivos diferenciados nos níveis regionais ou locais pode afetar as decisões locacionais tanto de indivíduos

quanto de empresas, e, por conseguinte, pode gerar ineficiências do tocante às referidas decisões. Adicionalmente, medidas regionais redistributivas são auto-limitadas pelo fato de que provocam a fuga dos indivíduos de maior renda e o afluxo dos indivíduos pobres para aquelas regiões que defendem maior equidade, com a conseqüente erosão da base tributária.

Ao mesmo tempo, diferenças excessivas quanto às rendas regionais podem se tornar indesejáveis, tanto economicamente quanto socialmente, exigindo a implementação de políticas redistributivas entre regiões, que só são exeqüíveis pelo governo central (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Quanto à função estabilizadora, é facilmente constatável que esta deva ser uma atribuição do governo central. Conforme Musgrave e Musgrave (1980), as esferas subnacionais de governo não podem executar com sucesso uma política de estabilização própria, seja via política fiscal ou via política monetária. No que se refere à política fiscal, o fato de que cada esfera subnacional configura uma economia completamente aberta no mercado nacional, medidas fiscais expansionistas não terão efeito considerável sobre a renda e o nível de emprego locais, uma vez que haverá vazamentos em função das importações, enfraquecendo ou anulando o *efeito multiplicador* dessa política. Assim sendo, medidas tributárias ou de gastos, tomadas pelas esferas subnacionais, sejam com um sentido restritivo ou com sentido expansionista, seriam em grande parte anuladas pelos vazamentos decorrentes do comércio.

A possibilidade da adoção de uma política monetária por parte das esferas subnacionais é uma hipótese menos aceitável ainda, e resultaria em ineficiências pelos mesmos motivos esboçados anteriormente. Assim, a política monetária é uma função inerentemente uma função do governo central, executada pelo Banco Central.

Entretanto, Musgrave e Musgrave (1980) advertem que a necessidade de uma responsabilidade central encarregada da política estabilizadora, implica que o governo central deva levar em conta as necessidades dos governos estaduais e locais. De fato, os níveis dos gastos e da tributação nas esferas inferiores do governo (decorrentes do papel de fornecedores de bens públicos por elas

exercido) podem ser influenciados pela política de estabilização do governo central. A política estabelecida pelo Banco Central afeta a disponibilidade e o custo do crédito para os governos estaduais e locais, e as subvenções às unidades de nível inferior podem variar em função de condições cíclicas.

Ainda, da mesma forma que o pleno emprego dos recursos econômicos deve ser uma preocupação das medidas estabilizadoras tomadas a nível central, também o crescimento econômico deve ser implementado através de políticas estabelecidas pelo governo central. Os recursos adicionais (tais como investimentos em capital físico e humano) necessários para um crescimento mais acelerado são gerados mais adequadamente por intermédio de medidas políticas, que atinjam uniformemente todo o território nacional. Além do mais, tais recursos devem ser utilizados o mais efetivamente possível, o que é difícil num sistema descentralizado em função dos vários tipos de distorções que aparecem no mesmo (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

A partir do consenso de que as funções estabilizadora e distributiva só poderiam ser executadas, de modo economicamente eficientemente, pelo governo central, a teoria neoclássica, no âmbito do *welfare state*, concebe que a função alocativa – a provisão de bens públicos e sociais – se encontra diretamente relacionada com o problema do federalismo fiscal e a descentralização.

No caso da função alocativa, faz-se necessário um sistema descentralizado de organização do Estado, que leve em consideração três elementos principais: a) a diversidade espacial das preferências dos consumidores; b) a incidência espacial do seu benefício; e c) a escala ótima necessária à provisão dos bens e serviços (OATES, 1990; MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Quanto à diversidade espacial das preferências dos consumidores, uma provisão baseada em uma única cesta de bens públicos não poderia corresponder a uma situação que fosse considerada ótima por todos os cidadãos. Esta seria a razão, por excelência, da opção por um setor público descentralizado: oferecer um meio de adaptação dos níveis de consumo de certos bens públicos às

preferências de subconjuntos da sociedade. Desse modo, a eficiência econômica é aprimorada pela provisão de uma forma de alocação de recursos que melhor se ajusta ao gosto do consumidor.

Quanto à incidência espacial do benefício resultante da provisão dos bens públicos ou sociais, a teoria da alocação mostra que os bens cujo benefício tem incidência espalhada por todo o país – tal como defesa nacional, exploração espacial, pesquisas epidemiológicas, dentre outros – devem ser fornecidos pelo governo central e custeados pela população nacional, enquanto que os serviços cujos benefícios são locais – iluminação pública coleta de lixo, dentre outros – devem ser fornecidos em uma base regional e custeados pela população regional. Adicionalmente, a divisão de competência por meio desse critério permite ganhos advindos de economias de escala (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

São comuns os casos em que a provisão eficiente de um bem ou serviço público, requer ação coordenada entre os diferentes níveis de governo. Isto ocorre quando os diferentes componentes que integram um determinado serviço público requerem diferentes escalas de operação. Como exemplo, Musgrave e Musgrave (1980) citam que o tamanho ótimo para uma escola pode ser aquele que atenda a 500 estudantes; já o número ótimo para os serviços de um superintendente escolar pode ser igual a cinco escolas, ou seja, 2.500 estudantes; e o tamanho ótimo para a compra e o fornecimento de alimentos para merenda escolar pode ser igual a 100 escolas, envolvendo 50.000 estudantes. Logo, a administração eficiente de um sistema como esse pode requer a combinação de várias unidades de prestação de serviços em jurisdições distintas. Esse aspecto tem especial importância para a administração fiscal nas áreas metropolitanas.

No que se refere às receitas tributárias, a divisão de competências, deveria distribuir-se de modo análogo ao caso dos dispêndios, ou seja, entre os níveis de governo cuja arrecadação fosse mais eficiente. Assim, de modo geral, os fatores de produção com maior mobilidade espacial deveriam ser tributados pelo governo central, enquanto aqueles fatores com nenhuma mobilidade (imóveis, por exemplo) seriam tributados de forma mais eficiente pelo governo local. Dessa maneira, ao governo federal caberia, tipicamente, a tributação da

renda; aos governos locais, a tributação sobre a propriedade imobiliária e taxas de uso em geral; e, aos governos estaduais caberia a tributação do consumo (MATTOS FILHO, 1993; MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Existem, entretanto, situações que justificam ajustes coordenadores entre as jurisdições, no intuito de aumentar a provisão de alguns bens ou serviços públicos (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). Alguns bens ou serviços públicos que, apesar de serem ofertados a nível regional ou local, beneficiam não só a população local, mas geram *externalidades* positivas sobre uma área significativa do país ou até mesmo sobre todo o território nacional, além poderem se caracterizar com meritórios – saúde e educação, por exemplo. A intervenção do governo federal ocorre no sentido de aumentar a provisão desses bens, através da *internalização* dos benefícios, via subsídio ou transferências, por exemplo.

Ainda, o governo central pode objetivar reduzir os efeitos agravantes das diferenças fiscais no tocante às decisões locacionais, ou promover maior equidade entre as capacidades fiscais dos governos subnacionais. As prováveis incongruências entre competências acerca do gasto e de seu financiamento, tanto entre níveis de governo como entre diferentes jurisdições de um mesmo nível de governo, seriam sanadas através de transferências compensatórias. No Brasil, os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) são exemplos de política de redistribuição de recursos fiscais entre as diferentes jurisdições.

A construção de um sistema federativo mais adequado à provisão eficiente dos bens e serviços públicos e sociais só estaria completada após estabelecimento das condições para que as preferências dos consumidores fossem reveladas. A solução para esta questão é obtida por Tiebout (1990), a partir do contexto de um problema mais amplo, qual seja: se os níveis locais de governo possuem diferentes tamanhos, diferentes taxas de crescimento econômico e populacional, e preferências por bens públicos que se alteram com o passar do tempo e se, ademais, a estrutura de consumo de bens públicos não coincide necessariamente com os tamanhos ótimos de produção, como conseguir, então, um federalismo fiscal eficiente?

Tiebout sustenta que, se existir um grande número de governos locais oferecendo bens públicos, cada indivíduo poderia escolher a localidade para morar de acordo com sua escala de preferências por bens públicos. Dessa maneira, a partir do suposto da mobilidade espacial dos consumidores, propõem-se que os cidadãos poderiam revelar suas preferências mudando-se para as jurisdições que ofereçam bens públicos adequados às suas preferências, ou seja, “votando com os pés”. Dentro desse esquema, cada jurisdição atuará como se fosse um produtor privado, que procura maximizar sua eficiência e o cidadão fará o papel de consumidor, procurando aumentar sua utilidade. Obter-se-ia, assim, uma solução similar à que caracteriza o sistema de mercado.

De forma ainda mais precisa: na medida em que exista a mobilidade dos fatores e que os impostos pagos pela população migratória reflitam o custo marginal de estender os serviços locais aos novos residentes, o resultado tenderá a ser eficiente no sentido de Pareto. Ou seja, na margem, os benefícios derivados de consumir um bem público determinado serão iguais ao seu custo, medido em termos de impostos estabelecidos segundo o princípio do benefício.

As jurisdições que não conseguissem atrair consumidores perderiam população, e sua receita tributária diminuiria. Por outro lado, aquelas jurisdições que proporcionassem bens públicos locais de uma forma eficiente ganharão população e consumidores, e aumentarão suas receitas tributárias. A dinâmica desse processo produziria, no longo prazo, uma distribuição espacial da população que tenderia a coincidir com os tamanhos ótimos de produção e consumo em cada jurisdição.

A problemática do federalismo, no âmbito *welfare state*, fica restrita à divisão de competências entre as diferentes jurisdições do Estado de modo a obter a máxima eficiência econômica. A principal crítica da *choice theory* com relação a essa abordagem é seu viés normativo, que trás implicações limitantes à concepção de um sistema federativo. Ao conceber o Estado como um agente inerentemente eficiente na correção das falhas de mercado, a *welfare state* caracteriza, implicitamente, o sistema federativo como um *federalismo*

cooperativo, onde a cooperação se liga à consecução de objetivos determinados pelo governo nacional (DYE, 1990).

Nesse sentido, assim como o federalismo fiscal da *welfare economics* neoclássica representa o lado fiscal-econômico da teorização do federalismo do *Welfare State*, o federalismo cooperativo corresponde à descrição teorizada das estruturas estatais federais sob a égide do *Welfare State*. Por outro lado, na *public choice theory* neoclássica, a teorização da problemática das relações intergovernamentais e intragovernamentais advém da preocupação com as *falhas do Estado* e encontra no *federalismo competitivo* o complemento necessário à descentralização proposta pelo neoliberalismo.

A teoria da *public choice* apóia-se, basicamente, no princípio da equivalência fiscal de Olson (1969), o qual postula a conveniência de estabelecer uma correspondência entre gastos e tributação em cada nível de governo, de forma a induzir níveis maiores de *responsabilidade fiscal*. Em contraste com a teoria do federalismo fiscal da *welfare economics*, os impostos subnacionais deveriam incidir também em fatores móveis, exatamente para que a competição entre tais governos sirva para inibir a conduta política ineficiente em termos econômicos. Segundo essa abordagem, os governos decidiriam quais impostos adotarem mais em termos de cálculo político do que de cálculo econômico. O federalismo competitivo, por conseguinte, privilegia a competição entre diferentes níveis de governo, ou entre estados e entre municípios, como forma de promover a eficiência econômica (AFFONSO, 2003).

Ressalte-se, assim, a absoluta convergência analítica entre o enfoque da *public choice theory* e o do federalismo competitivo, o qual concebe o federalismo como caracterizado por um mercado político onde os governos estaduais e locais competem pelos consumidores/contribuintes através da oferta da melhor gama possível de bens e serviços públicos pelo menor custo possível. Nesta concepção, as preferências de todos os indivíduos na sociedade são mais eficientemente atendidas num sistema de múltiplos governos que oferecem pacotes diferentes de serviços e custos do que por um único governo

monopolista, mesmo quando democrático, com um único pacote que reflete as preferências da maioria.

A importante dimensão do federalismo competitivo, segundo a *public choice theory*, consistiria em sua capacidade de atuar como limitante à própria expansão do Estado, assim como de promover o seu controle por parte da sociedade. Segundo Dye (1990), todos os governos, mesmo democráticos, são perigosos. Entre as mais importantes precauções auxiliares criadas para controlar o governo está o federalismo, como um meio de controlar o próprio Estado.

Na *public choice theory*, a concepção do federalismo como um sistema de governo capaz de controlar a indesejável expansão do Estado implica assumir certo grau de autonomia dos governos subnacionais em relação ao governo central e não apenas a mera delegação de competências cedidas por este, o qual manteria todos os atributos de uma soberania completa, tal qual supõe a teoria do federalismo fiscal da *welfare economics*. Numa visão abrangente, isso implica na endogenização do Estado, que passa a ter o seu comportamento não mais como um complemento das *falhas de mercado*, mas determinado por agentes públicos - burocratas, políticos, dentre outros - os quais se defrontam com os *consumidores-eleitores* nos *mercados públicos*.

No âmbito da *choice public theory*, portanto, existem as *falhas do estado* e o federalismo competitivo força os governos a melhorarem os serviços e reduzirem seus custos, tornando-se mais eficientes. No federalismo fiscal da *welfare economics*, por outro lado, a simples divisão de competências e funções entre os níveis de governo – teoricamente benevolentes e oniscientes –, com o intuito de maximizar o bem-estar, levaria, na prática, à criação de monopólios governamentais ofertando os vários bens e serviços de modo ineficiente (DYE, 1990).

Conforme Affonso (2003), o federalismo concebido como um mercado político nada mais é do que a extensão da teoria do “voto com os pés”, desenvolvida por Tiebout e descrita em linhas gerais anteriormente. Uma primeira crítica à sua teoria se refere ao questionamento de se a competição entre governos não resultaria numa redução da oferta de *welfare services*. O raciocínio

é que qualquer governo que eleve os benefícios previdenciários, por exemplo, poderia ser inundado de pobres, os quais fugiriam de jurisdições mais avarentas, pegando carona na decisão solidária do vizinho. Além disso, a alta de impostos necessária para financiar os benefícios previdenciários mais altos poderia incentivar os cidadãos afluentes e as empresas a mudarem para jurisdições que não impusessem esse ônus em nome do bem-estar. Assim, a competição entre governos poderia resultar na provisão deficiente de serviços de bem-estar.

Dye (1990) apresenta sua defesa argumentando que os princípios da eficiência e da equidade estão frequentemente em conflito nas questões políticas e econômicas, de forma que os benefícios do federalismo competitivo implicariam também custos em termos de equidade. Contudo, a razão deste conflito reside na conceituação de *eficiência* de um modo muito restrito, ancorada na assunção da premissa comportamental do *homo economicus*, em que indivíduos, famílias e empresas atuam motivados exclusivamente por benefícios *monetários-materiais* para si próprios.

Dye (1990) recorre, então, ao artifício de ampliar o escopo da chamada *função utilidade individual*, incluindo nela as preferências em termos de equidade social. O autor argumenta, com base em observações empíricas nos Estados Unidos, que o determinante mais importante dos níveis de benefícios públicos é o nível de renda da população. Os estados com os programas de bem-estar mais generosos, tanto em termos absolutos quanto em proporção à receita, são aqueles com os níveis mais altos de renda pessoal. Assim, as preferências quanto à equidade aumentam com o aumento da renda pessoal. O autor conclui, então, que o conflito entre os princípios da equidade e da eficiência no bojo do federalismo competitivo ou não existiria, ou seria bem menor.

Um segundo grupo de críticas ao modelo de Tiebout que Dye (1990) procura rebater se refere à capacidade de operar na presença de obstáculos à mobilidade dos *consumidores-contribuintes*, na existência de *informação imperfeita* e de comportamentos *free rider*. De acordo com o autor, as mudanças tecnológicas, a globalização, as novas formas de produzir com a maior importância do setor de serviços caracterizam-se, em seu conjunto, por maior

mobilidade de fatores e de pessoas. Assim, tanto o capital quanto a força de trabalho, tanto as pessoas quanto as empresas são cada vez mais móveis. A informação representa também um elemento-chave no modelo de Tiebout; é através dela que os *consumidores-contribuintes-votantes* irão poder comparar os desempenhos dos diferentes governos e influenciar suas condutas. No que se refere à disponibilidade de informações, o autor é também otimista. Segundo ele, a quantidade de informações disponíveis hoje às pessoas físicas e jurídicas e a velocidade com que as informações lhes chegam são enormemente maiores do que apenas algumas décadas atrás.

Por fim, a existência de comportamentos *free rider* poderia, em tese, desencorajar os governos a fornecerem um serviço *não exclusivo* na presunção de que seus cidadãos iriam consumir aquele serviço prestado por uma outra jurisdição sem contribuir com seus custos. Contudo, como argumentado no exemplo da oferta de *welfare services*, o federalismo competitivo teria condições de ser mais *reativo* às preferências de seus *contribuintes-votantes* (DYE, 1990).

Nos anos 90, entretanto, a partir da constatação dos chamados “perigos da descentralização”, uma série de estudos, no âmbito da *new institutional economic*, passa a relativizar e ponderar as virtudes da descentralização. A principal crítica refere-se à postura fundamentalista preconizada pela *public choice theory*, que elege a descentralização como condição suficiente à eficiência alocativa.

De acordo com Dye (1990), mesmo os governos estaduais e locais são monopólios dentro de suas respectivas jurisdições. Na ausência de ponderações ou na falta de um desenho adequado quanto ao conteúdo da descentralização, cada governo local poderia tornar-se um monopólio. A partir daí, *new institutional economic*, passa a atribuir papel primordial ao governo central na consolidação de um arcabouço institucional como condição para uma descentralização eficiente.

Conforme Affonso (2003), os novos estudos tiveram como referência o artigo de Prud'homme (1995)¹⁰ e os relatórios do Banco Interamericano de Desenvolvimento – IBD (1997) e do Banco Mundial (1997), sendo que os dois últimos foram inspirados no primeiro. No âmbito da *new institutional economic*, tais estudos agrupam os perigos da descentralização, basicamente, em duas categorias: a dos relacionados aos chamados problemas de agência, isto é aqueles referentes à relação *agente-principal*¹¹, e a dos riscos *macrofiscais*¹².

No que se refere aos *problemas de agência* acautela-se à possibilidade de os burocratas locais não serem responsáveis para com as demandas da população, bem como a disseminação de variadas formas de clientelismo e corrupção. Argumenta-se, também, que os governos locais seriam menos capacitados técnica e administrativamente que os governos centrais, o que os levaria a uma gestão ineficiente dos recursos públicos descentralizados.

Com relação à falta de capacidade administrativa dos governos subnacionais de países não desenvolvidos e em desenvolvimento, argumenta-se que se trata de um problema de transição a ser sanado por programas de treinamento e pela própria experiência da gestão governamental descentralizada¹³. No que diz respeito ao problema da corrupção e do clientelismo, objeta-se que este poderia estar mais associado à falta do exercício da democracia em geral do que propriamente a uma característica da descentralização. Argumenta-se que se apenas uma pequena proporção da população participar das eleições, será mais provável que o processo político

¹⁰ Prud'homme, R. The dangers of decentralization. In: The World Bank Observer, [s.l.], v. 10, n. 2, ago., p. 201-220, 1995.

¹¹ De uma perspectiva mais geral, os chamados *problemas de agência* consistem em determinar as formas pelas quais é possível criar uma indução através de *incentivos seletivos* (negativos ou positivos) capaz de assegurar o cumprimento pelo mandatário (agente) das determinações do mandante (principal). No âmbito do setor público, o modelo do agente-principal remeteria ao problema da delegação de responsabilidades e das formas de garantir que o representante atue em conformidade com os interesses do representado (AFFONSO, 2003).

¹² Para uma melhor compreensão dos perigos da descentralização para o caso do Brasil, recomenda-se as leituras de Afonso et al. (2000a), Afonso et al. (2000b), Ferreira (2000), Garson e Araújo (2001), Mendes (1999), Mendes (2000a), Mendes (2000b), Rocha e Carvalhais (1995).

¹³ Em consonância com a *new institutional economic*, foram criados, no Brasil, a partir de meados da década de 90, os programas de apoio à modernização, à eficiência e à transparência na gestão das receitas e dos gastos públicos estaduais e municipais (AFONSO et al., 1998; AFONSO; ARAÚJO, 2000).

envolva relacionamentos clientelísticos entre os detentores de cargos eletivos e uma minoria poderosa que apóia o governo em troca de favores.

Dessa maneira, sem menosprezar os perigos da descentralização relacionados aos *problemas de agência*, a teoria neo-institucionalista parece considerá-los mais relacionados à necessidade de incentivar a capacidade gerencial do Estado e aos mecanismos de operação da própria democracia do que especificamente ligados à descentralização. Embora esses argumentos sejam levados em consideração pela *new institutional economic*, eles são mais freqüentemente rebatidos e equacionados do que os referentes aos efeitos *macrofiscais* deletérios da descentralização (AFFONSO, 2003).

Quanto aos *riscos macrofiscais* ensejados pelos processos de descentralização, estes se relacionariam primeiramente à irresponsabilidade fiscal, que decorreria da assimetria nos processos de descentralização entre as competências quanto ao gasto e a capacidade de gerar receita própria por parte dos governos subnacionais (IDB, 1997).

De acordo com o Banco Mundial, quanto maior for o financiamento dos gastos locais, por recursos do governo federal – um repositório nacional comum de receitas tributárias –, maior tenderá a ser o problema da *irresponsabilidade fiscal* dos governos subnacionais, uma vez que a separação dos poderes de tributação e gasto permite aos governos subnacionais arcar com apenas uma fração dos custos políticos e financeiros de seus déficits. Segundo essa visão, todo ato de tributar constituiria, por assim dizer, um *ônus*, enquanto o ato de gastar representaria um *bônus* sob a forma de dividendos político-eleitorais aos governantes. Essa irresponsabilidade se expressaria na transferência de custos para outras jurisdições e no *overexpending*¹⁴.

De uma ótica complementar à leitura dos perigos da descentralização através da irresponsabilidade fiscal dos governos subnacionais, o Banco Mundial alerta para os riscos da desestabilização macroeconômica devido à redução do poder de comando do governo federal sobre a política fiscal e, por via de

¹⁴ A análise desses aspectos para o caso do Brasil pode ser encontrada nos estudos de Mendes (1999) e Mendes (2000a), conjuntamente.

consequência, de sua capacidade regulatória em termos macroeconômicos. A descentralização fiscal reduz o controle do governo central sobre os recursos públicos - gastos deficitários dos governos locais podem obstruir os esforços do governo central de desaquecer a economia via redução do gasto público¹⁵ (THE WORK BANK, 2000).

Um dos principais elementos que deveriam ser levados em consideração nos processos de descentralização, segundo o Banco Mundial, é o controle do endividamento dos governos subnacionais. Quase sempre esse endividamento estaria sujeito à assunção de que o governo central, em última instância, pagaria a conta. Essa presunção “(...) leva os bancos a emprestar para governos locais sem a capacidade de honrar suas dívidas”. Seria preciso, portanto, desenvolver formas de proteger o governo central e o sistema financeiro nacional de uma exposição excessiva ao endividamento subnacional.

Apesar de existir uma grande variedade de regras e controles possíveis, o Banco Mundial preconiza como essencial uma rígida *disciplina de mercado* assegurada pela não garantia, por parte do governo central, das dívidas dos governos subnacionais¹⁶: A atitude *hands-off* (de não prestar socorro) quando os governos subnacionais deixam de pagar suas dívidas pode ser mais importante para restringir o endividamento do que o conjunto mais abrangente de regras e controles.

No centro do *comportamento irresponsável* dos governos subnacionais, estaria uma determinada estrutura de incentivos que favoreceria ou, mesmo, estimularia esse comportamento. Esses incentivos estariam consubstanciados em regras, procedimentos, leis; enfim, de uma forma mais genérica, em *instituições*¹⁷ (THE WORK BANK, 2000).

Diante da constatação dos riscos da descentralização, desenvolve-se no seio da *mainstream* o argumento de que a descentralização, por si só, não constituiria condição suficiente para a eficiência alocativa do setor público. A

¹⁵ Esta mesma posição é defendida por Giambiagi e Além (2002) para o caso do Brasil.

¹⁶ O Brasil, por exemplo, é criticado diversas vezes no relatório do Banco Mundial, de 2000, por ter reestruturado a dívida dos Estados em três ocasiões, nos anos 90.

¹⁷ Em consonância com a *new institutional economic*, os estudos de Mendes (2000a) e Mendes (1999), dão uma concepção abrangente dos diagnósticos e prognósticos em relação ao federalismo brasileiro.

condição de suficiência seria dada pelo efetivo estabelecimento da concorrência, a qual é considerada responsável pela promoção da eficiência em uma economia de mercado. A concorrência efetiva e benéfica requer um desenho institucional adequado, ou seja, a adoção de diretrizes para o aperfeiçoamento das instituições políticas, fiscais e administrativas da descentralização.

Ao contrário da visão fundamentalista da *public choice theory*, a concorrência intergovernamental não é um dado do qual se parte, ou um produto natural da descentralização, mas algo que deveria ser concebido, desenhado e instituído pelo governo central. A descentralização não asseguraria, por exemplo, de forma automática, a maior democratização das decisões locais – conceder poderes aos governos locais não garante que todos os grupos de interesse locais venham a ser representados na política local. Pode simplesmente significar a transferência do poder das elites nacionais às locais.

Ao governo central caberia o papel de desenhar adequadamente o processo de descentralização, de forma a condicionar, através de *incentivos seletivos*, o resultado do processo tanto em relação à eficiência econômica, quanto em relação ao balanceamento do poder político entre esferas ou níveis de governo. Mais do que a mera divisão de competências entre níveis de governo, tratar-se-ia de estabelecer a regulação dos governos subnacionais pelo governo central, abrangendo os salários, a previdência social, os processos eleitorais e os conflitos entre os governos subnacionais. Em uma síntese apertada, propõem-se o *aperfeiçoamento da democracia* (em especial, do funcionamento das instituições políticas locais) e duras restrições sobre os orçamentos subnacionais. Com relação à *democracia local*, assevera-se que este processo requer participação cívica, regras claras para o financiamento das eleições e dos partidos políticos, uma imprensa livre, justa e competitiva e um judiciário efetivo (IDB, 1997).

A concepção de uma regulação dos governos subnacionais pelo governo central evidencia, portanto, uma posição mais indutora e pró-ativa do governo central na *new institutional economic* do que aquela postulada pelo federalismo fiscal da *welfare economics*. O termo *coordenação* pressupõe, usualmente, uma clara definição de qual agente, ou nível de governo, possuiria o mandato para

guiar ou induzir as ações destinadas a alcançar determinados objetivos ou causas comuns. Dessa forma, *coordenação* se oporia a *cooperação*, visto que, ao contrário da primeira, esta pressuporia uma ação conjunta, definida de modo mais biunívoco ou igualitário, isto é, sem a ação predominante e apriorística, do ponto de vista do resultado, de um dos participantes da negociação (SPANH, 1998).

A presença da *new institutional economics* e da *new political economy* nas concepções do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento ao final dos anos 90 é clara: a descentralização, seja de países unitários ou federais, é compreendida como um fenômeno amplo (e não apenas fiscal) que envolve o balanceamento do poder político entre interesses nacionais e interesses locais, a estruturação do poder legislativo nacional e a incorporação nestes dos interesses regionais. O balanceamento de poderes entre os governos federal e subnacionais dependerá, portanto, da influência dos interesses regionais no governo nacional. E a chave para tornar esse equilíbrio estável é o desenho de instituições que façam com que as elites nacionais e subnacionais vejam a coordenação mútua como sendo de seu interesse.

O controle mais severo sobre o poder de gasto dos governos subnacionais seria assegurado através de limites eficientes para desequilíbrios verticais, adoção de regras de transferência estabilizadoras e não discricionárias, esclarecimento do papel de cada um, evitando responsabilidades sobrepostas e imposição de limites estritos para a capacidade de endividamento dos governos subnacionais (IDB, 1997).

O estabelecimento de um desenho institucional adequado das relações intergovernamentais e da descentralização eficiente requer, como ponto de partida da *new institutional theory*, a necessidade de se estabelecer um *mercado público local*, tanto econômico quanto político. A constituição desse mercado pressupõe a estruturação de dois processos que se condicionariam mutuamente: no primeiro deles, o processo econômico buscaria basicamente melhorar a eficiência alocativa; no segundo, o processo político procuraria vincular os cidadãos às decisões públicas coletivas e dar a elas legitimidade e capacidade de

serem cumpridas. É impossível melhorar significativamente a eficiência econômica se não há interesse real da comunidade local em alcançar esse objetivo. E não haverá desenvolvimento político significativo em nível local se a comunidade não vê como interesse real participar ativamente do processo. Sem a participação da comunidade, ao mesmo tempo no processo econômico e no processo político, não haverá maior governabilidade, uma vez que esta seja definida como a capacidade da comunidade para resolver seus problemas, tomando decisões públicas, coletivas e supervisionando a execução dessas decisões¹⁸ (WIESNER, 1996).

A vinculação dos dois processos passaria em boa medida pela constituição de um *contribuinte-consumidor*, o qual exigiria resultados do gasto público e, dessa forma, induziria eficiência no setor público local. Para que isso fosse possível, seria indispensável um mínimo de esforço fiscal próprio; este seria, por assim dizer, o *agente catalisador* entre o processo político institucional local e o processo econômico. A partir daí, nasce o interesse político, que completa a equação econômica e política, de modo a se traçar o caminho mais direto em direção à maior governabilidade (WIESNER, 1996).

O mercado público local é constituído, dessa forma, na medida em que se vincula o benefício obtido pelo cidadão (os gastos públicos locais) ao seu custo – os impostos pagos pelos contribuintes locais. Na medida em que os serviços locais forem financiados pelas receitas da própria jurisdição, de modo que haja um elo direto entre os benefícios providos por esses serviços e os custos para os contribuintes locais, a descentralização resultará em maior transparência e potencial de fiscalização quanto à provisão eficiente de serviços. Os cidadãos serão fortemente incentivados a monitorar as autoridades locais de perto. O incentivo poderá ser mais fraco se uma proporção substancial dos gastos locais for coberta por transferências de níveis superiores de governo e será especialmente fraco se os governos locais estiverem sujeitos a restrições

¹⁸ Em consonância com esses aspectos os trabalhos de Caixeta (2000) e de Azevedo e Anastasia (2002) evidenciaram que a implementação do *orçamento participativo* nas metrópoles brasileiras de Belo Horizonte e Rio de Janeiro contribuiu positivamente para aumentar a responsabilidade social dessas prefeituras.

orçamentárias fracas. Se os indivíduos não perceberem uma clara ligação entre os benefícios e os custos dos programas dos governos locais, ficarão menos preocupados com a eficiência da provisão dos serviços. De modo mais geral, a descentralização incentivará a participação política dos indivíduos em relação à formulação de políticas locais, por ter um impacto mais direto em suas vidas e fazê-los sentir que têm mais chance de ser ouvidos e influir nas decisões locais (IDB, 1997).

Dado que as receitas próprias ocupam papel central na concepção de descentralização da *new institutional economics*, as transferências intergovernamentais, por decorrência, constituem um importante aspecto a ser considerado no *desenho* e na *implementação* desses processos. Na ausência de uma definição de transferências baseadas em regras formais (fórmulas de repartição automáticas) e prevalecendo transferências de caráter *discricionário* ou *negociadas*, os governos subnacionais operariam com *restrições fiscais-orçamentárias* frouxas ou *soft constraints*, o que os induziria a um comportamento fiscal pouco responsável (WIESNER, 1996).

Segundo o relatório do Banco Mundial de 2000, as transferências aos governos subnacionais deveriam ser *desenhadas* de modo a estimular a elevação das receitas próprias locais e estabelecer critérios gerais de repartição, materializados em fórmulas as mais específicas possíveis¹⁹.

Para tal, atenta-se para princípios básicos aplicáveis a todos os países e todos os tipos de transferência. As transferências devem ser determinadas da maneira mais aberta, transparente e objetiva possível. Devem ser mantidas razoavelmente estáveis de um ano para o outro, para que os governos locais possam planejar seus orçamentos. E devem ser distribuídas com base em regras predeterminadas, as quais devem ser simplificadas ao máximo. Em suma, simplicidade, transparência e previsibilidade ajudariam a eliminar um dos piores problemas da descentralização: a incerteza e as barganhas que muitas vezes prejudicam as relações fiscais intergovernamentais.

¹⁹ Recomendações consoantes para o caso do Brasil podem ser encontradas em Mendes (1999).

No que se refere à concorrência tributária interjurisdicional, embora a *new institutional economic* preserve a idéia que esta possa ter resultados benéficos sobre a eficiência do setor público, a resultante concreta desta dependeria, uma vez mais, de um arranjo institucional apropriado, o qual manteria a concorrência intergovernamental dentro dos marcos de uma *competição saudável*, coibindo a utilização de instrumentos e procedimentos que comprometessem o entorno sistêmico das relações intergovernamentais. A idéia seria alcançar a *harmonização tributária*, uma convergência dos diferentes sistemas tributários ou do nível de tributação desses sistemas subnacionais. O objetivo central a obtenção de um acordo entre os diversos governos para estabelecer uma estrutura tributária comum, de modo a impedir a proliferação da prática competitiva nociva entre os mesmos e, portanto, evitar a corrosão de suas receitas tributárias (LEMBGRUBER, 1999).

Em consonância com suas características teóricas mais gerais, a *new institutional economic* propõe que a divisão de competências entre níveis de governo deva ser definida levando em consideração as interações entre as instituições fiscais, políticas e administrativas, diferenciando-se do *economicismo* do federalismo fiscal tanto do *welfare economic*, quanto da *public choice*. Nesse sentido, a divisão de competências, deve levar em consideração as inúmeras situações, condicionadas historicamente, dos arranjos fiscais federativos. Assim, o *desenho da descentralização* nos países em desenvolvimento deveria ir além das regras gerais e indiferenciadas do federalismo fiscal, passando por diversas adaptações às estruturas institucionais concretas desses países.

O limite dessa posição se materializa na adoção do conceito de descentralização assimétrica, o que significa o reconhecimento da impossibilidade de se adotar um único critério para a divisão de competências. Por exemplo, a privatização do serviço de abastecimento de água pode realizar objetivos de eficiência e equidade num contexto urbano de alta densidade populacional, deixando de realizá-los em áreas rurais de população escassa. Por isso, o financiamento e a provisão de serviços de água pelo setor privado podem ter de ser complementados por sistemas comunitários e públicos em áreas

específicas. Para acomodar essas abordagens diversas, pode ser necessário desenvolver políticas centrais assimétricas - tratando governos locais diferentes de maneira diferente - para atingir resultados semelhantes (AFFONSO, 2003).

Percebe-se que a diversidade econômica, demográfica e social frequentemente se reflete numa multiplicidade de estruturas governamentais e de provisão de serviços mesmo dentro do mesmo país. Dada essa diversidade, instrumentos diferentes podem ter efeitos muito diferentes em circunstâncias diferentes, e abordagens muito diferentes podem ser necessárias para alcançar resultados semelhantes ou aceitáveis.

Conforme Litvack et al. (1998)²⁰, citados por Affonso (2003), a experiência mostra que a descentralização efetiva requer adaptações complementares de uma gama variada de arranjos institucionais intergovernamentais nas áreas de coordenação, planejamento, orçamento, divulgação de resultados financeiros e implementação. Tais arranjos podem abranger tanto regras específicas (no desenho das transferências fiscais, por exemplo), quanto as disposições sobre reuniões intergovernamentais regulares e revisões periódicas dos arranjos intergovernamentais.

A compreensão do federalismo como um conceito mais amplo, concebe o federalismo fiscal como o reflexo e, ao mesmo tempo, o instrumento de manutenção do federalismo, ou do arranjo político-institucional de uma nação federativa. Os avanços teóricos do *mainstream* tornam evidente o caráter extremamente complexo e delicado com que se defronta uma sociedade capitalista e democrática na condução e consolidação de um federalismo eficiente economicamente e socialmente. Se esta complexidade é evidente no plano normativo, ela se torna maior quando da sua implementação, principalmente nos países em desenvolvimento, como o Brasil.

No caso brasileiro, a problemática do federalismo está ligada ao seu desenvolvimento político regionalizado. Desde o início de sua construção, o Estado brasileiro apresenta natureza regionalmente dividida. O federalismo

²⁰ LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. *Rethinking decentralization in developing countries*. [s.l.]: World Bank (Sector Studies Series), 1998. p. 10-24.

inicialmente adotado como acomodação aos interesses seccionais existentes, representados pelas províncias, continuou a se expressar e a reforçar as divisões regionais ao longo da evolução política do país (SADDI, 1999).

Dessa forma, em que pese o questionamento de que o processo de reformas no Brasil deveria ocorrer de maneira mais rápida, a natureza lenta com que este vem ocorrendo, deve-se principalmente à sua realidade histórica. A dificuldade de se estabelecer um *desenho institucional* no Brasil reside em como se conciliar interesses divergentes – públicos e privados – em um país que adota o sistema federativo e democrático e que ao mesmo tempo possui grande extensão territorial e grande heterogeneidade entre suas regiões. Sendo assim, deve-se entendê-lo como sinônimo de um processo contínuo de aprimoramento ao longo do tempo, e não como um projeto consolidado a ser posto imediatamente em prática.

3. AS FINANÇAS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO NO ÂMBITO DA REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

O processo de transformação mais recente das finanças públicas no Brasil tem início a partir da crise da dívida externa, em 1982, quando o modelo de financiamento e organização do Estado nacional desenvolvimentista foi colocado em xeque²¹ (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004). Antes, porém, a imposição do regime militar, em 1964, caracterizou um modelo cujo arranjo institucional e político possibilitou concentrar o domínio dos recursos financeiros e o controle das decisões de investimentos no âmbito do governo federal - centralização fiscal. O conjunto de recursos originários do Tesouro, bancos públicos, empresas, órgãos e agências oficiais federais e estaduais, aliado aos subsídios e incentivos fiscais, constituíram o alicerce do pacto federativo – garantiram a transferência de fundos públicos entre regiões menos desenvolvidas, permitindo manter o relativo controle sobre os interesses potencialmente conflitantes entre os estados das diferentes regiões do país (LOPREATO, 2000).

As condições favoráveis mantiveram-se enquanto prevaleceu o contínuo fluxo de financiamento internacional, que viabilizou a estratégia nacional de

²¹ A partir da década de 1940 até o final dos anos de 1970, o Brasil adotou o modelo de substituição de importações, marcado pela proteção ao mercado local e pela intervenção do Estado como planejador, regulador e principal investidor direto em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento industrial nacional (GIAMBIAGI; ALÉM, 2001).

crescimento com endividamento – permitiu à economia brasileira sustentar a expansão das dívidas interna e externa e evitar a desaceleração do crescimento e o comprometimento da capacidade de gasto do setor público²². De acordo com dados contidos em Giambiagi e Além (2000), este quadro permitiu manter o estoque da dívida pública em relação ao PIB em nível tolerável – este estava na ordem de 26,7% e 32,4%, nos anos de 1981 e 1982, respectivamente.

Entretanto, o segundo choque do petróleo, em 1979, e a reversão das condições de crédito externo – tanto no que diz respeito ao aumento das taxas de juros internacionais quanto ao esgotamento das fontes voluntárias de financiamento²³ - agravaram os desequilíbrios das contas públicas e evidenciaram a limitação do modelo de desenvolvimento adotado. Os efeitos da crise mundial se refletiram em aumento significativo da dívida pública brasileira, como proporção do PIB. Conforme mostram Giambiagi e Além (2000), o PIB apresentou redução de 2,93% em 1983. Em 1982, o estoque da dívida pública estava em 32,4% do PIB, sendo que a dívida externa representava 18%. Em 1983, entretanto, este estoque aumentou para 51,4%, com a dívida externa representando 32,9% do PIB.

No intuito de reverter este quadro, o governo brasileiro recorreu ao apoio financeiro do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1983, envolvendo uma série de condicionantes como forma de conter as necessidades de financiamento e controlar a dívida pública. A partir deste acordo, houve avanços consideráveis do ponto de vista da transparência das contas públicas²⁴, dentre os quais podem ser citados: a) A incorporação gradual, a partir de 1985, das contas do orçamento monetário ao orçamento geral da União (OGU), votado pelo Congresso Nacional; b) A extinção da conta-movimento do Banco do Brasil, em 1986; c) A

²² A facilidade de captação de recursos externos esteve ligada aos superávits primários dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que, em 1974, quadruplicaram o preço do barril de petróleo. Esse aumento provocou um choque de oferta que fez diminuir o consumo e o investimento, principalmente nos países industrializados (KRUGMAN; OBSTFELD, 2001). Na mesma época, o Brasil optou pelo crescimento com endividamento.

²³ Contribuiu também para a reversão do crédito, a política monetária restritiva seguida pelos EUA, a partir de 1979, destinada a combater a inflação e aumentar a cotação do dólar. Para detalhes a respeito das causas da crise bem como seus efeitos sobre a economia mundial, veja Krugman e Obstfeld (2001).

²⁴ A falta de transparência e eficiência, combinada com a inflação elevada, impedia a mensuração correta do déficit, embora se soubesse ser extremamente elevado (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

extinção das funções de fomento do Banco Central, que produziam impactos fiscais e monetários semelhantes aos da citada conta-movimento; d) A criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 1986, unificando a contabilização de pagamentos e recebimentos do governo federal; e) A exigência de que, a partir do orçamento de 1988 - antes, portanto, da aprovação da nova Constituição -, todas as despesas públicas federais contassem com a prévia autorização legislativa; e, f) A transferência da administração da dívida pública para o Ministério da Fazenda e a incorporação ao OGU das despesas de pagamentos de juros da dívida pública, com a submissão, ao Congresso Nacional, da aprovação dos limites de endividamento – o que representou a extinção dos efeitos da antiga Lei Complementar n. 12, que facultava ao Banco Central emitir títulos públicos²⁵ (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Entretanto, o controle do déficit público estava condicionado a questões de ordem política e macroeconômica. No âmbito político, o poder da União, mesmo em tempos de arbítrio, estava limitado à organização federativa do País, onde as lideranças dos governos subnacionais são peças essenciais no arranjo institucional, compondo a base política e definindo os espaços de manobra no Congresso. O restabelecimento da democracia, ao permitir maior poder aos governadores como interlocutores do pacto político, e, diante da liberdade de usarem a articulação financeira entre o tesouro, os bancos estaduais e as empresas de alavancagem de recursos, contribuiu para dificultar o controle do endividamento público.

Vários estudos evidenciam este quadro, que se tornou mais evidente após a aprovação da nova Constituição, em 1988, quando consagrou-se um modelo fiscal em que estados e municípios passaram a receber grande volume de recursos federais, tornaram-se autônomos para gerirem suas finanças (autonomia aos poderes legislativo e judiciário para definir suas despesas e salários) e seu patrimônio, limitando consideravelmente a margem de controle da União na

²⁵ Até meados da década de 80, as finanças públicas federais eram regidas por uma multiplicidade orçamentária que dificultavam a transparência e a eficiência da gestão pública: o orçamento geral da união, o orçamento das estatais, o orçamento monetário e a conta da dívida. Para detalhes a respeito das características desses orçamentos, veja o capítulo 4 de Giambiagi e Além (2000).

condução de políticas de contenção fiscal. Se por um lado, a Constituição aprofundou o processo de redemocratização e de maior atendimento às demandas sociais, historicamente reprimidas pelo regime militar, não permitiu, por outro lado, a criação de responsabilidade federativa no campo fiscal, uma vez que os governos subnacionais passaram a expandir seus gastos além da expansão das suas receitas (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004; PIRES; BUGARIN, 2003; AFONSO et al., 2000b; FERREIRA, 2000; LOPREATO, 2000a; LOPREATO, 2000b; MENDES, 1999).

No que se refere aos estados, a articulação financeira para o financiamento do déficit ocorria, principalmente, por meio de recursos dos bancos estaduais²⁶, e a despreocupação com o montante das suas dívidas residia na existência de uma *restrição orçamentária fraca*²⁷, uma vez que a União, apesar dos problemas financeiros enfrentados, sempre procurou sustentar a articulação do pacto federativo mediante ajuda financeira aos estados²⁸ (PIRES; BUGARIN, 2003; MENDES, 1999).

No que se refere ao âmbito macroeconômico, a política de desvalorizações cambiais estava comprometida em garantir a competitividade das exportações e os superávits comerciais, no intuito de arcar com o ônus da transferência dos juros da dívida externa. Esta prática, no entanto, inviabilizava a adoção de políticas fiscal e monetária restritivas – tendo a taxa de juros como única alternativa de política econômica (LOPREATO, 2000b) –, e dificultava a redução do endividamento externo do setor público, uma vez que a dívida era predominantemente pública e o superávit era predominantemente privado²⁹ – o

²⁶ Exemplos de articulação financeira entre os estados e bancos e empresas estatais pode ser encontrada em Giambiagi e Além (2000, p. 165) e Lopreato (2000a).

²⁷ A restrição orçamentária fraca (*soft budget constraint*) ocorre quando a relação estrita entre despesas e receitas é relaxada, porque o excesso de despesas sobre receitas pode ser pago por terceiros (KORNAI, 1986). No caso dos governos estaduais e municipais, a fonte de ajuda financeira é o governo central. Assim, quanto mais fraca a restrição orçamentária maiores os incentivos para os governantes aumentarem a despesa pública.

²⁸ Os estados e municípios endividaram-se com a certeza de que a União socorreria a todos. De fato, entre 1988 e 1997, houve sete acordos de negociação das dívidas entre o governo federal e os estados, os quais, na maioria, não foram cumpridos (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

²⁹ Até 1994 a dívida externa era a principal componente da dívida total do setor público. Esta atingiu seus valores máximos em 1984 e 1987, quando representaram 64% e 60% da dívida total. Contribuiu para o agravamento deste quadro o fato de que, em face à crise de 1982, o governo assumiu parte importante da dívida externa originalmente privada (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Estado era o principal produtor na economia, mas o setor privado era o principal exportador (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

Os Quadros 1 e 2 permitem verificar a evolução das contas do setor público brasileiro e do crescimento da economia, entre os anos de 1985 e 1994. Primeiramente, pode-se verificar que, os estados e municípios têm aumentado continuamente suas participações no estoque da dívida pública em relação ao PIB, principalmente após a Constituição de 1988 (Quadro 2). Entretanto, seus resultados primários, com exceção dos anos de 1986 e 1987 - antes, portanto, da promulgação da nova Constituição –, apresentaram-se superavitários (Quadro 1).

Quadro 1 – Necessidades de financiamento do setor público brasileiro, 1985 a 1994

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Resultado primário										
Governo central	(1.63)	(0.36)	1.77	1.06	1.41	(1.51)	(0.98)	(1.10)	(0.88)	(3.25)
Estados e municípios	(0.09)	0.06	0.62	(0.53)	(0.35)	(0.34)	(1.40)	(0.06)	(0.62)	(0.77)
Empresas estatais	(0.95)	(1.34)	(1.39)	(1.47)	(0.06)	(0.46)	(0.33)	(0.41)	(0.76)	(1.19)
Total	(2.67)	(1.64)	1.00	(0.94)	1.00	(2.31)	(2.71)	(1.57)	(2.26)	(5.21)
Resultado operacional										
Governo central	1.22	1.28	3.21	3.47	3.95	(2.43)	0.08	0.58	0.60	(1.57)
Estados e municípios	1.08	0.96	1.61	0.36	0.56	0.41	(0.68)	0.65	0.08	0.80
Empresas estatais	2.43	1.36	0.88	0.97	2.39	0.64	0.79	0.51	0.03	(0.37)
Total	4.73	3.60	5.70	4.80	6.90	(1.38)	0.19	1.74	0.71	(1.14)
Juros reais líquidos										
Governo central	2.85	1.64	1.44	2.41	2.54	(0.92)	1.06	1.68	1.48	1.68
Estados e municípios	1.17	0.90	0.99	0.89	0.91	0.75	0.72	0.71	0.70	1.57
Empresas estatais	3.38	2.70	2.27	2.44	2.45	1.10	1.12	0.92	0.79	0.82
Total	7.40	5.24	4.70	5.74	5.90	0.93	2.90	3.31	2.97	4.07

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados em Giambiagi e Além (2000) – 1985 a 1990 – e no site do Banco Central – 1991 a 1994.

Resultado primário é a diferença entre as despesas não financeiras e as receitas não financeiras.
Resultado operacional é a diferença entre o resultado primário e os juros reais líquidos pagos.
() = superávit.

As estatais, por sua vez, apresentaram durante todo o período superávit primário, que, em alguns momentos, compensaram o déficit operacional (Quadro 1), o que resultou em queda significativa de sua participação no estoque da dívida pública (Quadro 2). No que se refere ao governo central, os déficits primários ocorridos em três anos consecutivos – 1987 a 1989 – foram significativamente maiores que os déficits primários estaduais e municipais, ocorridos em dois anos consecutivos – 1986 e 1987.

Quadro 2 – Participação percentual das três esferas do governo no estoque da dívida pública líquida brasileira, valor da dívida líquida em relação ao PIB e variação real do PIB, 1985 a 1994

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Governo central ¹	35.96	40.53	40.12	40.21	48.76	41.22	33.51	32.69	29.33	42.99
Estados e municípios	13.46	13.24	13.71	14.04	14.43	16.10	18.95	24.86	28.24	33.34
Empresas estatais	50.58	46.23	46.17	45.74	36.82	42.68	47.56	42.45	42.46	23.67
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Valor ¹	52.00	49.10	49.60	47.00	40.20	41.00	38.14	37.06	32.56	30.01
Variação real do PIB	7.80	7.50	3.50	(0.10)	3.20	(4.30)	1.00	(0.50)	4.90	5.90

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados em Giambiagi e Além (2000) – 1985 a 1990 – e no site do Banco Central – 1991 a 1994.

¹ Inclui base monetária.

A despeito de se considerar que o pagamento de juros reflete a aquisição de dívidas para cobrir déficits primários obtidos em períodos anteriores, a principal explicação para o agravamento dos desequilíbrios fiscais a partir da crise de 1982 se encontra no âmbito da política macroeconômica adotada no período. Para Lopreato (2000b), a política econômica dos anos 80 se encontrava em um círculo vicioso. Os valores das taxas de câmbio e de juros passaram a servir de indexadores para reajustamentos de preços na economia, ao mesmo tempo em que pressionavam o déficit público que teria de ser financiado com emissão monetária e de títulos, com reflexo na inflação e, conseqüentemente, no

câmbio e nos juros. Conforme o Quadro 1, as três esferas de governo e as estatais destinaram parcela significativa de seus recursos ao pagamento dos juros da dívida, implicando em déficit operacional, com raras exceções, durante todo o período 1985-94. No que se refere ao governo central, ainda contribuiu para aumentar sua participação no estoque da dívida pública (Quadro 2), os déficits primários ocorridos no triênio 1987-89 (Quadro 1).

Apesar dos condicionantes de ordem política e macroeconômica, que implicaram em déficits operacionais elevados, o estoque da dívida pública em relação ao PIB manteve-se sob controle, chegando a se reduzir durante todo o período de 1985 a 1994, conforme Quadro 2. Essa inflexão da trajetória da dívida pode ser atribuída à combinação de três elementos: a) ao aumento da receita obtida com senhoriagem, como consequência da combinação de planos econômicos que resultaram, posteriormente, em aumento das taxas de inflação e, conseqüentemente, do imposto inflacionário (PASTORE, 1995); b) à sub-indexação da dívida, resultante da aceleração inflacionária (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000); e, c) ao próprio crescimento do PIB, que teve uma variação real acumulada de 22%, entre 1985 a 1989, e 11%, entre 1993 e 1994.

O ano de 1990 representa um marco da mudança na história econômica brasileira, a partir do qual começou a ser oficialmente questionada e gradativamente extinta a estrutura do modelo de desenvolvimento baseado na combinação de substituição de importações, protecionismo e forte intervenção do Estado na economia. Dentre as principais mudanças, destacam-se: a) O processo acentuado de abertura econômica – com eliminação das barreiras não-tarifárias e queda significativa das tarifas de importação; b) A adoção de um programa de desestatização³⁰ que se converteu em uma política de governo – sucedendo às modestas privatizações dos anos 80; c) A implementação do Plano Real de estabilização da economia, em 1994; d) A criação de programas de apoio à modernização, à eficiência e à racionalização na gestão das finanças municipais e estaduais; e d) A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio

³⁰ A Medida Provisória n.º 155 de 12/04/1990 e transformada na Lei 8.031, lançou o Plano Nacional de Desestatização (PND). Sobre o processo de privatização no Brasil, veja o capítulo 13 de Giambiagi e Além (2000).

de 2000, completando o ciclo das principais mudanças estruturais da década de 90.

As alterações tiveram como pano de fundo as mudanças no quadro macroeconômico a partir da reintegração da economia brasileira à ordem econômica mundial e da adoção da estratégia liberal, mundialmente hegemônica, de transformação do Estado produtor em Estado regulador. A reestruturação e a redução da dívida pública³¹, bem como o acesso ao mercado financeiro internacional garantiram as condições de financiamento do balanço de pagamento e, sem a obrigatoriedade de manter os mega-superávits comerciais, tornaram viáveis a adoção do Plano Real de estabilização econômica - a instabilidade característica da fase anterior foi inicialmente superada e substituída por uma economia caracterizada por preços estáveis, ancorados na taxa de câmbio valorizada e nas taxas de juros elevadas³² (LOPREATO, 2000), enquanto que as receitas obtidas com as privatizações e com as “fontes temporárias de contenção fiscal”³³ impediriam, conforme o discurso oficial da época, que os desequilíbrios fiscais pressionassem a dívida pública durante as tramitações de reformas (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000).

A estabilidade do Plano Real colocou em xeque a forma de gestão das finanças públicas no Brasil. Ao restringir ao mínimo a oferta monetária³⁴, o Plano Real reduziu a receita do governo federal obtida com o imposto inflacionário e eliminou a prática – comum às três esferas de governo – de atrasar pagamentos e de realizar reajustes abaixo do índice de preços como instrumentos de ajuste

³¹ A parcela da dívida externa no estoque da dívida pública, que em 1984 era de 64% do total, passou a reduzir continuamente desde 1987, até atingir seu valor mínimo de 11,7%, em 1996. Em 1999, com a desvalorização cambial, a sua participação aumentou para 21% da dívida total (GIAMBIAGI; ALÉM, 2002).

³² Após os sucessivos fracassos dos programas de combate à inflação – ora ortodoxos, ora heterodoxos –, ocorridos desde meados dos anos 80, o Plano Real foi inicialmente apresentado como um programa baseado na combinação de componente heterodoxo – âncora cambial – como um componente ortodoxo – suposto ajuste fiscal. O ajuste fiscal, entretanto, só ocorreu a partir de 1999, como será visto adiante.

³³ Essas fontes correspondem: à atual Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), ao Fundo de estabilização Fiscal (FEF), às receitas de concessões e ao aumento do imposto de renda na fonte sobre aplicações financeiras. Embora tenham sido criadas, a partir de 1994, no intuito de melhorar o resultado fiscal, tais fontes não geraram superávit suficiente para evitar o aumento da relação dívida/ PIB, conforme será visto adiante.

³⁴ Na verdade, a entrada de capitais externos e o pagamento de juros da dívida causavam expansão monetária, que era esterilizada por meio da emissão de títulos da dívida pública (LIMA, 2003).

fiscal. Assim, a queda da inflação fez com que decisões de gastos nominais se sustentassem como valores reais, ampliando as dificuldades do setor público em reduzir seu déficit e controlar a dívida pública (LOPREATO, 2004).

O sucesso inicial do Plano Real, associado ao agravamento da crise das finanças estaduais, enfraqueceu o poder de resistência às mudanças, permitindo ao executivo federal adotar medidas visando reestruturar as finanças estaduais, montando uma engenharia institucional que julgava adequada para modificar o cenário macroeconômico. As diretrizes da reforma estão contidas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado do Brasil, lançado em 1995, e contempla cinco dimensões a serem gradativamente cumpridas: a) o ajuste fiscal; b) reformas econômicas orientadas para o mercado; c) reforma previdenciária; d) inovação dos instrumentos de política social; e e) reforma do aparelho do estado, visando aumentar a governabilidade. Essas dimensões, no seu conjunto, caracterizam as reformas estruturais pretendidas (PEREIRA, 2003). Qualquer semelhança com os ditames da *new institutional economics/new political economy* não é mera coincidência.

Antes da formalização do plano de reformas, porém, a equipe econômica já havia defendido a adoção dos programas estaduais de desestatização como condição para a revisão dos acordos de rolagem das dívidas – firmados com base na Lei n.º 8.728/93. No que tange ao setor bancário, foram criados o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) e o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (Parafe). O Proes estabelece mecanismos de financiamentos para o saneamento e a posterior privatização dos bancos estaduais e, em alguns casos, para a transformação do banco em instituição não-financeira, incluindo agências de fomento³⁵. Por sua vez, o Parafe estabelece critérios para a consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1997).

³⁵ De um total de 25 bancos estaduais existentes em 1995, seis foram privatizados, seis estão em processo de liquidação, um foi extinto e quatro foram saneados. Até final de 2003, somente seis bancos estavam ainda sob o controle dos estados. Maiores detalhes ver Pires e Bugarin (2003).

A promulgação do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (Parafe), consubstanciada no Voto CMN n.º 162/95, de 05/12/95, seguida da edição da Lei n.º 9.496 de 11/09/1997, tornou mais efetiva tal orientação, condicionando o refinanciamento das dívidas estaduais à assunção de compromissos fiscais com vistas ao equilíbrio orçamentário sustentado. Os compromissos constantes do programa incluíam: a) controle e redução da despesa de pessoal, nos termos da Lei Complementar n.º 82 de 1995 (a chamada Lei Camata I); b) privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais; c) modernização e melhoria de sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais; d) compromisso de resultado fiscal, traduzidos em metas de resultado primário trimestral; e e) redução e controle do endividamento estadual (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1997).

Pela Lei n.º 9.496, os pagamentos das prestações da dívida renegociada são garantidos pela vinculação das receitas próprias dos estados (ICMS) e dos repasses do FPE, recursos esses que podem ser bloqueados em caso de inadimplência. O descumprimento das metas do programa de ajuste fiscal ou de qualquer cláusula dos contratos de renegociação implicará a elevação da taxa de juros da dívida renegociada para o nível correspondente ao custo de captação da dívida mobiliária federal, além do aumento do comprometimento da receita líquida real com os encargos em quatro pontos percentuais (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999).

A Resolução n.º 78, de 08/07/98 do Senado Federal, procurou reforçar o controle do endividamento impondo as seguintes restrições: a) a contratação de operações de crédito só poderá ser feita na condição de superávit primário; b) as receitas de operações de crédito não poderão exceder a 18% da Receita Líquida Real (RLR); c) os dispêndios máximos com as amortizações, juros e demais encargos não poderá exceder a 13% da Receita Líquida Real; e c) o saldo total da dívida não poderá superar valor equivalente ao dobro da Receita Líquida Real (LOPREATO, 2000a).

O governo passou a associar os programas de renegociação da dívida e de apoio financeiro aos estados como instrumento de reforma patrimonial e de imposição de metas coerentes com a sua estratégia macroeconômica. Os estados teriam de mudar a estrutura patrimonial construída em anos anteriores, obedecendo a rígidas metas de ajuste fiscal. Este mecanismo, diferentemente do que havia ocorrido até aquele momento, definiu nova dinâmica de ajuste dos estados, implicando em alterações nas relações inter-governamentais (LOPREATO, 2004).

Paralelamente, foram criados, a partir de meados da década de 90, os programas de apoio à modernização, à eficiência e à transparência na gestão das receitas e dos gastos públicos estaduais e municipais. No bojo do processo de assunção e renegociação das dívidas estaduais, o Ministério da Fazenda criou o *Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros* (Pnafe), com o objetivo de assegurar o fortalecimento e a modernização das administrações fiscais e assegurando racionalidade e transparência no manejo dos recursos públicos. Em face do interesse dos municípios por tratamento semelhante, o BNDES, por orientação do Ministério do Planejamento e Orçamento, criou o *Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais* (PMAT) e o Ministério da Fazenda criou o *Programa Nacional de Apoio à administração Fiscal para os Municípios Brasileiros – PNAFM* (AFONSO et al., 1998; AFONSO; ARAÚJO, 2000).

A aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000, estendeu os ajustes à esfera municipal e completou o ciclo das principais mudanças institucionais ocorridas desde o início das reformas. A LRF integra o elenco de importantes inovações estruturais fiscais ocorridas nos anos 90 ao procurar estabelecer o regime de gestão fiscal responsável. Dispondo sobre princípios fundamentais e normas gerais das finanças públicas, a LRF, acompanhada das Resoluções 40 e 43, cria princípios norteadores, fixa limites para o endividamento público e para a expansão dos gastos governamentais e institui procedimentos prévios no intuito de assegurar o cumprimento de metas

fiscais a serem atingidas pelas três esferas de governo, como a primeira condição para a consolidação de um novo regime fiscal³⁶.

A urgência da aprovação da LRF deveu-se ao fim da imunidade do Brasil às crises externas, deflagrada com a crise russa, em 1998. Diante das dificuldades domésticas em reduzir o déficit em conta corrente e o déficit público – associado ao fato de que as receitas provenientes das privatizações já teriam atingido seu máximo e acabariam em poucos anos –, houve uma reversão significativa dos fluxos de financiamento externo, que implicaram em maxidesvalorização da taxa de câmbio e aumento expressivo do estoque da dívida pública contraída em dólares, em janeiro de 1999 (LOPREATO, 2002)³⁷.

Diante deste quadro, o governo brasileiro foi obrigado a formalizar um novo acordo com o FMI – aprovado em dezembro de 1988 e reformulado em março de 1999 –, que passou a exigir adoção de forte restrição orçamentária e busca por superávits primários crescentes e sucessivos, como contraprestação dos empréstimos recebidos. Nesse sentido, a LRF passou a compor o seguinte *tripé* de sustentação da política econômica, denominada de ortodoxa-liberal (SICSU, 2003): a) taxa de câmbio flutuante, com plena mobilidade de capitais; b) regime de metas de inflação, com autonomia do Banco Central para fixar a taxa de juros; e c) regime de metas para os superávits primários. A tese embutida nesta política é a de que o equilíbrio estrutural das contas públicas é condição necessária à redução dos prêmios de risco-soberano e das taxas de juros, permitindo a transição para um círculo virtuoso de baixa taxa de juros, financiamento do

³⁶ As Resoluções 40 e 43, de dezembro de 2001, no intuito de reforçar o controle do endividamento das esferas subnacionais, alteraram diversos termos da Resolução 78, de julho de 1998, e transferiram a delegação de definir normas de endividamento para a STN. Essa transferência teve o objetivo de centralizar nesse órgão o controle das finanças públicas e de manter o BC concentrado em suas atribuições específicas de gestor da política monetária (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

³⁷ De acordo com Giambiagi e Além (2000), a crise do México, em 1995, não foi capaz de abalar o fluxo expressivo de empréstimos para o Brasil, uma vez que o processo de privatização funcionou como sinalizador do comprometimento do Estado com as chamadas reformas de mercado e significou posicionamento favorável do país no universo dos países emergentes. A crise asiática, em 1997, por sua vez, não resultou em crise no Brasil, uma vez que a privatização diminuiu a necessidade de captação de recursos no exterior na forma de empréstimos para o financiamento do déficit em conta corrente, permitindo ao país superar a fase crítica de fechamento parcial do mercado de capitais após a contração da liquidez internacional e manter a dívida sob controle.

balanço de pagamentos, câmbio estável e crescimento sustentado (LOPREATO, 2002; LOPREATO, 2004).

Os dados contidos nos Quadros 3 e 4 permitem verificar a evolução das contas do setor público e do crescimento da economia brasileira a partir do início do processo de reformas. No que se refere aos resultados primários, percebe-se que, a partir do acordo com o FMI e, principalmente, com a promulgação da LRF, inaugurou-se a adoção de uma postura formal e efetivamente contencionista, a partir do qual as três esferas do governo, incluindo suas respectivas estatais, passaram a obter superávits primários contínuos (Quadro 3). Entretanto, percebe-se que este esforço não tem sido suficiente para gerar superávits operacionais necessários à estabilização do estoque da dívida pública em relação ao PIB, conforme pode ser visto pela análise conjunta dos Quadros 3 e 4.

Observando-se os dados do Quadro 4, percebe-se que o governo Central, bem como os governos estaduais e municipais têm aumentado sua participação no estoque da dívida. Este quadro revela-se mais grave para as esferas subnacionais, ao se verificar que nem mesmo os superávits primários e o significativo aumento do PIB ocorridos em 2004, evitaram o aumento de suas dívidas em relação ao PIB.

Quanto às estatais, percebe-se a ocorrência de contínuos superávits primários e operacionais, desde o ano de 1999 (Quadro 3), resultando na redução contínua da sua participação no estoque da dívida pública (Quadro 4). Contribuíram para este resultado, o processo de privatizações das empresas federais – a partir de 1991 – e das empresas estaduais – a partir de 1996 –, que implicaram em transferência significativa de suas dívidas ao setor privado, bem como o bom desempenho das estatais remanescentes, com destaque para a Petrobrás – líder absoluta no ranking das 20 maiores empresas no Brasil, nas categorias *patrimônio líquido*, *lucro* e *receita de vendas* (EXAME, 2001).

Quadro 3 – Necessidades de financiamento do setor público brasileiro, 1995 a 2004

Descrição	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Resultado primário										
Governo central	(0.52)	0.00	0.27	(0.55)	(2.33)	(1.86)	(1.83)	(2.37)	(2.49)	(2.96)
Estados e municípios	0.18	(0.07)	0.74	0.19	(0.22)	(0.55)	(0.87)	(0.79)	(0.89)	(0.99)
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	0.41	(0.16)	(0.42)	(0.60)	(0.64)	(0.77)	(0.91)
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	(0.22)	(0.05)	(0.13)	(0.27)	(0.15)	(0.12)	(0.08)
Empresas estatais	0.07	0.14	(0.06)	0.35	(0.65)	(1.06)	(0.93)	(0.73)	(0.87)	(0.64)
Estatais federais	n.d.	0.10	(0.26)	0.25	(0.66)	(0.92)	(0.63)	(0.47)	(0.62)	(0.51)
Estatais estaduais	n.d.	0.04	0.18	0.06	(0.01)	(0.13)	(0.29)	(0.26)	(0.24)	(0.13)
Estatais municipais	n.d.	0.00	0.02	0.04	0.02	0.00	(0.01)	0.00	(0.01)	0.00
Total	(0.27)	0.07	0.95	(0.01)	(3.20)	(3.47)	(3.63)	(3.89)	(4.25)	(4.59)
Resultado operacional										
Governo central	1.74	1.27	1.76	5.13	3.17	1.31	1.46	0.25	0.98	(1.23)
Estados e municípios	2.37	1.81	2.26	1.78	0.50	0.69	0.46	(0.26)	0.58	0.01
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	1.59	0.40	0.62	0.56	(0.33)	0.47	(0.11)
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	0.19	0.10	0.07	(0.10)	0.07	0.11	0.12
Empresas estatais	0.88	0.32	0.29	0.50	(0.26)	(0.82)	(0.53)	0.00	(0.67)	(0.79)
Estatais federais	n.d.	(0.12)	(0.19)	0.23	(0.35)	(0.78)	(0.49)	0.04	(0.43)	(0.68)
Estatais estaduais	n.d.	0.42	0.44	0.22	0.08	(0.03)	(0.03)	(0.01)	(0.23)	(0.10)
Estatais municipais	n.d.	0.02	0.03	0.05	0.01	(0.01)	(0.01)	(0.03)	(0.01)	(0.01)
Total	4.99	3.40	4.31	7.41	3.41	1.18	1.39	(0.01)	0.89	(2.01)
Juros reais líquidos										
Governo central	2.26	1.64	1.49	5.68	5.53	3.16	3.30	2.63	3.46	1.73
Estados e municípios	2.19	1.27	1.52	1.59	0.71	1.23	1.34	0.53	1.47	0.99
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	1.18	0.56	1.04	1.16	0.30	1.23	0.80
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	0.40	0.15	0.20	0.18	0.22	0.24	0.20
Empresas estatais	0.81	0.39	0.34	0.15	0.40	0.24	0.40	0.73	0.20	(0.15)
Estatais federais	n.d.	0.16	0.07	(0.02)	0.32	0.14	0.15	0.51	0.19	(0.18)
Estatais estaduais	n.d.	0.23	0.26	0.16	0.09	0.10	0.26	0.25	0.01	0.03
Estatais municipais	n.d.	0.01	0.01	0.01	(0.01)	0.00	0.00	(0.03)	0.00	(0.01)
Total	5.26	3.30	3.35	7.42	6.64	4.63	5.04	3.89	5.13	2.57

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no site do Banco Central.

Resultado primário é a diferença entre as despesas não financeiras e as receitas não financeiras.

Resultado operacional é a diferença entre o resultado primário e os juros reais líquidos pagos.

() = superávit.

Quadro 4 – Participação percentual das três esferas do governo no estoque da dívida pública líquida brasileira, valor da dívida líquida em relação ao PIB e variação real do PIB, 1995 a 2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Governo central	43.37	47.70	54.38	59.93	61.21	62.67	62.32	63.66	63.38	62.85
Estados e municípios	34.77	34.67	37.58	33.93	33.06	32.92	34.73	33.24	34.68	36.69
Estados	n.d.	n.d.	n.d.	29.32	28.64	28.63	30.78	29.28	30.45	31.98
Municípios	n.d.	n.d.	n.d.	4.62	4.42	4.29	3.95	3.96	4.23	4.70
Empresas estatais	21.86	17.63	8.04	6.13	5.73	4.41	2.95	3.10	1.94	0.47
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Valor ¹	30.56	33.28	34.35	41.71	48.68	48.78	52.63	55.5	57.18	51.87
Variação real do PIB	4.20	2.70	3.30	0.10	0.80	4.40	1.30	1.90	0.50	5.20

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados coletados no site do Banco Central.

¹ Inclui base monetária.

Segundo Nascimento e Debus (2002), entre meados de 1994 e dezembro de 2001, vários fatores influenciaram no comportamento da dívida pública brasileira. Entre aqueles que contribuíram para o aumento da dívida, os autores citam:

- os programas de saneamento financeiro de Estados e Municípios e o apoio à reestruturação e, ou, privatização dos bancos estaduais, que contribuíram com R\$ 297,7 bilhões, o equivalente a 47,7% do total do aumento da dívida, no período em foco;
- o programa de fortalecimento dos bancos públicos federais, iniciado com a capitalização do Banco do Brasil, em 1996, contribuiu com R\$ 65,4 bilhões, ou 10,5% do aumento da dívida. Em 2001, esse programa foi posteriormente complementado, com medidas de saneamento, incluindo a capitalização da Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, e melhoria da governança corporativa do conjunto das instituições financeiras federais.
- o reconhecimento dos passivos que, embora já existissem, eram antes ocultados das estatísticas da dívida pública - chamados “esqueletos” – foi

responsável por R\$ 62,8 bilhões, correspondendo a 10,1% do aumento na dívida;

- os programas e ações de governo que implicaram a emissão de títulos no valor de R\$ 45,2 bilhões, responsáveis por 7,2% do aumento da dívida, são o quinto fator em ordem de importância na elevação da dívida. Entre esses programas, destacam-se a Lei Complementar 87/96, chamada “Lei Kandir”, o Programa de Financiamento às Exportações – PROEX, o refinanciamento das dívidas dos produtores rurais e o programa de Reforma Agrária;
- as ações de gestão da dívida, pelo aumento da dívida no montante de R\$ 44,9 bilhões, ou 7,2%, no período. A principal delas está ligada à realização de emissões excedentes, isto é, colocações de títulos feitas acima das necessidades de financiamento correntes do governo federal. Essa decisão atendeu a critérios de prudência e teve como objetivo formar um “colchão” de recursos para facilitar a gestão da dívida mobiliária em momentos de maior turbulência. Esses recursos encontram-se depositados no BC e por eles o Tesouro recebe a mesma remuneração que pagaria nos correspondentes títulos emitidos; e
- finalmente, os juros nominais elevaram a dívida em R\$ 109,4 bilhões, no período, e contribuíram com 17,5% para o aumento da dívida, ao passo que a desvalorização cambial, decorrente da existência de títulos públicos denominados em reais, mas atrelados à variação da taxa de câmbio, foi responsável por R\$ 72,8 bilhões na elevação da dívida e responde por 11,7%.

Nascimento e Debus (2002) consideram, também, os fatores que contribuíram para reduzir o aumento da dívida pública interna, a saber:

- As privatizações, responsáveis pelo ingresso de R\$ 58,9 bilhões e reduziram a elevação da dívida em 10,5%, na medida em que os recursos arrecadados serviram para resgatar títulos emitidos pelo governo federal. Adicionalmente, a venda de algumas empresas públicas implicou na transferência para o setor privado de todas as dívidas que ela detinha. O mesmo ocorreu nos Estados e Municípios, onde as privatizações permitiram transferir dívidas ao setor privado equivalentes a cerca de US\$ 18 bilhões, entre 1995 e 2001; e

- Os superávits primários acumulados, principalmente, a partir de 1999, que contribuíram para a redução do endividamento interno em títulos públicos da ordem de R\$ 76,1 bilhões, o equivalente a 12,2% do total da dívida mobiliária interna em dezembro de 2001.

Deve-se reconhecer que houve, a partir de meados da década de 90, uma mudança positiva na composição da dívida pública brasileira, como resultado do conjunto de reformas estruturais e institucionais realizadas na área fiscal. Presencia-se, atualmente, o alongamento do prazo médio dos títulos emitidos em oferta pública, que se estendeu de cerca de quatro meses, em julho de 1994, para 30 meses, em dezembro de 2001 (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

O discurso que se coloca atualmente é o da necessidade de aprofundamento das reformas administrativa, previdenciária e tributária, como condição para o crescimento econômico. Segundo Giambiagi e Além (2000), a natureza lenta e incompleta dessas frentes de reforma contribuiu para o agravamento do quadro de desequilíbrio fiscal do setor público, que se tornou insustentável a partir da crise russa, em agosto de 1998. De fato, a reforma administrativa somente foi aprovada após a Emenda Constitucional 19, de 19/06/1998, e contempla dispositivos que propõem melhorar a produtividade e qualidade do serviço público (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1998).

Quanto à reforma previdenciária, iniciada com a Emenda Constitucional 20, de 15/12/1998, suas várias Emendas e Leis Complementares permitiram, inicialmente, disciplinar a relação da União, dos estados e Distrito Federal e dos municípios com suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar e estabelecer normas sobre o regime de previdência privada de caráter complementar (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2001). Com a promulgação da Emenda Constitucional 41, de 19/12/2003, objetiva-se a convergência de regras entre os regimes existentes, aplicando-se aos servidores públicos as mesmas regras exigidas para os trabalhadores do setor privado. Busca-se, assim, tornar o sistema previdenciário mais equânime, viável em

termos financeiros e atuariais e socialmente mais justo (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003).

No que se refere à reforma tributária, as tramitações de emenda no Congresso desde 1995 tiveram dois objetivos: a) inicialmente, restaurar o equilíbrio das contas públicas no curto prazo, por meio de aumento da arrecadação³⁸, e do maior controle sobre as finanças estaduais – para evitar a prática de isenções e guerras fiscais (LOPREATO, 2004); e b) posteriormente, em 2004, as medidas aprovadas pelo Congresso, no âmbito da política tributária, pretendem estimular a realização de novos investimentos em setores estratégicos para o crescimento econômico sustentado (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2004).

Deve-se considerar, entretanto, que o comprometimento com a responsabilidade fiscal não tem sido uma condição suficiente para garantir a credibilidade brasileira frente ao mercado financeiro internacional, nem, tão pouco, promover o crescimento econômico sustentado e a estabilização da dívida pública, conforme verificado nos Quadros 3 e 4.

Vários autores atribuem este fato à natureza inconsistente da atual política econômica, que torna conflitante os objetivos declarados de controlar a inflação e, ao mesmo tempo, reduzir a dívida pública (ALVES DA SILVA, 2003; LIMA, 2003; PAULANI, 2003; SICSÚ, 2003; LOPREATO, 2002). Seguindo essa linha de pensamento, por seu efeito restritivo sobre a demanda agregada, essa política econômica restringe o investimento produtivo, com efeitos negativos sobre o crescimento do PIB e do nível de emprego, ao mesmo tempo em que as altas taxas de juros estimulam o investimento especulativo e aumentam o estoque da dívida pública. Este quadro, portanto, não permite que o país tenha credibilidade duradoura, principalmente com a livre mobilidade de capitais, que tendem a retornar aos seus países de origem, diante de qualquer sinal de crise financeira e cambial, independente da sua origem.

³⁸ Dados do IBGE mostram que a carga tributária no Brasil cresceu continuamente de 23,4% do PIB, em 1990, para 36,5% do PIB, em 2004, sendo que somente entre 1999 e 2002, o aumento foi de cinco pontos percentuais.

De fato, os expressivos superávits primários dos últimos anos não garantiram a credibilidade do país frente ao mercado financeiro internacional, uma vez que depois de janeiro de 1999, o governo brasileiro necessitou recorrer mais duas vezes ao apoio do FMI – a primeira em junho de 2001, quando se verificou que o volume de investimentos externos diretos que o país receberia após o Plano Real foram bem abaixo do esperado, e a segunda em agosto de 2002, como resultado do pessimismo gerado pela liderança de um candidato de esquerda às eleições presidenciais e pela manifestação do terrorismo em 11 de setembro (PAULANI, 2003). Seus efeitos expansionistas sobre o déficit em transações correntes e sobre a dívida acabaram por gerar necessidade de maior ajuste fiscal, o que caracteriza o *circulo vicioso* em que a política econômica se encontra³⁹.

³⁹ Desde a crise ocorrida, em 1982, a dívida pública atingiu o mais alto patamar da década de 80 em 1984, da ordem de 55,5% do PIB (GIAMBIAGI; ALÉM, 2000). A partir daí, a dívida sofreu uma inflexão, atingindo seu valor mínimo de 30%, em 1994. Desde aquele ano, no entanto, a dívida voltou a crescer, atingindo o valor de 57,18% do PIB (Quadros 2 e 4). De acordo com Paulani (2003), quando se considera o saldo acumulado em transações correntes, verifica-se que houve aumento do déficit da ordem de 150,8 vezes, quando se compara os períodos 1984-1993 e 1994-2004.

4. O SISTEMA BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

4.1. Estrutura de planejamento e orçamento na administração pública

O texto constitucional promulgado em 1988 trouxe inovações significativas no sistema de elaboração e de apreciação dos instrumentos que compõem o modelo orçamentário brasileiro, que passou a ser regulado por três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

O projeto de lei do PPA define as prioridades do Governo por um período de quatro anos, tendo vigência a partir do segundo ano de mandato da administração que o elabora até o final do primeiro ano do governo subsequente. Deve conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual (GIACOMINI, 2003).

O projeto de LDO estabelece, de forma antecipada, as diretrizes, as prioridades de gastos e as normas e parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte (lista de projetos prioritários, normas sobre convênios, fixação das metas de resultado primário,

relação dos riscos fiscais). Em outras palavras, a LDO orienta a elaboração do Orçamento, fixando seus principais parâmetros; dispõe sobre alteração na legislação tributária; estabelece a política de aplicação das agências de fomento (BNDES, CEF, dentre outros); e autoriza a criação de cargos e carreiras, concessão de vantagens ao funcionalismo e contratação de pessoal (GIACOMONI, 2003).

Finalmente, a LOA, formaliza o orçamento para o ano seguinte. Este se divide em três orçamentos: o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social, de competência da administração direta do governo, e o orçamento de investimento das empresas estatais, cuja administração é indireta. Após aprovação pelo legislativo, o Orçamento Anual conterá as prioridades e as metas contidas no PPA a serem atingidas naquele ano.

O orçamento público caracteriza-se por apresentar três funções essenciais, quais sejam: planejamento, gerência e controle. No que tange à primeira função, o orçamento público é um instrumento programático que mostra a forma como os recursos serão mobilizados para se atingir objetivos fixados – detalha ações, define responsáveis pela execução, organiza a localização espacial dos empreendimentos e fixa as metas a serem atingidas, bem como os custos decorrentes. Deve-se entender, contudo, que, apesar de inserido num planejamento de longo prazo, o orçamento é um instrumento de programação no curto prazo. Ele prevê, para um determinado período, os valores em moeda corrente, que devem entrar e sair dos cofres públicos, especificando suas principais fontes de financiamento e as categorias de despesas mais relevantes (CAIXETA, 2000).

Quanto à segunda função, o orçamento é um instrumento de gerência, na medida em que, através dos elementos de apoio que fornece, pode facilitar a gestão dos recursos públicos, assim como o controle e a avaliação do desempenho da administração.

Enquanto instrumento de controle da sociedade sobre a administração pública, há de se ter clareza que o Poder Legislativo, após aprovar o orçamento deve proceder-se ao acompanhamento de sua implementação pelo Poder

Executivo, exigindo-se demonstração completa e minuciosa de cada tributo e de cada gasto programado, com especificação dos fins e limites, para que os recursos públicos sejam gastos de acordo com os interesses da sociedade (CAIXETA, 2000; BARACHO, 2003).

O orçamento público, a partir de suas três funções essenciais, apresenta-se como técnica capaz de permitir a reavaliação periódica dos fins e objetivos do governo. Nesse sentido, o processo periódico de elaboração e execução orçamentária deve ser entendido, seguindo a idéia de Pereira (2003, p. 131), como um processo contínuo de negociação entre o governo e a sociedade. Esse processo de negociação, em que estão presentes os conflitos sociais, é fundamental para a consolidação da democracia e do Estado de Direito⁴⁰, desde que a elaboração do orçamento se revista de transparência diante da sociedade.

É também através do orçamento que se pode avaliar a situação financeira do governo, fazendo-se um cotejo entre suas receitas e despesas. O orçamento continuamente deficitário, com crescente endividamento público, pode ser visto como um indicador de que o governo se encontra com insuficiência de recursos para o desempenho de suas funções, devendo rever e reordenar sua estrutura de gastos e alterar seus mecanismos de financiamento (BARACHO, 2003).

Para a compreensão do orçamento, é necessário conhecer os critérios de classificação das receitas e dos gastos, bem como sua apresentação no orçamento. Tais critérios visam propiciar às administrações públicas e à sociedade condições para exercer controle sobre os seus níveis e sobre a execução das decisões tomadas a respeito de seu destino, bem como para viabilizar as atividades de planejamento, de avaliação de seus impactos na economia como um todo e do controle das contas públicas.

No que se refere aos gastos públicos, estes podem ser classificados sob três óticas principais: a) da instituição ou do departamento encarregados da

⁴⁰ No Estado de Direito, os governantes agem exclusivamente como base na lei positiva, a partir de princípios consensuais e constitucionais básicos, tais como: a) nenhum indivíduo é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, salvo sob determinação expressa em lei; a) a lei não tem efeito retroativo; c) ninguém pode alegar em defesa própria o desconhecimento da lei. Assim, ao adquirir cidadania no Estado de Direito, o indivíduo entra num jogo de regras perfeitamente conhecidas (SIMONSEN, 1994).

execução dos gastos; b) da natureza do dispêndio, ou da categoria econômica; e c) da finalidade do gasto (REZENDE, 2001).

Quanto à ótica *institucional*, ou departamental, esta segue, segundo Giacomoni (2003), o mais antigo dos critérios de classificação das despesas. Sua finalidade principal é evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução das despesas, isto é, os órgãos que gastam recursos em conformidade com a programação orçamentária. Trata-se, portanto, de um critério útil para fixação de responsabilidades e os conseqüentes controles e avaliações.

Conforme ilustrado pela Figura 1, a classificação institucional representa, com bastante proximidade, a própria estrutura administrativa da entidade pública. Essa classificação é constituída por duas categorias distribuídas entre os três Poderes: o *órgão*, que tem o sentido de órgão de governo ou unidade administrativa, e a *unidade orçamentária*, que compreende uma das repartições do órgão ou um grupo de serviços que se subordinam ao órgão.

Como exemplo, tem-se que o Poder Executivo da União é subdividido em *órgãos* tais como a Presidência da República, o Ministério da Educação, dentre outros. O Ministério da Educação, por sua vez, se subdivide em *unidades orçamentárias* tais como a Universidade Federal de Viçosa, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), dentre outros. Em decorrência do modelo federativo brasileiro, as unidades de governo são autônomas em cada nível, fazendo com que a União, os estados e os municípios tenham seu orçamento próprio.

NÍVEIS	PODERES		
	LEGISLATIVO	EXECUTIVO	JUDICIÁRIO
FEDERAL	Senado Federal Câmara dos Deputados Trib. Contas União	Presidência da República Ministérios	Supremo Trib. Federal Supremo Trib. Justiça Trib. Regionais Federais Trib. Superior Eleitoral Trib. Superior Trabalho Sup. Trib. Militar
ESTADUAL	Assembléia Legislativa Tribunal de Contas do Estado	Governadoria Secretarias de Estado	Tribunal de Justiça Tribunais de Alçada
MUNICIPAL	Câmaras dos Vereadores Tribunal de Contas do Município ou TCE	Gabinete do Prefeito Secretarias Municipais	

Fonte: Afonso (1999).

Figura 1 – Estrutura administrativa da entidade pública.

A estrutura administrativa em cada esfera de governo não é totalmente centralizada. Giacomoni (2003) afirma que a descentralização é característica da entidade pública, com implicações para o critério institucional. Conforme as disposições do Decreto-lei n.º 200, de 25-2-67, as entidades governamentais agrupam-se em dois tipos básicos: a) a Administração Direta, ou Central, constituída pelos serviços integrados na estrutura administrativa de cada esfera de governo; e b) a Administração Indireta, ou Descentralizada, que compreende entidades dotadas de personalidade jurídica própria e organizadas sob a forma de Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

No que se refere à ótica da *natureza* do dispêndio, esta segue um critério de classificação de acordo com as principais categorias econômicas, dando indicações sobre os efeitos do gasto público na geração e na distribuição da renda, através dos investimentos públicos e de seu consumo, sendo, portanto importante informação para as contas nacionais.

A análise das despesas por categoria econômica, é importante por três motivos: a) com a possibilidade de classificação de acordo com o seu grau de rigidez, é possível determinar a vulnerabilidade das finanças em estudo e os estrangulamentos existentes; b) identificar, a partir do peso relativo de cada componente no seu total, os que exigem e são passíveis de ajustamento, especialmente numa situação de desequilíbrios fiscais e financeiros; e c) permite ter maior clareza sobre os que podem ser usados como variáveis de ajuste sem que seja afetado o funcionamento normal da máquina pública.

No caso brasileiro, a apresentação dos gastos por categorias econômicas é feita nos balanços gerais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com a estrutura estabelecida pela Lei n.º 4.320, de 1964 (CRUZ, 2002). Com base nesta lei, os gastos governamentais são divididos em duas categorias e cinco subcategorias, como segue⁴¹ (KOHAMA, 2000):

1. Despesas Correntes
 - 1.1. Despesas de Custeio
 - 1.1.1. Pessoal Civil e Militar
 - 1.1.2. Material de Consumo
 - 1.1.3. Serviços de Terceiros
 - 1.1.4. Encargos Diversos
 - 1.2. Transferências Correntes
 - 1.2.1. Transferências Intra-governamentais
 - 1.2.2. Transferências Inter-governamentais
 - 1.2.3. Transferências a Instituições Privadas
 - 1.2.4. Transferências ao Exterior
 - 1.2.5. Transferências a Pessoas
 - 1.2.6. Juros e Encargos das Dívidas Públicas Interna e Externa
 - 1.2.7. Contribuições para Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)
 - 1.2.8. Outras Transferências Correntes
2. Despesas de Capital
 - 2.1. Investimentos
 - 2.2. Inversões Financeiras
 - 2.3. Transferências de Capital
 - 2.3.1. Amortização da Dívida Pública
 - 2.3.2. Auxílios para Obras Públicas
 - 2.3.3. Auxílios para equipamentos e instalações

⁴¹ A classificação por elementos complementa a classificação por categorias econômicas, ao apresentar em nível mais desagregado, os componentes responsáveis pelas despesas. Estes podem ainda ser desagregados em sub-elementos, embora essa discriminação não seja uma exigência obrigatória da Lei n.º 4.320/64 (GIACOMONI, 2003).

2.3.4. Auxílios para Inversões Financeiras

2.3.5. Outras Contribuições

De modo geral, as “*Despesas Correntes*” representam os gastos de natureza operacional, sem os quais a máquina administrativa e de serviços públicos não funcionaria. Por sua vez, as despesas de capital representam os gastos com investimentos realizados pelo governo e constituem-se tanto em obras e instalações quanto em integração de capital de empresas públicas (CRUZ, 2002).

Os gastos de “*Custeio*” são aqueles destinados a garantir o funcionamento da máquina pública e a oferta de serviços públicos. É através deles que se mede a participação do governo no consumo global da economia. As “*Transferências correntes*” classificam-se como gastos aos quais não há correspondência na contraprestação direta em bens e serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades jurídicas de direito público ou privado. A grande parte desses gastos se destina às transferências constitucionais e voluntárias, intra e inter-governamentais (KOHAMA, 2000).

As despesas com “*Investimentos*” encontram-se, por sua vez, vinculadas à realização de obras pela administração pública, incluindo as que são destinadas à aquisição de imóveis para sua realização, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. Representa a contribuição do governo à formação bruta de capital fixo da economia. Já as “*Inversões Financeiras*” referem-se tanto à aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização como à aquisição de títulos representativos de capital de empresas já constituídas ou à constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem aos objetivos comerciais e financeiros.

Nota-se que a distinção entre as despesas com *Investimentos* e as classificadas como *Inversões Financeiras* deve-se, simplesmente, aos seus efeitos multiplicadores diferenciados sobre a economia. As primeiras

representam a criação de riqueza nova, com significativos efeitos multiplicadores para a economia e a renda nacional; as segundas, por dizerem respeito às riquezas existentes, não geram efeitos positivos para a renda, implicando apenas a transferência de propriedades entre os agentes econômicos (CRUZ, 2002).

No que se refere às “*Transferências de Capital*”, à semelhança do que foi observado para as *Transferências Correntes*, são dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços.

Na consolidação das contas governamentais, considerando as distintas esferas de governo, todas essas subcategorias se reduzem às *Despesas de Custeio, Investimentos e Inversões*, que são as informações que interessam mais de perto para o cálculo das contas nacionais (GIACOMONI, 2003).

Quanto à ótica da *finalidade* do gasto, a classificação por funções permite evidenciar as prioridades dadas pelo governo à alocação dos recursos disponíveis. O peso de cada uma dessas funções se refere à aplicação dos recursos em cada uma dessas áreas e dependerá de uma definição política do governo (GIACOMONI, 2003).

A classificação funcional-programática dos gastos públicos é útil, do ponto de vista da técnica orçamentária, para a elaboração do Orçamento-Programa e, portanto, para a atividade de planejamento, permitindo, ao mesmo tempo, analisar os objetivos de um programa de governo, traduzido nas prioridades econômicas e sociais estabelecidas pelas suas diversas rubricas, tais como: educação, saúde, agricultura, indústria, dentre outros.

Nesse sentido, é útil a distinção dos gastos funcionais em dois grandes agregados. As *funções-meio* têm o objetivo de assegurar os controles internos da administração pública através, principalmente, de atividades de assessoramento e dos serviços auxiliares. Já as *funções-fim* têm como objetivo assegurar a provisão de bens e serviços de caráter públicos, cujas finalidades são atender às demandas da coletividade. No entanto, cada uma das funções, seja ela meio ou fim, possui itens de gastos específicos ligados à atividades que se constituem em

meio e atividades que se constituem em fim dentro do objetivo daquela função (AFONSO, 1999).

Adotada no Brasil de forma embrionária a partir de 1933, a classificação funcional evoluiu nas décadas seguintes até a sua consolidação pela Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Em 1974, a Portaria n.º 9, de 28 de janeiro de 1974 introduziu a classificação funcional-programática, cuja estrutura hierárquica era a seguinte (GIACOMONI, 2003):

- FUNÇÃO: Maior nível de agregação das diversas áreas setoriais de despesas que compõem o setor público – ações do governo.
- PROGRAMA: interface entre o planejamento e o orçamento e a fixação de objetivos concretos. Instrumento de organização da ação governamental, visando à concretização dos objetivos pretendidos e mensurados por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.
- SUBPROGRAMA: Objetivos parciais com propósito de apoiar a implementação do programa.
- PROJETO E ATIVIDADE: O projeto é o instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa. Envolve um conjunto de operações, limitadas no tempo e que, quando concluído, se transforma em atividade para sua manutenção.
- ATIVIDADE: Tem caráter permanente e inclui as despesas correntes para a manutenção da ação organizacional.

A portaria Interministerial n.º 270, de 14 de outubro de 1997, constituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), que buscou integrar o planejamento com a programação orçamentária, mediante o aperfeiçoamento das definições e conceituações das principais categorias programáticas do PPA, da LDO e do Orçamento Geral da União (OGU).

Em 28 de outubro de 1998, o presidente da República assinou o Decreto n.º 2.829, que estabelece normas para a elaboração e gestão do *Plano Plurianual* e dos *Orçamentos da União*. Pouco depois, o Ministério do Planejamento e Orçamento emitiu a Portaria n.º 117, de 12/11/98, substituída pela Portaria

Interministerial n.º 42, de 14/04/99, que mantém o conteúdo básico e ajusta alguns pontos, alterando a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, criando as subfunções e estabelecendo os conceitos necessários para operacionalizar as normas do Decreto n.º 2.829. Os dois instrumentos conformam os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamentos públicos.

As principais definições da Portaria n.º 42/99 são apresentadas a seguir⁴²:

- **Função:** em número de 28, tomadas como definidoras das políticas governamentais e entendidas como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas públicas;
- **Subfunção:** em total de 109, é uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. Pode ser combinada com funções diferentes daquelas a que esteja vinculada na forma do Anexo da Portaria na 42/99;
- **Programa:** instrumento de organização da ação governamental que visa à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- **Projeto:** instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo;
- **Atividade:** instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, que envolve um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- **Operações especiais:** despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram

⁴² A relação completa das funções e subfunções de governo pode ser encontrada em Rezende (2001) e Giacomoni (2003).

contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, tais como: dívidas, ressarcimentos, transferências, indenizações, financiamentos e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra em relação ao ciclo produtivo.

No que se refere às receitas orçamentárias públicas, estas podem ser classificadas sob quatro óticas principais: a) da captação dos recursos; b) da origem dos recursos; c) do orçamento a que estão vinculados; e d) quanto à categoria econômica (GIACOMONI, 2003; REZENDE, 2001).

Do ponto de vista da captação, as receitas são consideradas próprias ou de transferências. As primeiras são as receitas arrecadadas pelas próprias entidades encarregadas de sua aplicação (por exemplo, o imposto de renda é uma receita própria da União, o ICMS é uma receita própria dos estados e o IPTU é uma receita própria dos municípios), enquanto que as receitas de transferências são provenientes do repasse de recursos captados por outras instituições, por exemplo, o Fundo de Participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM), que são receitas transferidas pela União a essas esferas, bem como dos estados para os municípios.

Quanto à origem dos recursos, a classificação adotada no Brasil estabelece quatro principais categorias de receitas: a) *tributária*, que inclui as receitas definidas como tributos pelo Código Tributário Nacional, a saber, os impostos, taxas e contribuições de melhoria; b) de *contribuições*, que inclui as contribuições sociais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, Contribuição do Salário-Educação, Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social etc.), as contribuições econômicas (Contribuição para o Programa de Integração Nacional – PIN, Contribuição pela Exploração de Recursos Minerais, etc.); c) *patrimonial*, que se refere ao resultado financeiro da exploração do patrimônio, dividindo-se em receitas imobiliárias (aluguéis, arrendamentos, taxas de ocupações de imóveis, etc.), receitas de valores mobiliários (juros, dividendos, remunerações de depósitos bancários etc.) e receitas de concessões e permissões (outorga dos serviços de telecomunicações, de radiodifusão, de serviços de transporte etc.); d) *industrial*, que é proveniente da venda de mercadorias ou serviços relativa a atividades de

natureza empresarial, incluindo a receita da indústria da transformação e da construção; e) *agropecuária*, que inclui a receita da produção vegetal e da produção de animais e derivados; e, f) *de serviços*, que inclui serviços comerciais, financeiros, de transporte, de comunicação, de saúde, dentre outros.

Quanto ao orçamento a que estão vinculadas, há as receitas do orçamento da *seguridade social* e as receitas do *orçamento fiscal*, ambas fazem parte da administração direta do governo. As primeiras são basicamente as contribuições definidas no art. 195 da Constituição Federal e as receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos da seguridade social, enquanto que as receitas do orçamento fiscal são formadas pelas receitas de impostos, de contribuições econômicas e demais receitas dos órgãos não ligados à seguridade (REZENDE, 2001).

Finalmente, no que se refere à natureza econômica, a classificação das receitas segue as mesmas categorias adotadas na classificação das despesas, de modo que as receitas são classificadas em *Receitas Correntes* e *Receitas de Capital*. Entretanto, de acordo com a Lei n.º 4.320/64, dentro desta classificação, há uma subdivisão em cada categoria por meio da utilização do critério de classificação por fontes, qual seja⁴³:

1. Receitas Correntes
 - 1.1. Receita tributária
 - 1.1.1. Impostos
 - 1.1.2. Taxas
 - 1.1.3. Contribuições de Melhoria
 - 1.2. Receitas de Contribuições
 - 1.3. Receita Patrimonial
 - 1.4. Receita Agropecuária
 - 1.5. Receita Industrial
 - 1.6. Receita de Serviços
 - 1.7. Transferências Correntes
 - 1.8. Outras Receitas Correntes
2. Receita de Capital
 - 2.1. Operações de crédito
 - 2.2. Alienação de Bens
 - 2.3. Amortização de Empréstimos

⁴³ As descrições e definições completas podem ser encontradas em Kohama (2000), Cruz (2002) e Giacomoni (2003).

2.4. Transferências de Capital

2.5. Outras Receitas de Capital

Alguns desses itens de receitas possuem denominações menos óbvias e carecem de melhor detalhamento conceitual. As “*Transferências Correntes*” são recursos recebidos de entidades de direito público ou privado, e que serão aplicados no atendimento às despesas correntes. As “*Transferências de Capital*” são fontes de recursos provenientes de entidades de direito público ou privado, destinadas a atenderem às despesas classificáveis em despesa de capital. Ambas podem ocorrer no âmbito inter-governamental e intra-governamental, assim como provenientes de pessoas de direito público de instituições privadas, do exterior e de pessoas (KOHAMA, 2000).

O principal item de receita de transferência são os recursos de origem tributária. Como exemplos, têm-se a cota-parte do ICMS que um ente governamental (município) recebe de outro (estado), ou o Fundo de participação dos Estados transferido pela União, ou o Fundo de Participação dos Municípios, transferido pela União e pelos estados. O que determina a classificação da receita é, em primeiro lugar, a origem do recurso, isto é, a receita é transferida e não própria; em segundo lugar, sua destinação: é uma transferência corrente se os recursos forem aplicados em despesas correntes, ou é uma transferência de capital, se os recursos forem aplicados em despesas de capital. A finalidade das contas de transferências é impedir que haja dupla contagem dos mesmos recursos quando da consolidação das demonstrações contábeis da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (GIACOMONI, 2003).

As “*Operações de Crédito*” são fontes das receitas de capital, cuja arrecadação é proveniente da realização de recursos financeiros advindos da constituição de dívidas, por meio de empréstimos e financiamentos, que podem ser de origem interna ou externa. Sendo assim, as operações de crédito realizadas em um exercício são decorrentes do excesso de despesa sobre a receita (déficit orçamentário) e implica em aumento da dívida pública naquele exercício. Estes empréstimos, entretanto, não poderão exceder o montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual, ressalvadas as autorizadas mediante créditos

suplementares ou especiais com a finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta (KOHAMA, 2000).

A “*Alienação de Bens*”, por sua vez, são fontes das receitas de capital, captadas pela venda de bens patrimoniais móveis ou imóveis. De acordo com Kohama (2000), a alienação de bens da administração pública deve ser subordinada à existência de interesse público devidamente justificado e autorizado pelo legislativo, que verifica os aspectos necessários ao seu cumprimento e execução, como forma de, juridicamente, possibilitar ao Poder Executivo realizá-lo no mesmo exercício.

As “*Amortizações de Empréstimos*” é uma fonte das receitas de capital, por meio da qual se classificam todos os valores relativos a recebimento de empréstimos concedidos a outras entidades de direito público e privado.

4.2. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus principais parâmetros⁴⁴

No intuito de permitir maior eficácia à Lei Complementar n° 101, de 04-05-2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), esta passou a ser acompanhada das Resoluções do Senado Federal de n.º 40 e 43, de 20-12-2001 e de 21-12-2001, respectivamente, e da Lei n.º 10.028, de 19-10-2000, denominada Lei de Crimes Fiscais. Em linhas gerais, este conjunto de normas procura estabelecer um regime de gestão fiscal mais responsável para as três esferas do governo, por meio da imposição de limites às despesas com pessoal, de restrições à criação de quaisquer despesas de caráter duradouro sem a devida compensação, de tetos para a dívida, de condições para a assunção de novos débitos, além da obrigatoriedade de facilitar acesso às informações sobre as contas públicas à sociedade. Esses mecanismos estão atrelados a dois tipos de punição: um de cunho administrativo – impedimentos automáticos à execução orçamentária em casos de frustração das estimativas de arrecadação – e outro de natureza político-jurídica – estabelecimento de penas civis e criminais, incluindo a retirada de direitos políticos, no caso de não cumprimento a Lei.

⁴⁴ As informações contidas nesta seção foram extraídas do trabalho de Nascimento e Debus (2002).

A LRF procura, portanto, fortalecer as instituições e os procedimentos orçamentários, por meio da padronização de metodologias de cálculos das receitas e despesas, da criação dos anexos de metas e de riscos fiscais, além de relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal. Cria-se, assim, condições para a implementação dos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilização, dentro do contexto da reforma do Estado brasileiro.

A LRF procurou fortalecer a LDO, como instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio nas contas públicas, a partir de um conjunto de metas que, após aprovadas, passam a ser compromisso de governo. A partir do *Anexo de Metas Fiscais*, a LDO estabelecerá as metas anuais em valores correntes e constantes para um período de três anos. Essas metas correspondem às previsões para receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário, além do montante da dívida pública para três anos, isto é, o exercício a que se referir a LDO e os dois seguintes.

Além das metas a serem alcançadas, o Anexo de Metas Fiscais deverá apresentar uma avaliação do cumprimento das metas de exercícios anteriores, além da apresentação da evolução do patrimônio líquido dos entes públicos. Estes resultados pretéritos deverão influenciar na elaboração das novas metas a serem alcançadas, evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional. Entendam-se, neste caso, como objetivos atuais da política econômica nacional, o equilíbrio fiscal e o controle do endividamento em todos os níveis de Governo (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

O Anexo de Metas Fiscais incluirá, ainda, a avaliação da situação dos fundos de caráter previdenciário, utilizados em geral na complementação de aposentadorias, ou simplesmente no pagamento de pensões e serviços médicos utilizados pelos servidores e seus dependentes. No passado, recursos desses fundos eram utilizados com frequência para finalidades diversas daquelas previstas em seus estatutos. Desta forma, a LRF busca proteger os regimes próprios de previdência, assegurando a utilização dos seus recursos na finalidade específica e garantindo a sua viabilidade econômico-financeira.

O *Anexo de Riscos Fiscais*, outra inovação da LRF, a constar da LDO, destaca aqueles fatos que poderão impactar nos resultados fiscais estabelecidos para o exercício, como por exemplo, as sentenças judiciais, que geram uma despesa inesperada, caso não haja reserva para este tipo de contingência. Assim, o reconhecimento de uma despesa potencial corresponderá a um novo elemento a ser avaliado nas metas propostas no Anexo de Metas Fiscais.

Para a LDO da União, a LRF determina a definição dos objetivos macroeconômicos a serem alcançados, deixando clara a metodologia a ser utilizada. Para tanto, em anexo específico (além dos demais anexos propostos), serão apresentados os parâmetros e as projeções referentes à arrecadação de tributos, aos gastos com investimentos, às transferências, etc. Além disso, a União deverá apresentar na sua LDO a previsão de inflação para o exercício seguinte.

Deve-se salientar que a Lei Complementar n.º 101 de 2000 – LRF, não revoga a Lei n.º 4.320/64. Os objetivos das duas normas são distintos: enquanto a Lei n.º 4320/64 estabelece as normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a gestão fiscal, atribuindo-lhe um caráter mais gerencial. Por outro lado, a Constituição Federal deu o status de Lei Complementar à Lei n.º 4.320/64, mas, existindo algum dispositivo conflitante entre as duas normas jurídicas, prevalece a vontade da Lei mais recente (NASCIMENTO; DEBUS, 2002, p. 12).

A LRF procura, assim, instituir a regra básica para todo e qualquer aumento de despesa pública, qual seja: qualquer despesa que não esteja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência, da sua adequação orçamentária e financeira com o PPA, LDO e LOA e não esteja acompanhada de medidas compensatórias, para o caso de despesa obrigatória de caráter continuado (aumento permanente de receitas e, ou, redução permanente de despesa que possam financiar o novo item de despesa corrente), é considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

No que se refere à padronização da metodologia de cálculo das receitas e despesas, os diversos indicadores considerados para os limites dispostos na nova Lei se expressam em proporção da Receita Corrente Líquida (RCL). Sendo assim, houve um especial cuidado em evidenciar com clareza e precisão a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida, como aquela receita realmente disponível para a realização de despesas com pessoal, com serviços de terceiros e com pagamento de dívidas.

A LRF instituiu uma definição mais ampla para os conceitos de estado, Distrito Federal e município, que passam a abranger, além da administração direta, as administrações indiretas (autarquias, fundações e empresas estatais dependentes). A Resolução n.º 43 incorpora essas definições e a Resolução n.º 40 estabelece os limites para esse conjunto de órgão em cada unidade (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

Na esfera estadual, a *Receita Corrente Líquida* refere-se à receita corrente total (administrações direta e indireta), extraídas as transferências constitucionais⁴⁵, a contribuição de servidores para o custeio de sistema de previdência e assistência, as compensações referentes à Lei n.º 9.796/99 (a chamada Lei *Haully*)⁴⁶. Adicionalmente, são computados os valores pagos e recebidos em função da Lei Complementar n.º 87 (Lei Kandir), assim como os valores pagos e recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Os valores pagos e recebidos devem ser entendidos como saldos da Lei Kandir e saldos do FUNDEF. Desta forma, se o saldo for negativo (valores pagos superiores aos valores recebidos), este resultado diminuirá o valor final da RCL.

No caso dos Municípios, a RCL corresponde à receita corrente total subtraídas as contribuições ao regime próprio de previdência e assistência social (quando houver), além das compensações relativas à Lei *Haully*. Uma vez que os Municípios não realizam transferências constitucionais a outros entes, sua RCL poderá corresponder simplesmente à sua receita corrente total.

⁴⁵ No caso, 25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% do IPI exportação.

⁴⁶ Compensação financeira da União aos estados e municípios pela contribuição dos servidores ao INSS.

A LRF estabelece que a receita corrente líquida seja apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades. Dessa forma, a apuração da RCL que coincida com o período de um ano civil deve ser feita no terceiro quadrimestre. No que se refere às despesas públicas, ressalta-se o tratamento enfático dado aos gastos com pagamento de pessoal, como questão crucial para o ajuste estrutural das contas públicas. Os gastos com a folha de pagamento de pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público. Conforme Nascimento e Debus (2002), entre 1996 e 2000, o conjunto dos estados brasileiros gastou, em média, 67% de suas receitas líquidas com pagamento de pessoal.

De acordo com a LRF, entendem-se como despesas de pessoal do ente da Federação:

- Somatório dos gastos com pessoal ativo;
- Despesas com inativos e pensionistas;
- Mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias; Adicionais de qualquer natureza;
- Gratificações, horas extras e vantagens pessoais;
- Encargos sociais e
- Contribuições recolhidas às entidades de previdência.

A LRF utiliza o conceito de *Despesa Líquida com Pessoal*, para o atendimento dos limites estabelecidos. Este conceito desconsidera:

- As despesas com indenização por demissão de servidores ou empregados;
- As despesas relativas ao incentivo à demissão voluntária⁴⁷ (Programa de Demissão Voluntária – PDV);
- As despesas com pessoal verificadas em decorrência de convocação extraordinária do Congresso Nacional;

⁴⁷ Por ocasião do seu afastamento, o servidor recebe valores superiores àqueles que receberia se continuasse na ativa. Adicionalmente, o PDV, em geral, utilizado pontualmente e dirigido ao conjunto dos servidores, aumentará a despesa com pessoal no mês em que estiver sendo executado. Sendo assim, a sua contagem no limite de despesa com pessoal desestimularia programas dessa natureza.

- As despesas decorrentes de decisão judicial (em geral classificadas na rubrica “Sentenças Judiciais”), e da competência de período anterior ao da apuração das despesas com pessoal (somando-se o mês de referência com os 11 meses anteriores); e
- As despesas com inativos custeadas com recursos de fundos próprios. Atente-se para o fato de que as receitas originárias das contribuições a fundos não compõem o cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL), o que torna nula esta operação do ponto de vista contábil.

A apuração dos gastos com pessoal será feita com base em um período de 12 meses. Neste caso, somente o relatório referente ao último quadrimestre do ano apresentará as despesas de pessoal verificadas na unicidade do exercício financeiro.

A LRF determina dois limites distintos para os gastos com pessoal no setor público:

- 50% da RCL para a União; e
- 60% da RCL para Estados e Municípios.

Cumprе ressaltar que após a publicação da LRF, fica revogada qualquer outra legislação que verse sobre estes limites. É o caso da Lei Complementar n.º 96 de 1999, conhecida como Lei Camata II, que previa apenas o limite global de 60%, sem explicitar a responsabilidade de cada poder no controle desses gastos⁴⁸. A LRF estabeleceu limites para os gastos de pessoal para as três esferas de governo que serão repartidos entre todos os Poderes públicos, com percentuais específicos para cada Poder.

Na esfera estadual o limite de 60% será repartido da seguinte forma:

- 2% para o Ministério Público;
- 3% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Estado;
- 6% para o Judiciário; e
- 49% para o Executivo.

Na esfera municipal o limite de 60% será assim repartido:

⁴⁸ Antes da LRF, a RCL foi utilizada principalmente como parâmetro na verificação das despesas com pessoal, de acordo com o texto da Lei Complementar n.º 82/95 e ainda nos termos da Lei Complementar n.º 96/99 (Lei Camata I e II, respectivamente).

- 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e
- 54% para o Executivo.

Na esfera Federal o limite será de 50% da RCL, assim dividido:

- 40,9% para o Executivo;
- 6% para o Judiciário;
- 2,5% para o Legislativo; e
- 0,6% para o Ministério Público.

Nos Poderes Legislativo e Judiciário, os limites serão repartidos, entre os seus diversos órgãos, na proporção das despesas que vinham sendo realizadas em exercícios anteriores.

No que se refere ao endividamento e às contratações de operações de crédito dos Estados e dos Municípios, as Resoluções de n.º 40 e 43 do Senado Federal, de dezembro de 2001, permitiram estabelecer os limites e os conceitos relevantes. Em atendimento ao disposto no artigo 30, inciso I da LRF, a Resolução do Senado Federal n.º 43 definiu os termos relacionados à dívida pública às operações de crédito, dentre outros.

Considera-se *Dívida Pública Consolidada* o montante total apurado, sem duplicidade:

- das obrigações financeiras do ente da Federação, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados;
- das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses ou que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento;
- 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.

A dívida pública consolidada não inclui as obrigações entre cada ente público e seus respectivos fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes ou entre estes. Já a dívida pública mobiliária é representada por

títulos emitidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios.

Quanto ao limite estabelecido para a dívida, o parágrafo 2.º do art. 30 da LRF permite que este seja apresentada em termos de *Dívida Consolidada Líquida*, que corresponde à dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, considerando-se, ainda, as obrigações a pagar que deverão ser deduzidas das disponibilidades financeiras.

Os limites globais para a dívida consolidada líquida dos três níveis de governo serão verificados a partir de percentual da RCL, representando o nível máximo admitido para cada um deles, sendo a verificação do seu atendimento realizada ao final de cada quadrimestre (art. 30, §3.º e 4.º), ou semestre, no caso dos municípios com menos de 50 mil habitantes. O parágrafo 6.º do artigo 30 da LRF prevê a alteração dos limites, em caso de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, de forma a mantê-los adequados às novas condições.

A LRF não determina os limites de endividamento, nem a trajetória, ou mesmo o prazo máximo para que os entes atinjam os limites, cabendo essas definições ao Senado Federal. De acordo com a Resolução do Senado Federal n.º 40/2001, até 15 anos após a sanção dessa Resolução (portanto, até o ano de 2016) os entes públicos estarão sujeitos às seguintes normas:

- O limite máximo de endividamento para os Estados corresponderá a duas vezes a sua RCL anual;
- Para os municípios, este limite máximo corresponderá a 1,2 vezes a RCL anual.

Durante este período, os entes que apresentavam excesso de endividamento em 2001 devem reduzi-lo a uma proporção de 1/15 avo por ano. Quanto aos entes que apresentavam endividamento abaixo do limite permitido, estes poderão elevá-lo até aquele teto. Entretanto, verificada a ultrapassagem do limite ao final de um quadrimestre, a este deverá retornar nos três quadrimestres

seguintes, sendo que 25% do excesso deve ser eliminado no primeiro quadrimestre.

Para fins de acompanhamento da trajetória de ajuste aos limites, a relação entre o montante da dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida será apurada a cada quadrimestre civil e consignada no Relatório de Gestão Fiscal a que se refere o art. 54 da LRF.

Ainda, o artigo 30 da LRF determina que a proposta para limites de endividamento para a dívida consolidada e mobiliária, será acompanhada de metodologia de cálculo do Resultado Primário e Nominal, conceitos a serem verificados a partir das metas acertadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Por definição, o Resultado Primário corresponde à diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras (Lei 9.496/97), conforme definidas a seguir:

- Receita: receita orçamentária arrecadada, deduzidas as operações de crédito, as receitas de privatização, as receitas decorrentes de anulação de restos a pagar e as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras. Não serão consideradas as receitas provenientes de transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar-se a ocorrência de dupla contagem.
- Despesa: despesa total, deduzidas aquelas com amortização e encargos da dívida interna e externa, com aquisição de títulos de capital já integralizado, bem como a anulação dos restos a pagar inscritos no exercício anterior. Não serão consideradas as despesas com transferências entre as entidades que compõem o ente federativo, de forma a evitar-se a dupla contagem. A despesa deverá incluir o valor dos precatórios orçados e não pagos no exercício, mesmo que ainda não liquidado, em rubrica específica.

A análise do Resultado Primário é um indicador de auto-suficiência dos entes públicos e demonstra o quanto o ente público (União, Estados e Municípios) dependerá de recursos de terceiros para a cobertura das suas despesas (no caso do déficit primário).

Quanto ao resultado nominal, este corresponde à diferença entre o resultado primário e a conta de juros líquidos. Os juros líquidos são encargos financeiros calculados pelo critério de competência, a partir do estoque da dívida líquida nominal no mês anterior ao de referência e do fluxo de pagamentos e novos endividamentos ocorridos até o mês de referência. Alternativamente, o Resultado Nominal corresponde à Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), verificada pela variação nominal dos saldos da dívida interna líquida, mais os fluxos externos efetivos, convertidos para reais pela taxa média de câmbio de compra.

No que se refere ao tratamento dado às Operações de Crédito, a Resolução n.º 43 do Senado Federal as definem como qualquer compromisso assumido com credores situados no País ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Equiparam-se, ainda, a operações de crédito o recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação, a assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de títulos de crédito e a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.

Pelo disposto no parágrafo primeiro do art. 29 da LRF, a assunção, o reconhecimento e a confissão de dívidas pelo ente público são equiparados às operações de crédito, devendo, ainda, observar os termos dos artigos 15 e 16, que condicionam os aumentos de despesa a:

- Estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de sua vigência;
- Adequação orçamentária e financeira com o PPA, a LDO e a LOA.

A Resolução n.º 43/2001 estabelece que o limite para contratação de operações de crédito num exercício financeiro será de 16% da RCL, enquanto que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada estará limitado a 11,5% da RCL.

São excluídas daquele limite as operações de crédito contratadas pelos Estados e pelos Municípios, com a União, organismos multilaterais de crédito ou instituições oficiais federais de crédito ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programa proposto pelo Poder Executivo Federal. Este limite não se aplica, ainda, às operações que, na data da publicação da Resolução n.º 43 do Senado Federal, estejam previstas nos Programas de Ajuste dos Estados, estabelecidos nos termos da Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997, e, no caso dos municípios, nos contratos de refinanciamento de suas respectivas dívidas com a União, ou aquelas que, limitadas ao montante global previsto, vierem a substituí-las.

O art. 35 da LRF proíbe as operações de crédito entre os entes da Federação, sob qualquer forma, incluindo o refinanciamento ou a postergação de dívida anteriormente contraída. Dessa forma, procura-se encerrar a prática, até então comum, de refinanciamento das dívidas de Estados e Municípios pela União, bem como de órgãos que foram extintos, sendo esse procedimento responsável, em boa parte, pelo crescimento vertiginoso do estoque da dívida do Governo Central. Outra proibição refere-se a operações de crédito entre instituição financeira estatal e o respectivo ente controlador, sendo este o beneficiário. Dessa forma, estão vedadas as operações envolvendo os bancos estaduais e os respectivos governos, onde proliferaram, durante muito tempo, práticas escusas, que a norma busca abolir definitivamente.

Como única exceção, o parágrafo 1.º do art. 35 permite as operações de crédito entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusa a administração indireta, desde que não sejam destinadas a financiar despesas correntes, nem ao refinanciamento de dívidas que não as contraídas com a própria instituição concedente.

O cálculo do comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada é feito pela média anual, nos cinco exercícios financeiros subsequentes, incluído o da própria apuração, da relação entre o comprometimento previsto e a receita corrente líquida projetada ano a ano.

A LRF estabelece duas categorias de sanções para o caso de descumprimento das suas normas. As sanções de ordem institucionais correspondem à: a) interrupção de transferências voluntárias (e a sua contratação) realizadas pelo Governo Federal; b) ao impedimento de contratação de operações de crédito; e c) a impossibilidade para a obtenção de garantias da União para a contratação de operações de crédito externo.

Com relação ao controle das operações de crédito, o Banco Central é a instituição que vinha acompanhando a dívida pública brasileira, inclusive o volume de contratações de operações de crédito de Estados e Municípios. A partir da Resolução n.º 43, de 21 de dezembro de 2001, este papel passa a ser realizado pelo Ministério da Fazenda.

Paralelamente às sanções institucionais, o descumprimento da LRF poderá representar para o administrador público a aplicação de sanções penais e administrativas, de acordo com a Lei n.º 10.028, de 10-10-2000, a chamada Lei de Crimes Fiscais, conforme resumidas no Quadro 5. As sanções recairão sobre aquele administrador público ou agente administrativo que não seguir as regras gerais da LRF, incluída a observação dos limites para contratação de pessoal e endividamento, dentre outros, até a publicação de todos os relatórios exigidos.

Quadro 5 – Infrações possíveis e as respectivas penalidades previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal

Infração	Sanção/Penalidade
Deixar de apresentar e publicar o Relatório de Gestão Fiscal, no prazo e com o detalhamento previsto na lei (LRF, artigos 54 e 55; Lei n.º 10.028/2000, art. 5.º, inciso I).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei n.º 10.028/2000, art. 5.º, inciso I e §1.º). Proibição de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária (LRF, art. 51, §2.º).
Ultrapassar o limite de Despesa Total com Pessoal em cada período de apuração (LRF, art. 19 e 20).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal em desacordo com a lei (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21). Reclusão de um a quatro anos (Lei n.º 10.028/2000, art. 2.º),
Expedir ato que provoque aumento da Despesa com Pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão (LRF, art. 21).	Nulidade do ato (LRF, art. 21, § único); Reclusão de um a quatro anos (Lei n.º 10.028/2000, art. 2.º).
Deixar de adotar as medidas previstas na LRF, quando a Despesa Total com Pessoal do respectivo Poder ou órgão exceder a 95% do limite (LRF, art. 22).	Reclusão de um a quatro anos (Lei n.º 10.028/2000, art. 2.º). Proibições previstas em lei (LRF, art. 22, § único).
Deixar de adotar as medidas previstas na lei, quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar o limite máximo do respectivo poder ou órgão (LRF, art. 23).	Reclusão de um a quatro anos (Lei n.º 10.028/2000, art. 2.º).
Manter gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei (LRF, artigos 18 a 20, art. 24 §2.º, art. 59, §1.º, inciso IV).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).
Não cumprir limite de Despesa Total com Pessoal em até dois anos, caso o Poder ou órgão tenha estado acima desse limite em 1999 (LRF, art. 70).	Proibição de receber transferências voluntárias, contratar operações de crédito e de obter garantias (LRF, art. 23, §3.º). Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).
Não cumprir, até 2003, o limite de Despesa Total com Pessoal do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10%, se esta for inferior ao limite definido em lei (LRF, art. 71).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).
Deixar de reduzir o montante da Dívida Consolidada que exceda o respectivo limite, no prazo previsto em lei (LRF, art. 31, §1.º).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei n.º 10.028/2000, art. 4.º, inciso XVI). Proibição de realizar operação de crédito, enquanto perdurar o excesso. Obrigatoriedade de obtenção de resultado primário, com limitação de empenho (LRF, art. 31, §1.º).
Exceder o refinanciamento do principal da dívida mobiliária do exercício anterior (LRF, art. 29, §4.º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).

Quadro 5, Continuação

Infração	Sanção/Penalidade
Não obter o resultado primário necessário para recondução da dívida aos limites (LRF, art. 31, §1.º, inciso II).	Multa de 30% dos vencimentos anuais (Lei n.º 10.028/2000, art. 5.º, inciso III e §1.º).
Ultrapassar o prazo para o retorno da Dívida Mobiliária e das Operações de Crédito aos limites (LRF, art. 31, §§ 2.º e 3.º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII). Proibição de receber transferências voluntárias.
Conceder garantia em desacordo com a lei (LRF, art. 40).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).
Conceder garantia sem o oferecimento de Contragarantia determinada pela lei (LRF, art. 40, §1.º).	Detenção de três meses a um ano (Lei n.º 10.028/2000, art. 2.º).
Conceder Garantia acima dos limites fixados pelo Senado Federal (LRF, art. 40 §5.º).	Nulidade do ato (LRF, art. 40 §5.º). Cassação do mandato.
As entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias concederem Garantia, ainda que com recursos de fundos (LRF, art. 40, §6.º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).
Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, §9.º).	Condicionamento de transferências constitucionais para o ressarcimento. Não ressarcir pagamento de dívida honrada pela União ou Estados (LRF, art. 40, §9.º).
Não liquidar a dívida total que tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de Garantia prestada em Operação de Crédito (LRF, art. 40, §10.º).	Suspensão de acesso a novos financiamentos (LRF, art. 40, §10.º).
Contratar Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, em desacordo com a lei (LRF, art. 38).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).
Realizar Operação de Crédito fora dos limites estabelecidos pelo Senado Federal (LRF, art. 32, §1.º, inciso III).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei n.º 10.028/2000, art. 4.º, inciso XVI).
Realizar Operação de Crédito com outro ente da Federação, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (LRF, art. 35).	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei n.º 10.028/2000, art. 4.º, inciso XVI).
Não liquidar integralmente as Op. de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro, especificamente até o dia 10 de dezembro de cada ano.	Detenção de três meses a três anos, perda do cargo e inabilitação para a função por cinco anos (Lei n.º 10.028/2000, art. 4.º, inciso XVI).
Receita de Operações de Crédito em montante superior ao das despesas de capital, no projeto da lei orçamentária (LRF, art. 12, §2.º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa em desacordo com a lei.	Cassação do mandato

Quadro 5, Continuação

Infração	Sanção/Penalidade
Não depositar, em conta separada das demais disponibilidades de cada ente, as Disponibilidades de Caixa dos regimes de previdência social e não aplicá-las nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira (LRF, art. 43, §1.º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).
Aplicar Disponibilidade de Caixa dos regimes de previdência social em títulos estaduais ou municipais, ações e outros papéis de empresas controladas e conceder empréstimos aos segurados e ao Poder Público (LRF, art. 43, §2.º).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).
Inscriver, em Restos a Pagar, despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda o limite estabelecido na lei (LRF, art. 42 e art. 55, inciso III, alínea “b”).	Detenção de seis meses a dois anos (Lei n.º 10.028/2000, art. 2º, inciso XVI).
Não cumprir, até 2002, o limite de Despesa com Serviços de Terceiros do exercício em referência que não poderá ser superior, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício de 1999 (LRF, art. 72).	Cassação do mandato (Decreto-Lei n.º 201, art. 4.º, inciso VII).

Fonte: Nascimento e Debus (2002).

5. METODOLOGIA

5.1. O gravame orçamentário na gestão pública

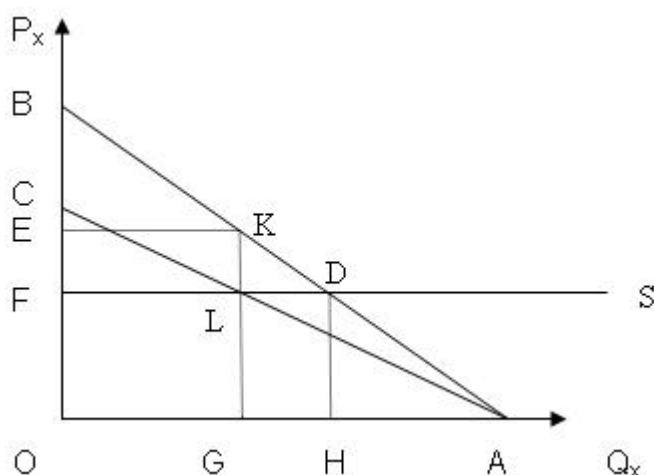
A quarta e última máxima enumerada por Adam Smith para a implementação de um sistema tributário eficiente estabelece, conforme comentado na seção 2.1, que o sistema tributário deve buscar racionalidade administrativa suficiente para baixar tanto os custos *diretos* da tributação - pagamento de pessoal, manutenção da máquina arrecadadora – quanto os custos *indiretos* – organização das empresas para atender a todas as exigências tributárias do fisco (SMITH, 1983). Esta máxima é também considerada como o *princípio da eficiência econômica*, e prega, sumariamente, que o sistema tributário deve ser eficiente de modo a não afetar negativamente a atividade econômica, além do ônus que o sistema já incorre à economia. Assim, a ineficiência econômica, está diretamente relacionada com o conceito de *excesso de gravame*.

Pela teoria das finanças públicas, o ônus tributário do setor privado tende a ser maior do que a correspondente receita real do setor público que pode retomar como benefício ao setor privado. Essa diferença, que costuma ser definida como o *excesso de gravame social*, ou peso morto da tributação, é devido ao fato de que as atividades fiscais, além de terem seus próprios custos,

que não existiriam se não houvesse o estados, também podem levar a uma alocação de recursos menos eficiente, na medida em que alteram o comportamento dos agentes econômicos (ALVES DA SILVA, 1998).

No âmbito da abordagem neoclássica, Musgrave e Musgrave (1980) conceituam *excesso de gravame* como a diferença entre a perda total de bem-estar (ou o custo econômico) gerado por um imposto em sua aplicação prática, e a perda que ocorreria se a mesma receita tributária fosse coletada sem introduzir distorções nas decisões econômicas dos agentes econômicos. No caso de um imposto seletivo sobre o consumo, por exemplo, o excesso de gravame é dado pela diferença entre a perda do excedente do consumidor e a receita arrecadada pelo Tesouro. Analogicamente, o excesso de gravame de um subsídio sobre o consumo - um imposto negativo - pode ser definido como a diferença entre o ganho do excedente do consumidor e a perda de receita do Tesouro.

A Figura 2 representa um diagrama de equilíbrio parcial com relação à oferta do produto X e permite ilustrar o conceito neoclássico de excesso de gravame, para o caso do imposto seletivo sobre o consumo. A curva de demanda por X é representada por AB, enquanto FS caracteriza a curva de oferta horizontal, devido pressuposição de 0 custo marginal constante.



Fonte: Musgrave e Musgrave (1980).

Figura 2 – Excesso de gravame de um imposto seletivo sobre o consumo.

O equilíbrio antes da implementação do imposto ocorre no ponto D, sendo OF o preço de equilíbrio e OH a quantidade correspondente. Após a aplicação de um imposto *ad valorem* de alíquota $t = CB/OB$, a curva de demanda líquida gira em torno do ponto A até atingir a posição CA, com o novo ponto de equilíbrio em L. O preço bruto – incluindo o imposto – se eleva para OE, enquanto a quantidade adquirida reduz para OG e a receita fiscal se iguala a FLKE.

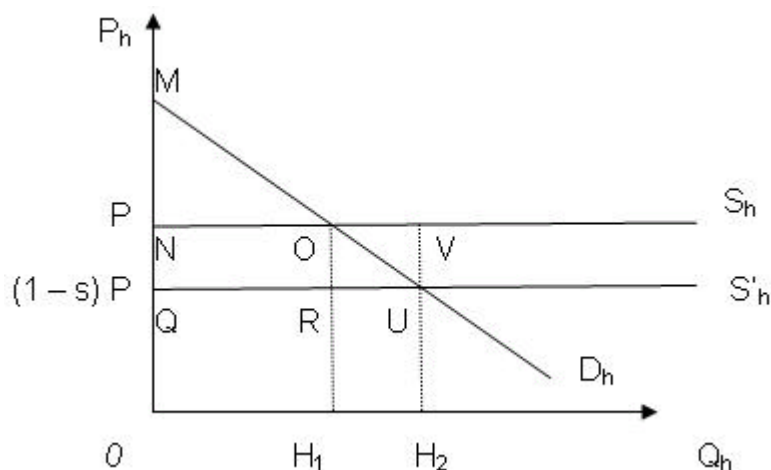
Neste exemplo, em que a curva de oferta é horizontal, o consumidor sofre a totalidade do gravame tributário. Na situação anterior ao imposto, ele teria de pagar OGLF pela quantidade OG e, após o imposto, ele deve pagar OGKE pela mesma quantidade, o que caracteriza um pagamento adicional representado por FLKE. Porém, esse valor não representa adequadamente o gravame total suportado pelo consumidor. A perda total é descrita mais adequadamente pela área FDKE, que difere de FLKE, por abranger o triângulo LDK, sendo este último, a medida do o excesso de gravame.

Antes do imposto, os consumidores pagavam OHDF pela quantidade OH, embora estivesse disposto a pagar OHDB. Desde que num sistema de preços competitivos todas as unidades são avaliadas pelo seu valor marginal, o consumidor tem um excedente igual à diferença entre o pagamento real e o pagamento potencial, ou seja, FDB. Com a aplicação do imposto, o excedente do consumidor foi reduzido para EKB, sofrendo, portanto, uma perda de excedente igual a FDKE⁴⁹. Dessa perda, FLKE é cancelado pelo ganho de arrecadação, mas o triângulo LDK permanece caracterizado pela perda líquida, que constitui o excesso de gravame da economia (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

A Figura 3 ilustra o excesso de gravame de um subsídio à demanda por serviços habitacionais (D_h). Pressupondo constantes os custos marginais de produzir serviços habitacionais, a oferta é horizontal no preço P. O equilíbrio

⁴⁹ A idéia é que os consumidores, em conjunto, cairão numa situação pareto-inferior, ou seja, eles prefeririam não pagar o imposto e continuar adquirindo as mesmas quantidades aos preços anteriores à imposição do imposto. Entretanto, a única coisa que qualquer um deles pode fazer para *fugir* do imposto é reduzir a atividade tributável, no caso, o consumo do bem em questão. Assim, além do efeito renda real a imposição do imposto provoca um efeito substituição, levando a uma combinação de menor bem-estar do que a anterior (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, p. 401).

inicial ocorre na quantidade H_1 . Supõe-se a introdução de um subsídio governamental, fazendo com que o novo preço seja $(1 - s)P$. A nova curva de oferta passa a ser S'_h e a quantidade demandada de serviços aumenta para H_2 .



Fonte: Elaboração própria.

Figura 3 – Excesso de gravame de um subsídio seletivo.

Antes do subsídio, o excedente do consumidor era medido pela área MNO. Após sua introdução, ele passa a ser MQU. O benefício para os consumidores consiste no aumento do seu excedente, é representado pela área NOUQ. O custo do programa de subsídio é a quantidade de serviços consumida (QU) multiplicada pelo subsídio por unidade (NQ) que é igual ao retângulo NVUQ. Assim, o custo do subsídio excede o benefício ($NVUQ - NOUQ = OUV$). À direita de H_1 , embora o volume de moradias aumente e, conseqüentemente, a utilidade total daí derivada, o valor é menor do que P_h , ou seja, que o custo marginal para que a sociedade produza a moradia. Em outras palavras, o subsídio induz as pessoas a consumir em serviços (oriundas da moradia) que são cotados abaixo do custo, o que produz a ineficiência econômica.

O conceito de bem-estar na dimensão utilitarista-individualista do método neoclássico, é de difícil quantificação e, portanto, de pouca aplicação

prática, a não ser como recomendação em favor da instituição de impostos neutros, ou seja, impostos que não modifiquem o comportamento dos agentes econômicos. Musgrave e Musgrave (1980, p. 408) reconhecem a limitação operacional dos métodos neoclássicos, estes considerados pelos autores como ferramentas grosseiras na tentativa de se obter uma medida quantitativa aproximada do excesso de gravame.

Ademais, o método neoclássico desconsidera o gravame excedente gerado pela ineficiência administrativa do Estado, ou seja, pela alocação ineficiente dos gastos públicos. Conforme verificado na abordagem neoclássica, o custo econômico real para os contribuintes, em termos da perda de bem-estar, pode ser maior ou igual à receita tributária (T). Denotando o custo econômico por T' , correspondente à área FDKE, na Figura 2, o excesso de gravame neoclássico é a diferença entre T' e T, sendo T a área FLKE. Sendo assim, se $T' = T$, não haveria nenhum gravame em excesso, que ocorre quando os impostos não introduzem distorções nas decisões econômicas.

No presente estudo, utiliza-se do conceito de *excedente de gravame*, que seguirá o sentido do método clássico de economia política, ou seja, como uma relação objetiva entre o custo direto das atividades-fim do estado e a arrecadação total correspondente. Nesse sentido, se existir uma parcela da receita tributária $T = FLKE$, na Figura 2, que possa ser eliminada sem comprometer os gastos destinados à provisão de bens públicos, haverá um gravame excedente não considerado na abordagem neoclássica.

Seguindo a abordagem do método clássico da economia política e partindo-se da suposição de equilíbrio orçamentário, tem-se que $G = T$, ou seja, o governo gasta o que arrecada em tributos. O ônus tributário imputado à sociedade é o mesmo que o representado pela área $FLKE = T$, da Figura 2. Por sua vez, o gasto total do governo pode ser dividido em gastos com as atividades-fim do Estado (representados por Y) e gastos com as atividades-meio (representado por X).

Sendo assim, para que as atividades-fim do Estado sejam desempenhadas em um montante monetário igual a Y, a sociedade tem de arcar com um ônus

tributário ($T = FLKE$) tal que, necessariamente, $T > Y$. Isto ocorre porque existe um montante X de gastos associados às atividades-fim que são determinados pelas inevitáveis atividades-meio, de modo que $T = Y + X = G$. O ônus tributário (T), especificamente a sua parcela referente à X , constitui, portanto, contingência de qualquer sociedade civilizada; é o "*mal necessário*" e, como tal, perfeitamente tolerável, desde que em montante mínimo indispensável à execução eficiente das funções-fim.

Contudo, o problema surge quando, a parcela referente à X passa a incluir gastos desnecessários à provisão eficiente de bens públicos. De acordo com Anberson (1985), um Estado que em seu funcionamento cria cargos estéreis e sem atribuições bem definidas, estaria gerando um excedente de gravame estimado pela diferença entre a soma de benefícios acrescida dos privilégios pecuniários decorrentes do cargo público e o valor pago para a obtenção do cargo.

Essa afirmação pode ser ilustrada por uma situação extrema, em que um aumento em $T = G$ vem acompanhado apenas de um aumento em X , mantendo Y constante. Neste caso, houve uma queda na eficiência dos gastos públicos e, portanto, um excedente de gravame da tributação, que pode refletir toda a sorte de intermediações institucionais excessivas, burocracias, privilégios de classe e relações de poder.

5.2. Eficiência nas execuções orçamentárias estaduais

O conceito de eficiência na execução orçamentária, ou de eficiência na alocação dos gastos dos estados brasileiros, pode ser compreendido a partir da analogia aos princípios da teoria da produção, especificamente o conceito de função de produção, que indica a relação técnica entre o produto máximo obtido e o recurso utilizado no processo de produção de uma unidade tomadora de decisão (DMU)⁵⁰, em determinada unidade de tempo.

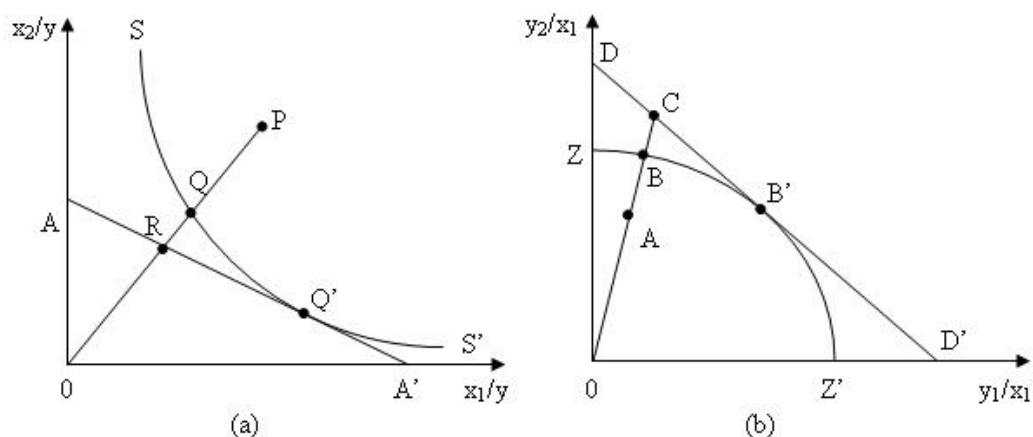
⁵⁰ A sigla DMU, do inglês, *decision making unit*, se refere a qualquer sistema produtivo ou unidade produtora que transforme insumos ou recursos em produtos. Esse conceito é utilizado na literatura

A definição de eficiência deve considerar a distinção entre eficiência técnica e eficiência alocativa (COELLI et al., 1998). A primeira refere-se à habilidade da DMU em obter a máxima produção, dado um conjunto de insumos, ou em conseguir atingir determinado nível de produção com a menor quantidade de insumos possível. Por sua vez, a eficiência alocativa refere-se à habilidade de uma DMU em utilizar os insumos em proporções ótimas, dados os seus respectivos preços, obtendo a máxima quantidade de produtos. A combinação dessas duas medidas de eficiência resulta na eficiência econômica.

A eficiência técnica pode ser definida a partir de duas orientações alternativas. Na orientação-insumo, a eficiência é analisada pela combinação ótima de insumos necessária para atingir certo nível de produto; sob a ótica da orientação-produto, ela se refere às quantidades ótimas de produtos que podem ser produzidas utilizando-se de determinado nível de insumo. Esses conceitos foram bem ilustrados e discutidos por COELLI et al. (1998), a partir da Figura 4, considerando-se unidades de produção que utilizam combinação de dois insumos (X_1 e X_2) para produzir um produto (Y).

Iniciando a análise com a orientação-insumo, SS' representa uma isoquanta unitária de uma unidade produtora totalmente eficiente. Qualquer ponto pertencente a esta curva representa as diferentes combinações mínimas possíveis dos insumos X_1 e X_2 necessárias à produção de uma unidade de produto. Assim, a curva SS' representa a fronteira de possibilidades na utilização dos insumos. Se a unidade produtora utiliza uma quantidade de insumos para produzir uma unidade de produto definida pelo ponto P , sua ineficiência técnica pode ser representada pela distância QP . Isto significa que o mesmo nível de produto poderia ser atingido por contração radial do uso de ambos os insumos até atingir o ponto Q , situada sobre a isoquanta unitária SS' . Neste caso, a medida do grau de eficiência técnica (ET) é definida por OQ/OP , sendo $0 < ET \leq 1$.

relacionada com modelos que medem a eficiência por meio do uso de programação matemática, denominados Data Envelopment Analysis – DEA (COELLI et al., 1998).



Fonte: COELLI et al. (1998).

Figura 4 – Medidas de eficiência com orientação-insumo (a) e orientação-produto (b).

O conhecimento da razão entre os preços dos insumos, representada pela isocusto AA' , permite obter o ponto de mínimo custo necessário para produzir uma unidade de (Y) . Este é o ponto de tangência entre a isoquanta SS' e a isocusto AA' , representado por Q' , na Figura 4a, onde a taxa marginal de substituição técnica entre os insumos é igual à razão dos preços desses insumos.

A distância RQ representa a redução possível nos custos de produção para que a produção de uma unidade de (Y) ocorra no ponto de eficiência alocativa Q' , em vez do ponto Q , que é tecnicamente eficiente, mas alocativamente ineficiente. A eficiência alocativa (EA) da unidade produtora que opera em P é dada por OR/OQ , sendo $0 < EA \leq 1$.

No que se refere à orientação-produto, a Figura 4b ilustra uma situação que envolve a produção de dois produtos (Y_1 e Y_2) e o uso de um único insumo (X_1). A curva ZZ' representa a possibilidade de produção unitária eficiente, ou a curva de transformação unitária, considerando retornos constantes à escala. Em outras palavras, esta curva representa a fronteira de possibilidades de produção. O ponto A representa uma firma ineficiente, por se situar abaixo da curva de possibilidades de produção. Sua ineficiência técnica é representada pela distância AB , indicando as quantidades de produtos que poderiam ser aumentadas sem a

necessidade de insumos adicionais. Nesse caso, a medida de eficiência técnica é obtida a partir da razão OA/OB , sendo $0 < ET \leq 1$.

O conhecimento da razão entre os preços dos produtos, representada pela isoreceita DD' , permite obter o ponto cuja combinação de Y_1 e Y_2 proporcione a máxima receita. Este é o ponto de tangência entre a curva de possibilidade de produção ZZ' e a isoreceita DD' , representado por B' , na Figura 4b, onde a taxa marginal de transformação entre os produtos é igual à razão dos preços desses produtos.

A distância BC representa a expansão possível no produto (portanto, na receita) para que a utilização de uma unidade de (X_1) ocorra no ponto de eficiência alocativa B' , em vez de ocorrer no ponto B , que é tecnicamente eficiente, mas alocativamente ineficiente. A eficiência alocativa (EA) da unidade produtora que opera em A é dada por OB/OC , sendo $0 < EA \leq 1$.

Em síntese, na análise da orientação-insumo, evidencia que a ineficiência técnica é resultante do uso excessivo de insumos, para dado nível de produto, enquanto que a ineficiência alocativa decorre da alocação inadequada desses insumos, dados seus respectivos preços relativos. Na análise da orientação-produto, por sua vez, a ineficiência técnica é resultante do nível de produtos aquém do seu potencial, para dado nível de insumos utilizados, enquanto que a ineficiência alocativa decorre da alocação inadequada desses produtos, dados seus respectivos preços relativos.

Em ambas as orientações, a eficiência econômica (EE) é obtida pelo produto das eficiências técnica e alocativa. Na orientação-insumo, a eficiência econômica é dada pela razão OR/OP , que, ao assumir valor igual a 1, o custo será o mínimo possível. Na orientação-produto a eficiência econômica é dada pela razão OA/OC , que, ao assumir valor igual a 1, o produto (portanto, a receita) será o máximo possível.

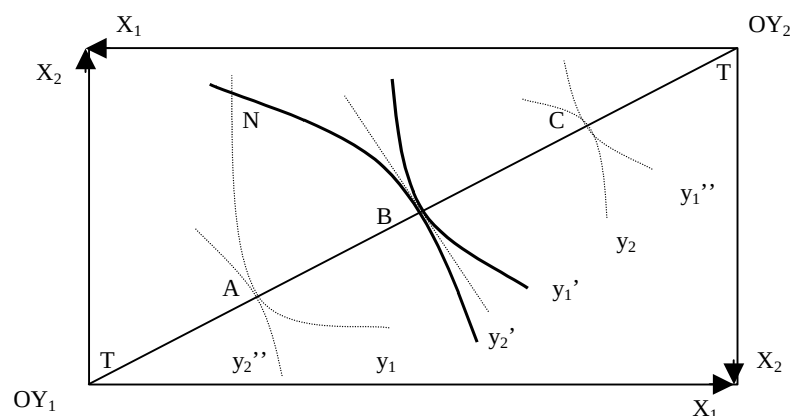
Pode-se perceber que a eficiência técnica, na teoria da produção, utiliza a definição de *Ótimo de Pareto*, segundo o qual nenhum produto pode ter sua produção aumentada sem que sejam aumentados os seus insumos ou diminuída a

produção de outro produto, e, de forma alternativa, quando nenhum insumo pode ser diminuído sem ter que diminuir a produção de algum produto.

Para entender a relação entre os conceitos de Ótimo de Pareto e de eficiência técnica, considere, inicialmente, uma firma que produz dois produtos, Y_1 e Y_2 , utilizando, para tal, dois insumos, X_1 e X_2 . As situações de eficiência para os produtos Y_1 e Y_2 , isoladamente, podem ser estabelecidas a partir da análise feita por meio da Figura 4a. A partir daí, pode-se determinar a alocação ótima de Pareto, por meio da utilização da *Caixa de Edgeworth*, conforme Figura 5. Nesta figura, o vértice OY_1 corresponde ao ponto de origem das combinações possíveis dos insumos X_1 e X_2 necessárias para a firma produzir determinada quantidade do produto Y_1 , enquanto OY_2 corresponde ao ponto de origem das combinações possíveis dos insumos X_1 e X_2 necessárias para a firma produzir determinada quantidade do produto Y_2 .

As isoquantas y_1 , y'_1 , y''_1 e y_2 , y'_2 e y''_2 representam as possíveis quantidades produzidas dos produtos Y_1 e Y_2 , respectivamente, sendo $y_1 < y'_1 < y''_1$ e $y_2 < y'_2 < y''_2$. A curva TT' é formada pelos pontos de eficiência e dá origem à curva de transformação semelhante à da Figura 4b.

Embora o ponto N seja uma possível combinação da produção de Y_1 e Y_2 , ela não seria uma situação ótima na versão de Pareto, uma vez que, a partir desse ponto, a quantidade do produto Y_1 poderia ser aumentada sem diminuir a quantidade de Y_2 , ou, alternativamente, a quantidade do produto Y_2 poderia ser aumentada sem diminuir a quantidade de Y_1 . Em outras palavras, poderia haver um aumento na produção de Y_1 , de N para B, sem que o nível de Y_2 fosse alterado, uma vez que não há alteração na sua isoquanta. Do mesmo modo, poderia haver um aumento na produção de Y_2 , de N para A, sem que o nível de Y_1 fosse alterado.



Fonte: Adaptado de MILLER (1981).

Figura 5 – A Caixa de Edgeworth para a obtenção do ponto Ótimo de Pareto.

Somente nos pontos A, B e C as isoquantas de Y_1 e Y_2 se tangenciam. Esses pontos fazem parte da curva de eficiência TT' , onde, para cada ponto dessa curva, as taxas marginais de substituição técnica de X_1 por X_2 serão iguais e se estabelecerá uma alocação ótima ou ponto Ótimo de Pareto.

No âmbito da teoria da produção, portanto, a eficiência é dividida em eficiência técnica, eficiência alocativa e eficiência econômica, cujos cálculos requerem informações a respeito das quantidades dos recursos (insumos) utilizados e dos produtos obtidos, bem como dos preços vigentes.

Uma vez que não se tem conhecimento a respeito das quantidades e dos preços das diversas rubricas contidas nos orçamentos estaduais, o presente estudo compreende a eficiência na execução orçamentária como a relação global entre todas as despesas alocadas nas funções-fim, incluindo a despesa com a dívida e todas as despesas alocadas nas funções-meio, conforme será detalhado na próxima seção.

5.3. Dados utilizados e procedimentos analíticos

Neste estudo, foram utilizados dados, expressos em valores monetários, referentes às execuções orçamentárias anuais dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, compreendendo o período de 1995 a 2004. Os dados originais estão disponíveis no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.gov.br).

Os valores monetários foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de dezembro de 2004, utilizando o seguinte critério adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

$$\text{Deflator ano } t = \frac{IGP - DI \text{ dez./2004}}{IGP - DI \text{ médio ano } t}$$

No que se refere aos indicadores de desempenho fiscal, foram utilizados duas categorias, levando em conta o grau de desagregação possível das informações orçamentárias disponíveis. A primeira categoria consiste em indicadores tradicionais de desempenho fiscal, selecionados de Cruz (2002) e Kohama (2000), e permite análise da evolução histórica do desempenho, ao longo do período de 1995 a 2004, quais sejam:

- a) Taxa de arrecadação própria = (soma das receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços)/receita total;
- b) Grau de dependência de empréstimos = receita de operações de crédito internas e externas/receita total;
- c) Taxa de despesa com a dívida = (despesas com encargos e juros das dívidas interna e externa e com amortizações das dívidas interna e externa)/receita total;
- d) Taxa de despesa com pessoal = Despesas com pessoal e encargos/receita total;
e
- e) Taxa de déficit primário = (receitas não-financeiras menos despesas não-financeiras)/receita total.

A segunda categoria de indicadores de desempenho fiscal só é possível de ser calculada para os orçamentos executados após a implementação da LRF, que tornou obrigatória às três esferas de governo a publicação pormenorizada dos principais itens que servem de construção dos seus indicadores. Assim, a segunda categoria de indicadores permitiu analisar a gestão fiscal entre os anos de 2001 e 2004, quais sejam:

- a) Despesa líquida com pessoal/receita corrente líquida (RCL);
- b) (Soma das despesas com indenizações por demissão, com incentivos à demissão voluntária e decorrentes de decisões judiciais)/RCL;
- c) (despesas com encargos e juros das dívidas interna e externa e com amortizações das dívidas interna e externa)/RCL;
- d) Dívida relativa = dívida consolidada líquida/RCL; e
- e) Operações de crédito internas e externas/RCL.

Para a análise dos desempenhos sociais e alocativos das execuções orçamentárias, foram considerados os gastos classificados sob a ótica funcional e reagrupados de acordo com a conveniência da análise. Sendo assim, os gastos referentes às funções-meio do estado foram agregados e denominados “*Funções Administrativas*”, como segue: “*Administração e Planejamento*” (excluindo desta, as despesas com encargos, juros e amortizações da dívida pública), “*Legislativa*” e “*Judiciária*”. Quanto às funções-fim, estas foram eventualmente agregadas como segue: a) “*Infra-Estrutura*” (compreendendo as funções “*Comunicações*”, “*Energia e Recursos Minerais*” e “*Transportes*”); b) “*Setor Produtivo*” (compreendendo as funções “*agricultura*” e “*Indústria, Comércio e Serviços*”); c) “*Funções Sociais*” (compreendendo as funções “*Defesa e Segurança Pública*”, “*Habitação e Urbanismo*”, “*Educação e Cultura*” e “*Saúde e Saneamento*”); e d) “*Funções Assistenciais*” (compreendendo as funções “*Assistência e Previdência*” e “*Trabalho*”)⁵¹.

⁵¹ Note que as diferenças básicas entre “Funções Sociais” as “Assistenciais” é que, ao contrário das primeiras, as segundas possuem caráter predominantemente assistencialista, não têm correspondência na contraprestação direta em bens e serviços e possuem vínculo mais estreito e restrito entre o serviço oferecido e o beneficiário.

Os indicadores sociais referem-se às despesas funcionais e à despesa com a dívida medidos em termos *per capita*. Tais indicadores são, respectivamente, estimativas da evolução média do grau de atendimento às demandas sociais locais por cada uma das funções-fim dos estados e da contribuição média de cada residente local no pagamento da dívida.

Quanto aos indicadores parciais de eficiência, cada um deles, refere-se ao montante das despesas destinadas a uma função-fim específica dividido pelo somatório das despesas destinadas às funções-meio (funções administrativas), e mostra o quanto, em R\$, é despendido na função-fim específica para cada R\$1,00 despendido nas funções administrativas. O mesmo indicador e interpretação são válidos para o caso da despesa com a dívida.

O indicador anual de eficiência global na alocação dos gastos orçamentários refere-se ao somatório das despesas destinadas às funções-fim (inclusive a despesa com a dívida) dividido pelo somatório das despesas destinadas às funções administrativas. Este indicador permite verificar a evolução do excedente médio de gravame das execuções orçamentárias estaduais. Parte da pressuposição de que, para um montante constante de despesa total, uma queda nas despesas em algumas funções-fim deveria ser compensada por um aumento no gasto em outras funções-fim, ou por um abatimento do estoque da dívida estadual, tal que o somatório dessas variações seja nulo. Por conseguinte, uma queda nas despesas em funções-fim ou na despesa com a dívida não deveria ser acompanhada de um aumento nas despesas com as funções-meio, uma vez que se caracterizaria uma perda de eficiência na alocação das despesas orçamentárias – perda de eficiência alocativa.

No que se refere aos dados dos anos de 2000 a 2004, com a entrada em vigor da Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, houve a reclassificação dos gastos sob a ótica da finalidade de 16 para 28 funções. Sendo assim, procedeu-se a compatibilização da nova classificação para a anterior, considerando “Judiciária” (+ Essencial à Justiça e Direitos da Cidadania); “Administração e Planejamento” (+ Encargos Especiais); “Agricultura” (+ Organização Agrária);

“Educação e Cultura” (+ Desporto e Lazer); “Indústria, Comércio e Serviços” (+ Ciência e Tecnologia); e “Saúde e Saneamento” (+ Gestão Ambiental).

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo está dividido em duas partes. A primeira avalia a execução orçamentária de cada estado e do Distrito Federal, em seu aspecto fiscal, por meio de duas categorias de indicadores fiscais de desempenho: a primeira categoria permite análise da evolução histórica do desempenho, enquanto que a segunda permite verificar o desempenho fiscal, no âmbito da LRF. A segunda parte deste capítulo avalia a execução orçamentária em seus aspectos alocativo e social. O aspecto alocativo é avaliado por meio de indicadores parciais e de um indicador global do excedente de gravame, enquanto que o aspecto social é avaliado por meio da evolução das despesas funcionais *per capita*.

6.1. Evolução do desempenho fiscal dos estados

6.1.1. Evolução histórica do desempenho fiscal

A primeira categoria de indicadores de desempenho fiscal expressa relações entre os diversos itens de despesas, ou de receitas, e a receita orçamentária total. Sendo assim, para uma interpretação mais consistente da evolução desses indicadores, convém verificar, primeiramente, a evolução da receita orçamentária real para cada estado, ao longo do período de 1995 a 2004.

O Quadro 6 mostra a evolução da receita total real dos estados no período considerado. Percebe-se que não houve comportamento homogêneo na evolução das receitas orçamentárias totais estaduais no período. As três últimas colunas do Quadro 6 referem-se, respectivamente, à média dos anos de 1995 a 1999, à média dos anos de 2000 a 2004 e à variação percentual entre as duas médias. Percebe-se que, com exceção do estado do Rio de Janeiro, os maiores estados, em termos de receita orçamentária apresentaram reduções expressivas em suas receitas totais, como São Paulo (30,3%), Minas Gerais (10,8%) e Rio Grande do Sul (23,3%). Por outro lado, estados menores em receita total apresentaram aumentos significativos nessa rubrica, dentre os quais se destacam os estados do Tocantins (35,1%), Acre (20,9%), Paraíba (20,2%) e Maranhão (20,7%). O estado de São Paulo, líder isolado em termos de receita orçamentária, apresentou a maior retração no período, quando comparados aos demais estados em situação semelhante.

As duas últimas linhas do Quadro 6 referem-se, respectivamente, às médias anuais da receita orçamentária total dos estados e ao grau de heterogeneidade anual entre as receitas. Percebe-se que houve queda de 10,5% na receita total média, quando são comparadas as médias das receitas entre os anos 1995/1999 e 2000/2004, enquanto que o grau de heterogeneidade entre os estados reduziu em 17,9%. Obviamente, isto se deve ao aumento da participação dos estados de menor receita orçamentária no somatório das receitas estaduais totais.

Quadro 6 – Evolução real da receita total¹ dos estados, em R\$ 1.000.000.000,00, 1995 a 2004

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média 95-99	Média 00-04	Var. (%)
AC	1,07	1,19	1,09	1,28	1,45	1,43	1,50	1,64	1,37	1,43	1,22	1,47	20,92
AL	2,06	3,19	2,51	2,64	2,38	2,52	2,48	3,41	2,65	2,74	2,56	2,76	7,92
AM	4,48	5,34	4,37	4,10	4,53	4,56	4,81	5,16	4,32	4,74	4,57	4,72	3,37
AP	1,53	1,32	1,01	1,08	1,08	1,19	1,30	1,36	1,15	1,35	1,21	1,27	5,47
BA	10,31	11,17	17,34	18,20	13,15	11,30	13,31	13,92	12,55	13,70	14,03	12,96	(7,67)
CE	5,29	5,78	6,16	9,37	10,04	6,69	7,89	8,30	7,38	7,28	7,33	7,51	2,45
DF	8,44	8,65	9,43	9,56	12,87	10,05	9,83	10,20	5,97	6,21	9,79	8,45	(13,68)
ES	5,12	5,97	5,66	6,34	5,25	5,94	5,91	5,23	5,67	6,22	5,67	5,79	2,23
GO	4,58	5,67	7,44	5,67	6,45	5,70	6,69	7,17	7,08	7,42	5,96	6,81	14,24
MA	2,97	3,56	3,50	3,64	4,34	4,66	4,59	4,79	3,97	3,72	3,60	4,35	20,73
MG	22,35	24,74	28,67	36,00	19,98	24,85	25,12	23,00	21,64	22,91	26,35	23,50	(10,79)
MS	2,59	2,99	3,80	3,25	3,27	3,40	3,77	3,62	3,63	4,05	3,18	3,69	16,12
MT	3,63	4,37	4,54	4,53	4,47	4,17	4,34	4,09	4,58	5,04	4,31	4,44	3,16
PA	4,14	4,47	4,92	6,35	5,20	5,04	5,41	5,61	5,03	5,34	5,02	5,29	5,38
PB	2,37	2,61	2,65	3,39	3,27	3,61	4,30	3,23	3,02	3,03	2,86	3,44	20,23
PE	5,55	7,61	6,39	10,03	7,26	10,31	9,28	9,16	7,74	8,31	7,37	8,96	21,61
PI	2,09	2,30	2,56	2,45	2,41	2,55	2,48	2,41	1,87	2,32	2,36	2,33	(1,38)
PR	9,53	10,74	11,25	13,40	21,70	17,90	14,26	14,02	12,43	12,84	13,32	14,29	7,23
RJ	17,84	21,21	31,46	25,56	28,71	27,81	28,47	27,08	28,05	29,03	24,95	28,09	12,55
RN	2,02	2,41	4,20	3,20	3,54	3,51	3,64	3,40	3,06	3,33	3,07	3,39	10,23
RO	1,35	1,45	1,53	3,11	1,72	1,98	2,02	2,21	2,07	2,25	1,83	2,11	14,92
RR	0,70	0,80	0,88	0,95	0,87	1,00	1,04	1,12	0,87	0,90	0,84	0,99	17,72
RS	16,99	21,02	23,70	29,57	16,17	16,87	17,15	17,26	15,92	15,20	21,49	16,48	(23,32)
SC	6,49	10,53	9,37	7,40	7,67	9,97	8,13	9,85	7,19	7,95	8,29	8,62	3,92
SE	2,25	2,58	3,92	2,70	2,71	2,73	2,80	2,88	2,41	2,66	2,83	2,70	(4,78)
SP	72,94	76,41	202,55	86,75	81,10	76,26	75,53	74,78	66,66	69,06	103,95	72,46	(30,30)
TO	1,46	1,76	1,88	1,95	1,89	2,21	2,40	2,67	2,38	2,41	1,79	2,41	35,12
Média	8,15	9,25	14,92	11,20	10,13	9,93	9,94	9,91	8,91	9,31	10,73	9,60	(10,52)
Heter. ²	1,69	1,58	2,53	1,54	1,54	1,48	1,46	1,44	1,46	1,44	1,77	1,46	(17,92)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Receita total corresponde ao somatório das receitas próprias, receitas de transferências e e receitas de operações de crédito.

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

O Quadro 7 permite analisar a evolução da taxa de arrecadação própria, como indicador do esforço de arrecadação de cada estado separadamente, no período de 1995 a 2004. Percebe-se que todos os estados apresentaram aumentos significativos em suas taxas de arrecadação, quando se compara a variação das médias entre os anos 1995/1999 e 2000/2004. Os crescimentos mais expressivos foram verificados para o Distrito Federal (58,2%) e para os estados do Amapá (56,2), Rio de Janeiro (40,9%), Acre (39%), Mato Grosso (38,2%) e Rio Grande do Norte (38%), em ordem decrescente de grandeza, enquanto que os

crescimentos menos expressivos ocorreram para os estados do Amazonas (1,8%), Santa Catarina (6,3%), Paraíba (10,2%), Roraima (11,4%), e Pernambuco (13%), em ordem crescente de grandeza.

Quadro 7 – Evolução da taxa de arrecadação própria¹ dos estados, em %, 1995 a 2004

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média 95-99	Média 00-04	Var. %
AC	15,33	13,18	22,09	29,22	16,43	22,51	22,29	25,95	31,05	31,98	19,25	26,76	39,00
AL	41,17	33,29	37,97	39,50	47,84	54,23	41,42	38,75	51,01	49,71	39,95	47,03	17,70
AM	80,88	81,22	75,64	64,01	58,19	64,73	66,44	75,96	80,40	79,04	71,99	73,32	1,84
AP	8,67	11,02	14,62	14,92	15,30	17,01	17,31	18,78	22,71	24,98	12,91	20,16	56,20
BA	60,62	61,18	43,68	40,46	53,34	65,11	65,55	71,08	75,80	78,74	51,86	71,26	37,41
CE	57,09	59,70	51,22	38,80	43,07	58,03	52,32	55,51	58,61	59,29	49,98	56,75	13,56
DF	39,79	42,38	41,29	43,01	35,62	49,94	48,20	50,76	82,83	87,99	40,42	63,94	58,21
ES	73,65	62,41	70,28	62,30	69,80	73,51	73,58	86,04	84,23	89,12	67,69	81,30	20,10
GO	75,77	68,74	55,65	73,80	63,16	75,47	77,94	74,72	82,70	82,07	67,42	78,58	16,55
MA	35,20	36,58	30,02	30,28	23,92	27,47	39,76	40,16	41,98	47,60	31,20	39,39	26,26
MG	62,99	61,39	52,67	43,28	76,87	71,85	77,48	82,36	82,03	85,50	59,44	79,84	34,33
MS	75,91	63,09	51,18	56,40	66,67	68,09	68,79	72,06	79,55	81,54	62,65	74,01	18,13
MT	60,07	52,23	56,36	47,64	58,87	69,62	64,66	83,15	80,35	82,39	55,03	76,04	38,16
PA	53,67	53,43	46,17	40,13	42,89	45,36	49,52	57,63	65,04	63,05	47,26	56,12	18,75
PB	45,71	47,87	47,80	41,46	40,64	38,70	39,31	51,30	60,17	56,69	44,70	49,23	10,15
PE	65,77	53,65	65,93	42,84	56,11	41,57	64,02	70,14	73,35	72,14	56,86	64,24	12,98
PI	32,37	34,10	38,35	38,61	38,09	32,03	40,28	44,55	42,25	54,01	36,31	42,62	17,40
PR	74,28	69,78	66,53	62,68	37,99	48,02	69,87	78,74	83,54	82,14	62,25	72,46	16,40
RJ	78,58	68,59	43,52	61,94	63,37	90,05	88,00	95,44	92,16	79,48	63,20	89,03	40,87
RN	45,16	44,85	28,86	45,96	41,36	45,81	50,35	59,94	64,50	63,91	41,24	56,90	37,99
RO	44,60	42,77	58,31	27,78	48,55	51,81	52,84	50,75	61,84	63,53	44,40	56,15	26,47
RR	18,78	17,92	19,92	23,48	18,66	21,14	19,62	21,41	23,55	24,26	19,75	22,00	11,35
RS	71,89	62,05	53,34	46,20	79,96	76,12	80,49	80,37	90,58	88,24	62,69	83,16	32,66
SC	77,28	58,13	67,30	79,65	75,72	59,64	79,33	69,65	85,86	86,01	71,62	76,10	6,26
SE	44,94	41,69	31,38	44,23	40,22	44,01	45,16	48,75	57,99	56,25	40,49	50,43	24,55
SP	83,86	82,84	33,91	80,89	79,24	88,03	89,14	88,29	87,92	88,30	72,15	88,34	22,44
TO	31,23	29,12	26,82	28,61	31,59	29,37	30,69	33,28	38,56	39,18	29,47	34,22	16,09
Média	53,90	50,12	45,59	46,22	49,02	52,93	56,09	60,21	65,95	66,56	48,97	60,35	23,23
Heter. ²	0,39	0,37	0,35	0,35	0,38	0,38	0,36	0,35	0,31	0,30	0,37	0,34	(8,07)

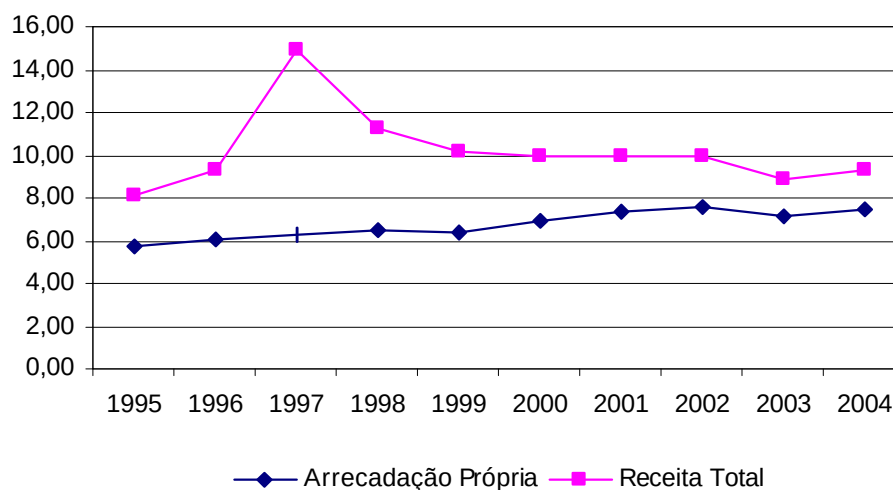
Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Corresponde à soma das receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços dividida pela receita total.

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

No que se refere à média anual da taxa de arrecadação própria dos estados como um todo, percebe-se que houve aumento da ordem de 23,2% neste indicador, quando comparadas as médias entre os anos de 1995/1999 e 2000/2004. Por sua vez, o grau de heterogeneidade nas taxas de arrecadação anuais dos estados, se reduziu em torno de 8%, pelo fato de que, predominantemente, os estados com menor esforço na arrecadação apresentaram maiores crescimentos em suas taxas de arrecadação própria.

A Figura 6 mostra as evoluções das médias anuais da receita total e da arrecadação própria para os estados como um todo, permitindo verificar as causas das mudanças na taxa média de arrecadação própria, no período de 1995 a 2004. Percebe-se que ocorreu uma convergência entre as duas séries, como resultado, principalmente, do aumento contínuo e estável da arrecadação própria média dos estados. Pode-se adiantar que o aumento contínuo da média anual de arrecadação própria é, em geral, fruto do maior esforço de arrecadação por parte dos estados, conforme será visto adiante.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 6 – Evolução real das médias anuais da receita total e da arrecadação própria dos estados, em R\$1.000.000.000,00, 1995 a 2004.

A Figura 6 serve, ainda, para salientar que a evolução da taxa de arrecadação própria, só possui a qualidade de ser um indicador da evolução do esforço fiscal, em seu sentido estrito, se o aumento deste for consequência do aumento real no valor da receita própria, uma vez que o indicador poderia aumentar, também, como consequência de uma redução no seu denominador, ou seja, no valor da receita orçamentária total, superestimando o esforço de arrecadação da unidade em análise.

Considerando o exposto, o Quadro 8 mostra a evolução real da arrecadação própria dos estados, no período de 1995 a 2004. Vale lembrar que a arrecadação própria dos estados refere-se à diferença entre a receita orçamentária total e as receitas provenientes de transferências e de operações de crédito, sendo um indicador de autonomia das receitas. Percebe-se que, com exceção do estado de São Paulo, todos os demais estados apresentaram crescimento nas suas arrecadações próprias, sendo que os valores arrecadados foram maiores, em geral, a partir do segundo ano de implementação da LRF, quando estas se tornaram estáveis.

Quando comparada a variação percentual das suas respectivas arrecadações médias entre os anos de 1995/1999 e de 2000/2004, percebe-se que, em geral, aqueles estados que apresentavam as menores arrecadações próprias foram as que tiveram maior crescimento dessa rubrica, dentre os quais se destacam os estados do Amapá (70,3%), Acre (67%), Tocantins (57,6%), Rio Grande do Norte (56,1%) e Rondônia (55,3%), cujo crescimento na arrecadação foi bastante expressivo.

Quadro 8 – Evolução real da arrecadação própria¹ dos estados, em R\$ 1.000.000.000,00, 1995 a 2004

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média 95-99	Média 00-04	Var. %
AC	0,16	0,16	0,24	0,37	0,24	0,32	0,33	0,42	0,42	0,46	0,24	0,39	66,97
AL	0,85	1,06	0,95	1,04	1,14	1,37	1,03	1,32	1,35	1,36	1,01	1,29	27,40
AM	3,63	4,34	3,30	2,62	2,64	2,95	3,20	3,92	3,47	3,75	3,31	3,46	4,60
AP	0,13	0,15	0,15	0,16	0,16	0,20	0,23	0,26	0,26	0,34	0,15	0,26	70,25
BA	6,25	6,83	7,57	7,36	7,01	7,36	8,73	9,89	9,51	10,79	7,01	9,26	32,09
CE	3,02	3,45	3,15	3,64	4,32	3,88	4,13	4,61	4,33	4,32	3,52	4,25	20,88
DF	3,36	3,67	3,89	4,11	4,58	5,02	4,74	5,18	4,94	5,46	3,92	5,07	29,20
ES	3,77	3,73	3,98	3,95	3,66	4,36	4,35	4,50	4,78	5,54	3,82	4,71	23,29
GO	3,47	3,90	4,14	4,18	4,07	4,30	5,22	5,36	5,86	6,09	3,95	5,36	35,66
MA	1,04	1,30	1,05	1,10	1,04	1,28	1,83	1,92	1,67	1,77	1,11	1,69	52,94
MG	14,08	15,19	15,10	15,58	15,36	17,85	19,46	18,95	17,75	19,59	15,06	18,72	24,29
MS	1,97	1,89	1,94	1,83	2,18	2,32	2,59	2,61	2,89	3,30	1,96	2,74	39,67
MT	2,18	2,28	2,56	2,16	2,63	2,90	2,80	3,40	3,68	4,15	2,36	3,39	43,45
PA	2,22	2,39	2,27	2,55	2,23	2,28	2,68	3,23	3,27	3,37	2,33	2,97	27,25
PB	1,08	1,25	1,26	1,41	1,33	1,40	1,69	1,66	1,81	1,72	1,27	1,65	30,64
PE	3,65	4,09	4,22	4,30	4,07	4,29	5,94	6,42	5,68	5,99	4,06	5,66	39,40
PI	0,68	0,78	0,98	0,95	0,92	0,82	1,00	1,08	0,79	1,25	0,86	0,99	14,71
PR	7,08	7,50	7,48	8,40	8,24	8,60	9,96	11,04	10,38	10,55	7,74	10,10	30,53
RJ	14,02	14,55	13,69	15,83	18,19	25,04	25,05	25,85	25,85	23,07	15,26	24,97	63,69
RN	0,91	1,08	1,21	1,47	1,46	1,61	1,83	2,04	1,97	2,13	1,23	1,92	56,06
RO	0,60	0,62	0,89	0,86	0,84	1,03	1,07	1,12	1,28	1,43	0,76	1,18	55,28
RR	0,13	0,14	0,17	0,22	0,16	0,21	0,20	0,24	0,21	0,22	0,17	0,22	29,44
RS	12,22	13,04	12,64	13,66	12,93	12,84	13,80	13,87	14,42	13,41	12,90	13,67	5,97
SC	5,02	6,12	6,31	5,89	5,80	5,95	6,45	6,86	6,17	6,84	5,83	6,45	10,70
SE	1,01	1,07	1,23	1,20	1,09	1,20	1,26	1,41	1,40	1,50	1,12	1,35	20,78
SP	61,17	63,30	68,69	70,18	64,27	67,13	67,33	66,02	58,61	60,98	65,52	64,01	(2,30)
TO	0,46	0,51	0,50	0,56	0,60	0,65	0,74	0,89	0,92	0,95	0,53	0,83	57,55
Média	5,71	6,09	6,28	6,50	6,34	6,93	7,32	7,56	7,17	7,42	6,18	7,28	17,72
Heter. ²	2,03	1,97	2,05	2,04	1,93	1,89	1,80	1,71	1,62	1,60	2,00	1,72	(13,90)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Corresponde à soma das receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços.

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

Quanto ao grupo dos estados de maior arrecadação própria, não existe um padrão evolutivo bem definido, uma vez que cada estado apresentou comportamento distinto nas arrecadações próprias, no período. Como ilustração, verifica-se que, quando se compara as médias entre os anos de 1995/1999 e de 2000/2004, o estado do Rio de Janeiro apresentou o maior crescimento na arrecadação, na ordem de 63,7%, enquanto os estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul, que apresentavam níveis de arrecadação próximo ao do Rio de Janeiro em 1995, aumentaram suas arrecadações em 24,3% e 6%, respectivamente. O estado de São Paulo, por sua vez, líder isolado em termos de receita orçamentária, foi o único estado a apresentar retração real na arrecadação própria – redução da ordem de 2,3%.

No que se refere à evolução da arrecadação anual dos estados como um todo, verifica-se, por meio das duas últimas linhas do Quadro 7, que a média de arrecadação própria dos estados subiu 17,72%, comparando as médias 1995/1999 e 2000/2004. Obviamente, o aumento da arrecadação média anual se deve ao crescimento relativamente maior na arrecadação dos estados de menor arrecadação. Fato este, corroborado pela queda no grau de heterogeneidade da arrecadação anual dos estados, que caiu 13,9%, comparando as médias dos valores encontrados entre os anos de 1995/1999 e de 2000/2004.

Conforme salientado anteriormente, uma análise consistente da evolução do esforço fiscal dos estados requer que se tenham informações tanto da evolução da taxa de arrecadação própria quanto da evolução real dos seus componentes, quais sejam, a receita orçamentária total e a arrecadação própria. Sendo assim, pode-se afirmar que o Distrito Federal, apesar de ter aumentado a sua arrecadação própria e estar entre aqueles que apresentaram maior crescimento da taxa de arrecadação própria no período (Quadro 7), teve seu indicador de esforço fiscal superestimado, uma vez que sua receita orçamentária total apresentou queda no período (Quadro 6). Situações semelhantes à do Distrito Federal ocorreram para os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Piauí. Por outro lado, quanto aos estados do

Amapá, Rio de Janeiro, Acre e Mato Grosso, estes apresentaram evolução mais consistente do seu esforço fiscal.

A evolução da taxa de arrecadação própria também deixa de ser um indicador da evolução do esforço fiscal e passa a ser uma *proxy* do comportamento do PIB estadual, quando o estado já possui uma taxa de arrecadação muito alta e ocorre uma queda nesta taxa, principalmente se esta vem acompanhada de uma queda também na sua receita orçamentária total. Este é o caso para o estado de São Paulo, que apresentou uma queda na receita orçamentária total (Quadro 6) maior que a da sua arrecadação própria (Quadro 8), resultando em aumento na sua taxa de arrecadação própria na ordem de 22,4%, quando comparadas as médias entre os anos 1995/1999 e 2000/2004 (Quadro 7).

Uma vez que o estado de São Paulo possui o maior parque industrial do País e admitindo que possua um dos mais modernos e eficientes sistemas de arrecadação tributária, dentre os demais estados, pode-se afirmar que as quedas anuais em sua arrecadação própria e em sua receita orçamentária total se devem ao desaquecimento da economia, em especial o desaquecimento do PIB industrial. Conforme salienta Mendes (1999), os estados mais ricos têm na receita de ICMS o principal componente da sua arrecadação total, de modo que o desaquecimento da economia impacta diretamente as receitas estaduais⁵².

Os Quadros 9 e 10 permitem verificar, respectivamente, as evoluções da taxa de dependência de empréstimos e da taxa de despesa com a dívida, no período 1995 a 2004, sendo a primeira taxa, a razão entre a receita anual proveniente de operações de crédito e a receita orçamentária total para cada estado. Percebe-se que, para todos os estados, houve queda expressiva nas duas taxas e uma rápida convergência rumo aos limites estabelecidos pela LRF.

Conforme pode ser evidenciado, no período compreendido entre os anos de 1995 e 2000, as taxas anuais de dependência de empréstimos e de pagamento da dívida se caracterizaram por apresentar grandes discrepâncias entre as

⁵² Em média as receitas provenientes do ICMS no estado de São Paulo representam mais de 90% da sua arrecadação total (MENDES, 1999).

unidades da federação (Quadros 9 e 10). No geral, os estados cujos indicadores apresentaram-se em níveis ainda expressivos nesse período foram aqueles que firmaram acordos diretos com a União, e que passaram a apresentar ações concretas de reestruturação, no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (Parafe), nos termos do Voto CMN n.º 162/1995.

Quadro 9 – Evolução da taxa de dependência¹ de empréstimos dos estados, em %, 1995 a 2004

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média 95-99	Média 00-04	Var. %
AC	0,00	5,55	1,36	0,07	18,39	0,00	1,61	3,57	0,70	0,61	5,07	1,30	(74,40)
AL	9,44	35,26	18,54	9,62	2,96	0,14	0,37	4,98	0,52	0,38	15,16	1,28	(91,58)
AM	0,00	0,00	0,00	6,53	17,52	2,09	0,32	0,40	0,22	0,04	4,81	0,61	(87,23)
AP	0,03	0,00	1,18	0,68	1,09	0,46	0,21	0,22	0,12	0,12	0,59	0,23	(61,92)
BA	10,83	10,55	3,51	24,37	5,54	5,18	5,33	4,51	3,85	2,41	10,96	4,26	(61,16)
CE	5,73	4,79	9,80	6,85	24,03	5,09	2,38	3,70	4,26	3,52	10,24	3,79	(62,98)
DF	0,58	1,02	2,12	4,41	0,07	0,41	0,49	1,85	0,98	0,89	1,64	0,92	(43,80)
ES	7,29	16,95	8,34	10,39	1,07	0,68	0,11	1,41	0,85	0,08	8,81	0,62	(92,91)
GO	4,86	13,22	6,52	8,08	14,96	2,15	0,06	0,62	0,52	0,68	9,52	0,81	(91,54)
MA	0,30	6,80	11,01	0,65	19,66	2,79	1,23	0,88	1,47	0,33	7,68	1,34	(82,53)
MG	14,78	17,85	25,86	36,79	0,94	1,04	0,35	0,43	0,10	0,05	19,24	0,39	(97,95)
MS	0,00	5,10	2,92	1,71	1,22	0,54	0,88	0,86	1,55	0,75	2,19	0,92	(58,21)
MT	15,11	18,14	7,45	12,29	5,51	2,34	1,11	0,12	0,13	0,13	11,70	0,77	(93,44)
PA	2,08	5,11	5,39	1,64	8,02	2,21	1,02	0,51	0,80	0,41	4,45	0,99	(77,76)
PB	3,33	0,00	0,16	2,02	2,63	1,53	1,14	1,58	0,37	1,70	1,63	1,26	(22,43)
PE	2,11	21,35	0,83	28,47	3,60	0,45	0,48	0,47	0,46	0,89	11,27	0,55	(95,13)
PI	6,87	6,71	1,68	4,08	5,36	11,28	1,08	1,06	0,80	1,47	4,94	3,14	(36,53)
PR	7,99	3,13	3,92	7,14	49,99	2,70	2,07	2,42	1,50	1,65	14,43	2,07	(85,68)
RJ	8,62	12,76	41,57	21,49	17,10	0,73	1,85	2,19	0,78	0,94	20,31	1,30	(93,61)
RN	0,00	4,22	5,45	0,91	8,84	1,02	0,66	0,59	0,16	0,66	3,88	0,62	(84,09)
RO	0,13	0,00	0,00	39,65	1,35	0,14	0,00	4,53	2,36	0,68	8,22	1,54	(81,24)
RR	0,00	4,99	0,00	0,12	0,46	0,00	0,34	2,14	0,16	0,12	1,11	0,55	(50,31)
RS	15,64	14,55	15,63	28,49	1,95	3,09	1,20	1,13	2,04	1,59	15,25	1,81	(88,14)
SC	6,22	22,29	12,27	1,38	7,42	14,12	0,18	14,81	1,79	1,20	9,92	6,42	(35,25)
SE	6,00	11,45	10,02	4,06	6,48	1,90	1,02	1,29	0,67	4,33	7,60	1,84	(75,80)
SP	9,90	9,99	58,43	0,90	0,86	0,66	0,44	0,92	0,99	0,83	16,02	0,77	(95,20)
TO	2,97	11,94	10,65	4,66	4,47	0,69	3,41	6,53	7,63	5,39	6,94	4,73	(31,80)
Média	5,21	9,77	9,80	9,91	8,57	2,35	1,09	2,36	1,33	1,18	8,65	1,66	(80,81)
Heter. ²	0,95	0,85	1,34	1,17	1,24	1,38	1,05	1,25	1,22	1,11	1,11	1,20	8,57

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

Quadro 10 – Evolução da taxa de despesa estadual com a dívida¹, em %, 1995 a 2004

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média 95-99	Média 00-04	Var. %
AC	5,60	8,62	8,33	5,68	5,92	6,71	9,68	9,67	9,97	6,11	6,83	8,43	23,40
AL	8,50	13,53	10,70	9,88	11,45	7,37	10,27	15,63	10,65	10,43	10,81	10,87	0,54
AM	5,70	5,95	6,03	7,16	12,09	6,14	6,88	5,78	6,21	5,51	7,39	6,10	(17,35)
AP	1,17	1,51	2,05	2,07	2,69	2,29	1,60	1,03	0,91	2,85	1,90	1,74	(8,60)
BA	18,33	13,59	7,36	12,68	12,71	10,89	10,59	10,41	12,39	10,52	12,93	10,96	(15,26)
CE	10,04	9,07	12,56	6,28	16,20	11,34	10,26	11,27	10,72	9,51	10,83	10,62	(1,91)
DF	2,93	3,37	2,77	4,01	1,80	3,51	3,11	2,70	3,36	3,04	2,97	3,15	5,76
ES	6,00	12,31	5,95	4,48	8,27	5,95	5,41	6,03	7,76	5,61	7,40	6,15	(16,90)
GO	13,71	16,34	10,16	15,72	7,13	8,48	8,11	8,30	8,54	8,65	12,61	8,42	(33,26)
MA	9,20	11,82	12,28	8,81	9,99	14,73	9,79	10,40	11,66	12,49	10,42	11,82	13,42
MG	19,75	15,50	26,89	17,83	12,91	12,25	10,56	9,25	8,60	8,27	18,58	9,79	(47,32)
MS	17,63	10,76	6,86	10,61	8,19	7,24	7,13	11,69	7,80	7,89	10,81	8,35	(22,74)
MT	14,12	20,54	9,57	13,71	10,16	11,28	10,95	12,48	12,30	11,92	13,62	11,79	(13,46)
PA	6,02	7,54	5,30	6,39	6,45	7,11	5,56	4,63	4,82	4,72	6,34	5,37	(15,36)
PB	18,03	11,88	12,57	9,33	9,32	8,68	7,44	11,91	11,20	10,64	12,22	9,97	(18,40)
PE	7,08	6,79	6,10	14,33	8,13	6,58	8,16	8,86	8,94	7,78	8,49	8,06	(5,00)
PI	11,05	14,54	9,70	9,11	9,33	11,14	13,21	15,15	13,08	12,18	10,75	12,95	20,54
PR	7,56	8,36	4,51	7,92	4,61	22,97	9,29	10,40	11,01	9,59	6,59	12,65	91,86
RJ	12,30	14,52	19,34	20,78	19,53	7,21	8,85	10,41	9,33	9,13	17,29	8,99	(48,03)
RN	7,73	6,12	10,93	5,63	7,35	5,20	5,18	6,49	6,42	5,59	7,55	5,78	(23,48)
RO	4,60	7,17	3,51	3,29	9,25	11,66	11,11	9,63	9,83	8,79	5,56	10,21	83,46
RR	1,51	2,23	4,04	4,01	5,43	4,39	2,82	2,26	5,44	4,97	3,44	3,98	15,44
RS	20,52	15,01	17,06	13,55	9,40	8,90	9,09	9,96	10,28	10,08	15,11	9,66	(36,04)
SC	13,07	15,63	19,88	8,39	7,63	15,81	7,81	9,52	10,12	9,35	12,92	10,52	(18,57)
SE	5,37	11,94	12,96	9,96	6,16	5,69	6,52	6,89	7,25	6,33	9,28	6,53	(29,56)
SP	12,38	12,12	44,86	13,16	12,91	7,61	8,55	8,01	9,15	8,05	19,09	8,27	(56,65)
TO	3,62	3,76	4,44	5,68	5,60	5,07	4,93	4,49	4,89	6,27	4,62	5,13	11,02
Média	9,76	10,39	10,99	9,28	8,91	8,75	7,88	8,64	8,62	8,01	9,86	8,38	(15,06)
Heter. ²	0,57	0,45	0,80	0,50	0,43	0,49	0,35	0,41	0,34	0,33	0,55	0,38	(30,44)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ É a soma das despesas com encargos e juros das dívidas interna e externa e com amortizações das dívidas interna e externa dividida pela receita total.

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

Sendo assim, parcela significativa das operações de crédito, incluía as operações contratadas junto à União, junto aos organismos multilaterais de crédito e junto às instituições oficiais federais de crédito, ou de fomento, com a finalidade de financiar projetos de investimento para a melhoria da administração das receitas e da gestão fiscal e patrimonial, no âmbito do Parafe (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

Quanto às altas taxas de despesa com a dívida, estas foram possíveis devido ao expressivo volume de receitas obtidas com as privatizações das estatais, que permitiram aos estados mais endividados abaterem parte significativa de suas dívidas, dentre os quais se destacam os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul⁵³. Conforme foi verificado no Quadro 4, as receitas com as privatizações contribuíram para que houvesse uma leve retração no estoque total das dívidas estaduais como um todo, entre os anos de 1998 e 2000.

A partir da LRF, a prática de refinanciamento, ou mesmo de postergação das dívidas contratadas por entes públicos, foi definitivamente vetada. Antes da implementação da LRF, a liberdade que os estados tinham para determinarem o montante destinado ao pagamento de dívidas, bem como para a realização de operações de crédito, configurava-se num mecanismo de rolagem de suas dívidas e de financiamento de despesas correntes, cuja composição contribuía para o aumento do estoque da dívida pública (NASCIMENTO; DEBUS, 2002). Sendo assim, a imposição de limites máximos para a contratação de operações de crédito, acompanhado de maior esforço na arrecadação tributária, permite tornar mais estável e auto-sustentável a gestão das finanças públicas estaduais.

Uma análise conjunta dos Quadros 6, 7, 8 e 9 permite evidenciar que os estados brasileiros têm se empenhado em aumentar suas arrecadações próprias, apresentando crescimento significativo durante todo o período de análise. O mérito é ainda maior quando se verifica que este esforço ocorreu em um período

⁵³ Os limites contidos na Resolução n.º 78, de 08/07/98 do Senado Federal, para contratação de operações de crédito e para pagamento dos serviços da dívida, não incluem os montantes previstos no Parafe.

de desaquecimento da economia nacional, a partir de 1998, salvas as oscilações positivas verificadas nos anos de 2000 e 2004, conforme o Quadro 4.

O bom desempenho tributário dos estados foi, em parte, reflexo da criação do *Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros* (Pnafe), em meados dos anos 90, que permitiu modernizar e melhorar o sistema estadual de arrecadação tributária. Contudo, a Lei de Responsabilidade Fiscal permitiu reforçar o esforço de arrecadação, uma vez que ela utiliza parâmetros de disciplina fiscal que fixa tetos para os vários tipos de gastos, e para as receitas de operações de crédito, expressos em relação à receita corrente líquida (RCL), cujo montante é altamente correlacionado com o nível de arrecadação própria. Sendo assim, um aumento na arrecadação própria permite maior folga nas decisões de gastos, ao mesmo tempo em que evita infração dos parâmetros da LRF.

Adicionalmente, o aumento do esforço de arrecadação tributária, acompanhado da diminuição das receitas de operações de crédito, tem tornado os estados da federação menos dependentes das transferências federais. Associado a este fato, tem-se que o aumento na taxa de arrecadação própria implica em aumento do ônus tributário sobre a população local. Tais constatações contribuem para aumentar a importância do cidadão-contribuinte e para a efetivação do orçamento participativo, transferindo maior responsabilidade aos governos estaduais na gestão dos recursos públicos locais e criando condições à execução orçamentária eficiente.

No que se refere à receita de transferências, esta é composta, em grande parte, das transferências federais e se constitui num importante mecanismo de equalização da capacidade fiscal dos estados ricos e pobres (como o Fundo de Participação dos Estados). Pode-se afirmar que a diminuição da participação da receita de transferências, no total das receitas estaduais se deve a dois fatores combinados. O primeiro se refere ao fato de que muitas das receitas de transferências – como os Fundos de Participações dos Estados – são calculadas como percentual da arrecadação tributária federal, sendo esta altamente dependente do PIB, que se manteve desaquecido no período. O segundo fator

consiste na criação, pela União e a partir de meados da década de 90, das fontes temporárias de contenção fiscal, que permitiram diminuir a importância relativa do montante de recursos transferidos aos estados⁵⁴.

Contudo, a queda na participação das transferências na receita orçamentária dos estados não foi maior por que estas passaram a conter um importante componente de compensação aos governos estaduais, pelo governo federal, em razão da perda de receitas provenientes do ICMS, decorrente da desoneração da exportação de produtos primários (Lei Kandir – Lei Complementar n.º 17, de 22/11/1997).

O Quadro 11 mostra a evolução das taxas estaduais anuais da despesa total com pessoal ativo e inativo, no período de 1995 a 2004. Percebe-se que, quando se compara as médias entre os anos 1995/1999 e 2000/2004, a maioria dos estados reduziu significativamente a taxa de despesa com pessoal. Esta queda é resultado de medidas como recadastramento de pessoal, reestruturação de carreiras, redução de jornadas de trabalho e de horas extras, dentre outras, com o objetivo de atender aos Programas de Ajuste Fiscal, assinados junto ao Governo Federal, desde a promulgação do Parafe, em 1995, até a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, em seis estados, verificaram-se aumentos das taxas de despesa com pessoal, quais sejam: Roraima (77,5%), Minas Gerais (29,2%), Ceará (26,7%), Bahia (14,9%), Amazonas (11,6%) e São Paulo (5,6), em ordem decrescente de grandeza. Estes aumentos se devem, principalmente, ao fato de que, nos dois últimos anos do período em análise, suas receitas sofreram quedas significativas, quando comparadas aos dois primeiros anos da LRF. Deve-se salientar que a despesa com pessoal apresenta um componente “vegetativo” que limita a queda mais significativa dessa taxa de despesa, principalmente quando a receita orçamentária não apresenta crescimento expressivo⁵⁵. Diante disto, não

⁵⁴ Informações adicionais a respeito das fontes temporárias de contenção fiscal podem ser encontradas em Giambiagi e Além (2000, p. 167).

⁵⁵ Conforme salientam Nascimento e Debeus (2002, p. 25), as legislações trabalhistas garantem algumas vantagens pessoais aos servidores públicos, que incidem sobre os vencimentos básicos e têm efeito expansivo na folha de pagamento: são as promoções de carreira, anuênios, quinquênios e decênios.

devem ser menosprezados os esforços realizados por esses estados para reduzir, ou manter, suas taxas de despesa com pessoal.

Numa análise *cross-section*, é interessante notar que, em qualquer um dos anos do período de análise, as taxas estaduais de despesa com pessoal não apresentaram nenhuma relação com o volume de receita orçamentária total, ou com sua densidade demográfica estadual ou, nem mesmo, com sua extensão geográfica.

A dissociação existente entre receita orçamentária total e a taxa de despesa com pessoal pode ser verificada entre o cruzamento dos dados dos Quadros 6 e 11. Percebe-se que o Distrito Federal e os estados como Roraima, Piauí, Acre, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, que apresentaram as maiores taxas de despesa com pessoal, entre os anos de 1995 a 2000 (acima dos 50%), apresentaram níveis pouco expressivos de receita orçamentária, quando comparados à receita orçamentária do estado de São Paulo, cuja taxa média de despesa com pessoal foi de apenas 35,9% da receita.

Após a LRF, as taxas de despesa com pessoal tornaram-se estáveis na maioria dos estados, ou tiveram pequenos aumento em alguns deles, como resultado do desaquecimento na evolução dos níveis de receita orçamentária total (Quadro 11). Quando se compara as médias entre os anos 1995/1999 e 2000/2004, percebe-se que, apesar das quedas na taxa de despesa com pessoal, verificadas no período de 1995 a 2004, a dissociação entre esta e a evolução da receita orçamentária total (indicador do nível da atividade econômica do estado) ainda persiste. Pode-se verificar que, dentre os estados citados no parágrafo anterior, muitos deles apresentaram níveis questionáveis nesse indicador, quando comparado aos níveis observados para o estado de São Paulo, o que traz indagações a respeito da eficiência nos gastos orçamentários nesses estados.

Quadro 11 – Evolução da taxa de despesa estadual com pessoal¹, em %, 1995 a 2004

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média 95-99	Média 00-04	Var. %
AC	70,81	56,66	63,03	56,37	37,97	46,55	45,17	48,69	54,06	52,81	56,97	49,46	(13,19)
AL	54,60	54,74	46,25	43,44	60,40	36,54	33,73	39,14	45,36	45,67	51,89	40,09	(22,74)
AM	29,32	31,19	37,18	44,45	23,73	23,38	34,37	43,10	43,37	40,91	33,17	37,02	11,61
AP	72,46	51,11	53,29	46,44	42,93	36,11	35,85	42,83	46,81	47,77	53,25	41,87	(21,36)
BA	40,75	39,70	30,45	28,53	36,42	35,00	37,34	41,59	44,78	43,25	35,17	40,39	14,85
CE	32,02	30,29	36,00	22,87	26,01	29,55	30,21	40,99	42,56	43,22	29,44	37,30	26,73
DF	76,33	77,98	68,47	70,54	71,13	46,24	65,36	63,64	43,47	38,41	72,89	51,42	(29,45)
ES	48,71	43,32	43,76	41,35	46,29	27,42	23,47	45,94	42,79	43,01	44,69	36,53	(18,26)
GO	56,72	44,98	33,77	46,80	40,81	37,46	30,61	47,99	40,81	45,78	44,62	40,53	(9,16)
MA	52,07	50,26	42,82	43,60	38,65	25,50	29,82	40,85	46,33	52,99	45,48	39,10	(14,03)
MG	33,93	30,15	26,57	20,98	53,44	29,57	30,62	55,88	49,41	47,85	33,01	42,67	29,23
MS	49,06	44,27	33,70	42,33	40,37	31,19	30,22	41,00	43,75	42,48	41,95	37,73	(10,06)
MT	52,47	40,16	40,11	37,55	36,85	33,45	27,57	44,16	42,43	38,34	41,43	37,19	(10,22)
PA	52,34	52,06	49,09	35,32	45,92	41,37	33,87	48,35	51,19	49,26	46,95	44,81	(4,56)
PB	44,58	48,42	45,11	46,97	45,71	17,30	21,39	50,76	59,86	59,35	46,16	41,73	(9,59)
PE	66,51	50,17	58,05	38,90	51,17	31,70	37,88	53,55	54,74	53,22	52,96	46,22	(12,73)
PI	67,58	57,49	54,73	55,07	52,64	29,91	34,99	54,47	68,14	56,76	57,50	48,86	(15,03)
PR	59,16	58,56	58,53	49,93	27,76	21,05	25,87	41,52	44,67	44,36	50,79	35,49	(30,11)
RJ	66,74	59,45	39,21	50,08	51,15	32,62	27,24	48,78	45,16	40,82	53,33	38,92	(27,01)
RN	67,88	61,75	36,60	51,04	41,98	33,88	35,89	55,39	56,50	54,15	51,85	47,16	(9,04)
RO	73,47	65,19	63,37	36,12	59,97	44,94	42,78	44,85	44,72	45,40	59,62	44,54	(25,30)
RR	18,56	16,04	16,50	19,23	28,98	35,63	16,63	37,55	48,76	37,66	19,86	35,25	77,47
RS	51,15	45,29	38,93	33,38	58,42	26,17	26,24	54,33	54,14	54,11	45,44	43,00	(5,36)
SC	48,09	33,69	38,25	51,76	27,86	21,41	25,14	38,06	48,94	44,46	39,93	35,60	(10,84)
SE	61,32	47,22	30,74	46,33	47,30	30,83	35,03	47,04	52,19	49,93	46,58	43,01	(7,68)
SP	34,14	41,91	14,15	44,20	45,28	28,60	27,85	45,09	45,21	43,00	35,94	37,95	5,60
TO	46,66	34,79	32,56	35,07	32,26	27,23	27,89	31,20	32,31	34,78	36,27	30,68	(15,40)
Média	52,87	46,92	41,90	42,17	43,39	31,87	32,33	46,17	47,87	46,29	45,45	40,91	(9,99)
Heter. ²	0,28	0,27	0,32	0,26	0,27	0,23	0,28	0,15	0,14	0,13	0,28	0,19	(33,29)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Soma das despesas com pessoal ativo, inativo e encargos dividida pela receita total.

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

O cruzamento dos dados do Quadro 11 com os dados referentes à distribuição da população brasileira entre as unidades da federação, contidos no Quadro 12, permite verificar que também não existe uma associação entre a taxa de despesa com pessoal e o nível populacional do estado, tornando-se, este, uma *proxy* do nível estadual de demanda social por bens e serviços públicos. Percebe-se que estados como Amapá, Acre, Rondônia, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, dentre outros, apesar de terem reduzido significativamente suas taxas de despesa com pessoal, ainda não apresentam níveis justificáveis dessa taxa, uma vez que cada uma delas detém menos de 2% da população total brasileira. Esta

afirmação é corroborada quando se verifica que o estado de São Paulo, possuidor da maior receita orçamentária total e da maior quantidade demográfica do país (21,9% da população brasileira), apresentou uma taxa média de despesa com pessoal de apenas 37,9% da receita total (Quadro 11).

O nível da taxa de despesa com pessoal talvez poderia se justificar pela grande extensão geográfica, que implicaria na necessidade de um contingente maior de pessoal para não comprometer a provisão dos bens e serviços públicos. Neste caso, os estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso, Bahia e Minas Gerais, que reduziram suas taxas de despesa para níveis semelhantes, poderiam justificar suas taxas, ainda relativamente elevadas, pelo fato de possuírem as maiores extensões geográficas dentre os estados brasileiros. Por outro lado, este argumento não se aplica aos demais estados, principalmente no que se refere aos menores estados brasileiros, como o Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, cujas taxas foram maiores que 50%, nos três últimos anos do período de análise. Quanto aos demais estados, não existe padrão definido, uma vez que estados de extensão geográfica semelhantes, como Ceará, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, apresentam taxas bem distintas de despesa com pessoal, conforme as médias entre os anos 1995/1999 (Quadro 11).

Destaca-se, em especial, o Distrito Federal, única unidade da federação cuja redução expressiva na taxa de despesa com pessoal se deve ao reconhecido empenho em reduzir o seu quadro de pessoal, conforme pode ser verificado através do Quadro 13. Vale salientar que o Distrito Federal, juntamente com os estados de Roraima e Amapá, possui parte de sua despesa total com pessoal financiada pela União, não contabilizada, portanto, em seu orçamento executado. Sendo assim, o fato de que o Distrito Federal apresentava taxas de despesa com pessoal acima de 70% até 1999, faz suspeitar de que há contratação excessiva de pessoal naquela unidade.

Quadro 12 – *Ranking* da distribuição percentual da população brasileira entre as unidades federativas, 2004¹

UF	%	% acumulada
1. SP	21,86	21,86
2. MG	10,50	32,36
3. RJ	8,43	40,79
4. BA	7,63	48,42
5. RS	5,96	54,38
6. PR	5,61	59,99
7. PE	4,63	64,62
8. CE	4,38	69,00
9. PA	3,70	72,70
10. MA	3,32	76,02
11. SC	3,17	79,19
12. GO	2,98	82,17
13. PB	2,00	84,17
14. ES	1,83	86,00
15. AM	1,70	87,70
16. PI	1,66	89,36
17. AL	1,65	91,01
18. RN	1,63	92,64
19. MT	1,49	94,13
20. MS	1,23	95,36
21. DF	1,23	96,59
22. SE	1,06	97,65
23. RO	0,82	98,47
24. TO	0,69	99,16
25. AC	0,34	99,50
26. AP	0,30	99,80
27. RR	0,20	100,00
Total	100,00	100,00
1. Sudeste	42,63	42,63
2. Nordeste	27,97	70,60
3. Sul	14,74	85,34
4. Norte	7,73	93,07
5. Centro-Oeste	6,93	100,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas estimativas do IBGE.

¹ População total estimada: 177.204.671.

Quadro 13 – Médias estaduais das despesas relacionadas à diminuição do quadro de pessoal¹, em relação à despesa total com pessoal, 2001 a 2004

UF	%	UF	%
1. RR	0,00	15. MS	1,57
2. GO	0,00	16. CE	1,79
3. AP	0,05	17. SP	2,00
4. RS	0,20	18. AC	2,17
5. RO	0,28	19. AL	2,53
6. MT	0,47	20. ES	2,61
7. SE	0,62	21. AM	2,96
8. TO	0,65	22. MG	3,02
9. RN	0,75	23. MA	4,23
10. PE	0,84	24. PA	4,90
11. PR	0,90	25. RJ	7,12
12. SC	0,96	26. BA	9,07
13. PB	1,34	27. DF	71,81
14. PI	1,36		

Fonte: Elaboração própria, com base nas estimativas do IBGE.

¹ Referem-se às despesas resultantes de demissões e dos programas de demissão voluntária.

No que se refere à taxa de déficit primário, esta é, não só um dos melhores indicadores da auto-suficiência da gestão financeira dos entes públicos, conforme Nascimento e Debeus (2002), como também pode ser considerada um indicador do grau de responsabilização fiscal com que os entes se defrontam. Sendo assim, o Quadro 14 permite observar a evolução das taxas de déficit primário dos estados, no período de 1995 a 2004.

Quadro 14 – Evolução da taxa de déficit primário¹ estadual, em %, 1995 a 2004

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média 95-99	Média 00-04
AC	19,91	(7,37)	2,15	5,18	7,89	(9,37)	(7,97)	(5,47)	(7,39)	(5,38)	5,55	(7,12)
AL	(6,72)	19,74	(15,71)	(15,07)	0,40	(2,49)	(16,15)	(15,53)	(6,10)	(8,08)	(3,47)	(9,67)
AM	4,06	(11,41)	(8,37)	4,92	(5,24)	(9,62)	6,56	(3,63)	(4,79)	(4,73)	(3,21)	(3,24)
AP	4,78	(10,96)	(1,36)	(5,15)	(6,34)	(14,22)	(6,25)	(0,54)	(1,17)	(1,78)	(3,80)	(4,79)
BA	1,12	1,15	6,09	30,77	2,46	(5,71)	(2,01)	(6,48)	(4,38)	(7,50)	8,32	(5,22)
CE	1,46	(1,12)	6,35	11,74	17,89	1,59	1,33	(0,64)	(3,45)	(4,87)	7,26	(1,21)
DF	(0,16)	4,18	2,54	1,35	(1,52)	(1,51)	(3,16)	(1,99)	(1,96)	(1,88)	1,28	(2,10)
ES	16,02	7,04	12,79	20,69	7,46	(3,28)	(6,96)	(4,28)	(7,68)	(7,28)	12,80	(5,90)
GO	1,25	2,71	6,58	29,63	15,86	(6,49)	14,20	(5,88)	(8,97)	(4,59)	11,20	(2,34)
MA	(11,24)	(3,56)	(18,44)	(16,49)	8,32	(14,79)	(2,73)	(5,60)	(1,22)	(17,57)	(8,28)	(8,38)
MG	16,47	2,41	(0,14)	23,79	(10,62)	(1,80)	0,27	6,16	(6,00)	(7,33)	6,38	(1,74)
MS	(5,67)	13,35	3,58	14,84	(6,36)	(0,60)	(5,50)	(6,48)	(1,38)	(3,57)	3,95	(3,51)
MT	17,47	(5,43)	(0,70)	15,99	(10,16)	(5,89)	(12,32)	(4,01)	(10,34)	(11,72)	3,44	(8,86)
PA	(1,32)	4,10	2,14	10,74	5,23	(5,14)	(4,64)	(3,31)	(2,59)	(3,25)	4,18	(3,78)
PB	(5,33)	(5,75)	(3,73)	0,54	(0,91)	(5,28)	2,87	1,70	(2,34)	(0,11)	(3,04)	(0,63)
PE	4,43	6,08	(0,78)	31,88	1,61	5,77	3,01	1,18	(4,58)	(5,09)	8,64	0,06
PI	8,12	(2,05)	(2,36)	(3,97)	(5,91)	(12,05)	(9,86)	(2,94)	13,54	(1,17)	(1,23)	(2,50)
PR	4,90	12,18	25,99	50,58	49,62	8,94	(4,72)	(5,63)	(6,97)	(7,25)	28,66	(3,13)
RJ	19,81	28,43	18,03	23,31	9,76	(0,58)	3,20	(1,28)	(7,58)	(7,64)	19,87	(2,78)
RN	7,57	8,94	7,55	38,78	0,23	(3,29)	(2,60)	(2,21)	(2,64)	(2,10)	12,61	(2,57)
RO	31,61	7,42	2,83	42,08	(2,95)	(6,78)	(7,74)	(2,38)	(8,22)	(6,81)	16,20	(6,39)
RR	13,47	3,52	0,70	(2,91)	(3,98)	4,53	4,97	(17,58)	6,19	(20,50)	2,16	(4,48)
RS	5,06	11,01	13,01	28,61	4,76	6,17	2,09	(3,09)	(3,65)	(0,41)	12,49	0,22
SC	6,38	2,30	(2,20)	4,35	(0,51)	7,80	(9,09)	11,95	6,53	(5,79)	2,06	2,28
SE	6,46	2,50	6,86	29,15	5,09	(6,00)	(6,70)	(7,28)	(3,89)	(1,05)	10,01	(4,98)
SP	0,96	(1,21)	6,33	(1,28)	(1,42)	(3,94)	(6,25)	(4,70)	(5,61)	(4,76)	0,67	(5,05)
TO	2,91	34,66	4,39	(0,95)	(6,78)	(10,76)	(10,85)	2,66	3,32	(3,44)	6,85	(3,81)
Média	6,07	4,55	2,75	13,82	2,74	(3,51)	(3,22)	(3,23)	(3,09)	(5,76)	5,98	(3,76)
Heter. ²	1,55	2,30	3,24	1,25	4,24	(1,78)	(2,01)	(1,73)	(1,68)	(0,81)	2,52	(1,60)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ É a diferença entre as despesas não financeiras e as receitas não financeiras dividida pela receita total.

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

Deve-se salientar que a realização de déficits primários por um período de dois anos consecutivos, por exemplo, não deve ser necessariamente interpretado como irresponsabilidade fiscal, se estes vierem como resultado de reduções inesperadas na arrecadação tributária – como conseqüência do desaquecimento da atividade econômica local –, ou devido à necessidade de realização de grandes investimentos públicos imediatos – que têm como retorno, benefícios sociais e, ou econômicos, no médio ou no longo prazos. Entretanto, deve-se ter em mente que a situação de déficit não deve ser mantida por muito

tempo, uma vez que implica em aumento da dívida, comprometendo as finanças públicas e a própria provisão de bens e serviços públicos, em médio prazo.

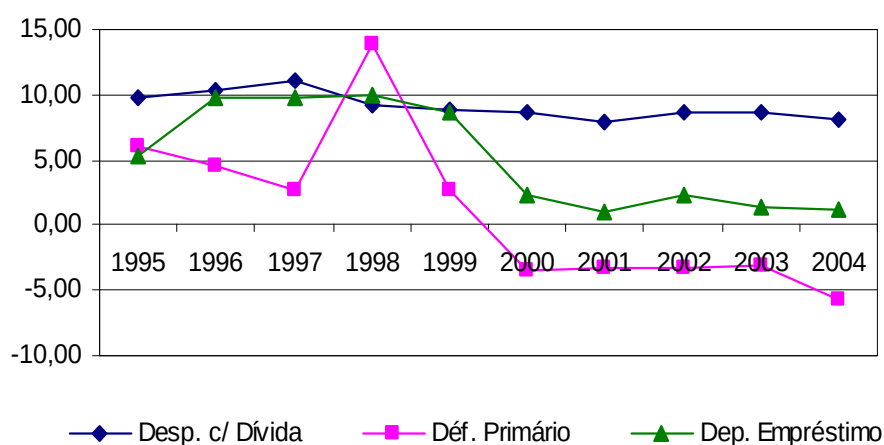
Percebe-se que, entre os anos de 1995 a 2000, diversos estados, independentemente da região a que pertencem, realizaram déficits primários expressivos e consecutivos, que chegaram a superar os patamares dos 20%, 30% e até 40% da receita orçamentária total. Em ordem decrescente de grandeza, destacam-se os estados do Paraná (28,7%), Rio de Janeiro (19,9%), Rondônia (16,2%), Rio Grande do Norte (12,6%), Rio Grande do Sul (12,5%), Goiás (11,2%), Sergipe (10%), e Bahia (8,3%), que, mesmo apresentando déficits primários significativos, desde 1995, aumentaram expressivamente suas taxas de déficit, chegando aos níveis máximos no ano das eleições estaduais, em 1998.

Certamente, contribuíram para os déficits orçamentários, as receitas provenientes das privatizações das estatais estaduais - que foram mais intensas nos anos de 1997 e 1998 - cujo montante permitiu conciliar o pagamento de serviços da dívida (Quadro10) com o aumento dos gastos correntes e, ou, de capital. Convém lembrar que, na metodologia de cálculo do déficit primário são excluídas as receitas provenientes de alienações de bens, dentre as quais se inserem as receitas de privatizações. Sendo assim, alguns estados que apresentaram déficit fiscal, naquele período, podem ter apresentado resultado financeiro positivo.

Se por um lado, as receitas de privatizações permitiram conciliar o aumento no volume destinado ao abatimento de dívidas com o aumento das despesas de custeio, ou investimento, salienta-se que estas receitas já se encontram em fase de esgotamento, uma vez que grande parte das estatais já foi privatizada, entre os anos de 1996 e 2000 (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2002). Adicionalmente, a LRF proíbe a utilização de recursos de privatização para financiar despesas correntes, exceto quando destinadas a formar fundos para a previdência (NASCIMENTO e DEBUS, 2002). Sendo assim, a única alternativa de manutenção, ou redução, do estoque das dívidas estaduais é por meio da adoção de superávits primários.

Pode-se verificar, através do Quadro 14, que todos os estados brasileiros reduziram significativamente suas taxas de déficit primário, sendo que, passados os primeiros anos de ajustamentos à LRF, a totalidade deles apresentou superávit em 2004. A evolução da média anual das taxas de déficit primário estaduais indica que estas passaram de uma taxa em torno de 6% de déficit, em 1995, para um superávit primário em torno de 5,8%, em 2004 (penúltima linha do Quadro 14). Entre os anos 1995/1999, a média da taxa de déficit foi de aproximadamente 6%, enquanto que entre os anos 2000/2004, a taxa foi aproximadamente 3,8% de superávit.

A Figura 7 mostra a evolução conjunta das taxas médias de dependência de empréstimo, de despesa com a dívida e de déficit primário, no período de 1995 a 2004.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 7 – Evolução real média das taxas de despesa com a dívida, de déficit primário e de dependência de empréstimos, 1995 a 2004.

Pode-se verificar que, em média, as taxas de operações de crédito e de despesa com a dívida estiveram bem próximas, entre os anos de 1995 e 1999, enquanto que os déficits primários foram contínuos – pico de déficit ocorreu no

ano de 1998, ano de eleições estaduais. Sendo assim, a realização de operações de crédito em montante igual às despesas com a dívida não permitia a redução do estoque da dívida, enquanto que a manutenção de déficits primários elevados - concomitantemente às altas taxas de juros praticadas desde meados de 1994 - contribuía para aumentar o estoque das dívidas estaduais.

De fato, as receitas de privatizações permitiram abater parte significativa do estoque da dívida (Quadro 4). Uma opção alternativa teria sido a adoção de um déficit bem menor para que houvesse um abatimento maior no estoque da dívida, que poderia, talvez, ter permitido uma redução na taxa básica de juros, no período.

Resta saber, portanto, se os déficits praticados naquele ano de eleições estaduais foram compensados por um aumento na eficiência da execução orçamentária, em relação ao ano anterior. Ou seja, resta verificar se o aumento significativo nos déficits primários estaduais, no ano de 1988, pode ser justificado por um aumento maior em gastos com as funções-fim e na despesa com a dívida, em detrimento às funções-meio.

Como avaliação geral da evolução dos indicadores de desempenho fiscal analisados até o momento, percebe-se que as ações contínuas de disciplina fiscal, adotadas desde a criação do Parafe, em 1995, até a Resolução 78, em 1998, permitiram aos estados estarem mais bem preparados para o cumprimento das regras determinadas a partir LRF, de 2001. Antes mesmo de serem analisados os indicadores utilizados pela LRF, pode-se adiantar que esta lei estabeleceu uma restrição orçamentária forte aos governos estaduais, uma vez que, mesmo nas eleições estaduais de 2002, todos os indicadores de desempenho fiscal mantiveram-se em níveis coerentes com uma postura fiscal responsável.

6.1.2. O desempenho fiscal no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal

Primeiramente, deve-se levar em conta que a LRF ampliou os conceitos de estado, Distrito Federal e município, que passaram a incluir tanto a administração direta quanto as indiretas (autarquias, fundações e empresas

estatais dependentes). Sendo assim, os parâmetros de disciplina fiscal utilizados pela LRF incorporam as novas definições.

Uma vez que os indicadores de desempenho fiscal da nova Lei são expressos em relação à RCL, convém verificar, primeiramente, a evolução da receita corrente líquida das unidades federativas, após a LRF, conforme pode ser verificado no Quadro 15. Percebe-se que todas as unidades federativas apresentaram aumentos expressivos em suas receitas líquidas anuais, dentre os quais se destacam os estados de Mato Grosso (49,8%), Rondônia (41,5%), Goiás (41%), Mato Grosso do Sul (39,7%) e Tocantins (37,5%), em ordem decrescente de grandeza, conforme a variação percentual das médias entre os anos 2000/2002 e 2002/2004 (última coluna do Quadro 15).

Verifica-se, ainda, que as médias anuais da receita corrente líquida dos estados aumentaram continuamente durante todo o período (penúltima linha do Quadro 15), enquanto que o grau de heterogeneidade entre os estados diminuiu continuamente (última linha do Quadro 15), evidenciando que aqueles estados que obtiveram as menores receitas correntes líquidas em 2000 foram os que apresentaram maiores crescimentos no período.

A Figura 8 mostra a evolução real média da receita corrente líquida e da arrecadação própria dos estados e permite evidenciar que parte do aumento da receita corrente líquida é resultado do expressivo aumento da receita própria dos estados (Quadros 7 e 8), uma vez que esta é item importante da receita corrente. Quando comparada à evolução da arrecadação própria, verifica-se que a receita corrente líquida teve crescimento mais acentuado. Isto pode ser explicado por uma provável queda nas transferências voluntárias⁵⁶ e pelo fato de que a receita corrente líquida inclui as receitas correntes das administrações direta e indireta.

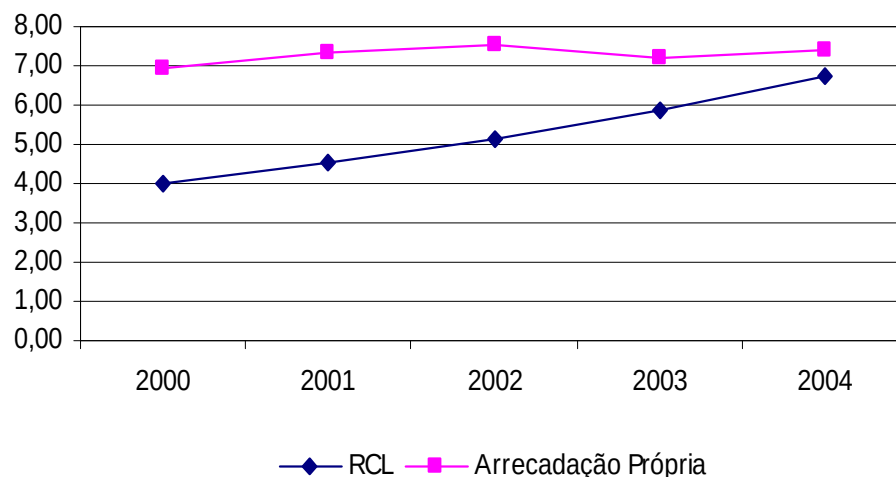
⁵⁶ A Instrução Normativa n°. 1, de 04/05/2001, regulamenta as disposições do Capítulo V da LRF – Das Transferências Voluntárias. As disposições implicam em impedimento ou cancelamento das transferências voluntárias àquele ente que não esteja cumprindo os limites estabelecidos pela LRF, tais como as despesas com a dívida e com pessoal, dentre outros (NASCIMENTO; DEBUS, 2002:34).

Quadro 15 – Evolução real da receita corrente líquida estadual, 2000 a 2004

UF	2000	2001	2002	2003	2004	Média 00-02	Média 02-04	Var. %
AC	0,68	0,78	0,98	1,02	1,16	0,81	1,05	29,46
AL	1,20	1,38	1,48	1,63	1,92	1,35	1,68	24,25
AM	1,93	2,29	2,77	3,05	3,75	2,33	3,19	37,13
AP	0,68	0,70	0,79	0,94	1,21	0,72	0,98	35,48
BA	5,49	5,72	6,69	7,51	9,08	5,97	7,76	30,02
CE	3,10	3,63	3,86	4,08	4,64	3,53	4,19	18,74
DF	3,21	3,42	3,99	4,47	5,31	3,54	4,59	29,64
ES	2,18	2,57	2,56	3,33	4,12	2,43	3,34	37,14
GO	2,67	3,21	3,83	4,55	5,30	3,24	4,56	40,98
MA	1,79	2,12	2,42	2,45	2,95	2,11	2,61	23,39
MG	9,63	11,41	12,54	13,86	16,70	11,19	14,37	28,34
MS	1,34	1,53	1,76	2,12	2,58	1,54	2,15	39,71
MT	1,75	2,09	2,51	3,12	3,87	2,12	3,17	49,77
PA	2,31	2,71	3,20	3,50	4,07	2,74	3,59	31,02
PB	1,60	1,80	1,94	2,23	2,34	1,78	2,17	21,89
PE	3,46	3,80	4,36	4,63	5,30	3,87	4,76	22,89
PI	1,16	1,29	1,59	1,59	1,94	1,34	1,71	27,01
PR	5,71	6,26	7,49	8,37	9,25	6,49	8,37	28,99
RJ	11,53	13,61	15,10	19,17	21,01	13,41	18,43	37,37
RN	1,62	1,78	2,00	2,17	2,62	1,80	2,26	25,55
RO	0,90	1,02	1,20	1,47	1,76	1,04	1,47	41,52
RR	0,52	0,60	0,73	0,66	0,78	0,62	0,72	17,05
RS	6,66	7,38	8,41	9,66	10,74	7,48	9,60	28,33
SC	3,29	3,90	4,37	5,13	5,67	3,86	5,06	31,18
SE	1,21	1,40	1,67	1,81	2,04	1,43	1,84	29,05
SP	32,30	35,68	39,68	43,87	49,48	35,89	44,34	23,57
TO	0,92	1,08	1,39	1,54	1,74	1,13	1,56	37,49
Média	4,03	4,56	5,16	5,85	6,71	4,58	5,91	28,89
Heter. ¹	1,56	1,53	1,50	1,49	1,46	1,53	1,48	(3,11)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 8 – Evolução real das médias anuais da receita corrente líquida e da arrecadação própria dos estados, em R\$ 1.000.000.000,00, 2000 a 2004.

O Quadro 16 mostra a evolução das despesas líquidas com pessoal, no Poder Executivo, em relação à receita corrente líquida, no período 2000 a 2004. Observa-se que foram poucas as unidades federativas que, em algum momento, ultrapassaram o limite de 49% e o limite prudencial de 46,55%, estabelecidos pela LRF; podem ser citados os estados de Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Pulo, em ordem alfabética. Dentre estes, os estados da Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte se mostram como os mais preocupantes, uma vez que apresentaram aumento em suas taxas de despesa líquida com pessoal, no período, ou seja, suas despesas com pessoal têm crescido mais que suas respectivas receitas correntes líquidas. As mesmas características podem ser observadas para os estados do Acre e Alagoas, que, mesmo não ultrapassando o limite de 49%, se encontraram acima do limite prudencial, na maioria dos anos do período.

Quadro 16 – Evolução das despesas líquidas com pessoal, no poder executivo, em relação à receita corrente líquida estadual, 2000 a 2004¹

UF	2000	2001	2002	2003	2004	Média 00-02	Média 02-04	Var. %
AC	47,32	47,22	45,06	48,99	48,58	46,53	47,54	2,17
AL	44,29	44,49	46,87	48,29	48,28	45,21	47,81	5,75
AM	44,76	40,73	39,87	40,74	40,89	41,79	40,50	(3,08)
AP	36,86	37,91	31,14	37,17	39,39	35,30	35,90	1,70
BA	35,89	38,41	41,63	44,21	41,29	38,64	42,38	9,67
CE	42,59	41,44	39,39	41,81	40,09	41,14	40,43	(1,73)
DF	32,89	34,09	32,41	33,59	30,51	33,13	32,17	(2,90)
ES	44,90	40,11	41,52	36,70	33,09	42,18	37,10	(12,04)
GO	49,17	45,96	43,81	45,18	43,04	46,31	44,01	(4,97)
MA	48,54	46,84	40,75	46,96	42,13	45,38	43,28	(4,62)
MG	63,86	62,83	61,67	57,72	48,33	62,79	55,91	(10,96)
MS	45,68	48,07	34,97	37,45	37,22	42,90	36,55	(14,82)
MT	42,66	39,28	36,65	37,40	35,26	39,53	36,44	(7,83)
PA	42,26	42,66	43,12	44,98	43,30	42,68	43,80	2,62
PB	42,10	39,36	48,17	52,63	50,98	43,21	50,59	17,09
PE	49,22	48,17	46,97	46,53	44,55	48,12	46,02	(4,37)
PI	45,22	47,11	48,55	52,49	48,73	46,96	49,92	6,31
PR	45,58	49,05	44,53	46,18	46,74	46,39	45,82	(1,23)
RJ	39,90	35,14	37,55	39,27	31,25	37,53	36,03	(4,01)
RN	41,15	45,76	49,02	48,15	46,57	45,31	47,91	5,75
RO	45,03	39,33	31,18	38,00	37,90	38,51	35,69	(7,31)
RR	38,68	32,95	31,16	24,99	29,86	34,27	28,67	(16,34)
RS	61,68	51,84	48,77	48,69	43,28	54,09	46,91	(13,28)
SC	52,03	46,01	49,44	44,14	44,26	49,16	45,95	(6,53)
SE	57,88	47,39	46,07	47,50	42,95	50,45	45,51	(9,79)
SP	49,27	47,93	47,99	46,68	44,53	48,40	46,40	(4,13)
TO	34,15	35,93	35,70	36,67	39,64	35,26	37,34	5,89
Média	45,32	43,56	42,37	43,45	41,58	43,75	42,47	(2,93)
Heter. ²	0,16	0,15	0,17	0,16	0,14	0,16	0,16	(2,56)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Limite máximo de 49% e limite prudencial de 46,55%, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

O Quadro 17 mostra a evolução das taxas de receitas de operações de crédito em relação à receita corrente líquida. No geral, percebe-se que, todos os estados apresentaram taxas de operações de crédito em patamares bem abaixo do limite de 16,5%, estabelecido pela LRF. A exceção ocorreu nos anos de 2000 e 2002 para o estado de Santa Catarina, cujas taxas elevadas naqueles anos se devem às ações financeiras junto à União e previstas no Parafe. Adicionalmente, na maioria dos estados, as taxas se reduziram expressivamente, como reflexo do aumento acentuado em suas receitas correntes líquidas, enquanto que aqueles que aumentaram suas taxas foram, em geral, os estados que possuíam as menores taxas de operações de crédito, no período.

As taxas de operações de crédito em níveis bem abaixo do nível de 16%, estabelecido pela LRF podem ser explicadas pelo conjunto de restrições impostas pela nova Lei, cuja violação implica na vedação das operações de crédito, quais sejam (NASCIMENTO; DEBUS, 2002): a) os estados que, no ano da implementação da LRF, apresentavam nível de estoque da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida acima de 2,0 (ou 200%) devem reduzir esta relação na proporção de 1/15 ao ano, de modo a chegarem ao limite estabelecido até o ano de 2016; b) os estados que, após a LRF, apresentarem o estoque da dívida acima do limite estabelecido, deverão voltar ao limite legal em até três quadrimestres (por meio de superávit primário), sendo que o excesso deverá ser reduzido em, pelo menos, 25% no primeiro quadrimestre; c) ficam proibidas as operações de crédito entre instituição financeira estatal e o respectivo ente controlador, sendo este o beneficiário; e d) é permitido a realização de operações de crédito entre instituição financeira estatal e outro ente da federação, inclusa a administração indireta, desde que estas não sejam destinadas a financiar despesas correntes ou ao refinanciamento de dívidas que não as contraídas com a própria instituição concedente.

Quadro 17 – Evolução das receitas de operações de crédito em relação à receita corrente líquida estadual, 2000 a 2004¹

UF	2000	2001	2002	2003	2004	Média 00-02	Média 02-04	Var. %
AC	0,00	1,92	4,25	0,82	0,72	2,06	1,93	(6,24)
AL	0,17	0,41	8,13	0,74	0,52	2,90	3,13	7,73
AM	2,82	0,43	0,53	0,27	0,04	1,26	0,28	(77,83)
AP	0,46	0,24	0,26	0,13	0,12	0,32	0,17	(46,39)
BA	6,06	7,76	6,65	5,60	3,46	6,82	5,24	(23,23)
CE	6,23	3,24	5,64	6,70	5,26	5,04	5,87	16,44
DF	0,73	0,88	3,35	1,14	0,99	1,65	1,82	10,33
ES	1,05	0,16	2,04	1,25	0,11	1,08	1,14	4,76
GO	2,60	0,08	0,83	0,70	0,90	1,17	0,81	(30,65)
MA	4,12	1,66	1,24	2,08	0,40	2,34	1,24	(47,00)
MG	1,53	0,48	0,56	0,13	0,06	0,86	0,25	(70,64)
MS	0,79	1,36	1,25	2,31	1,11	1,13	1,56	37,69
MT	3,18	1,44	0,14	0,17	0,17	1,59	0,16	(89,93)
PA	2,73	1,27	0,63	1,00	0,51	1,55	0,71	(53,80)
PB	1,96	1,70	1,86	0,43	2,10	1,84	1,46	(20,53)
PE	0,75	0,73	0,70	0,66	1,33	0,73	0,90	23,17
PI	14,16	1,29	1,14	0,82	1,67	5,53	1,21	(78,11)
PR	4,81	2,94	3,21	1,94	2,19	3,65	2,44	(33,12)
RJ	1,00	2,41	2,79	0,99	1,24	2,07	1,67	(19,05)
RN	1,25	0,85	0,71	0,20	0,80	0,94	0,57	(39,12)
RO	0,18	0,00	5,91	2,90	0,83	2,03	3,21	58,30
RR	0,00	0,36	2,33	0,18	0,14	0,90	0,88	(1,65)
RS	4,44	1,74	1,64	2,92	2,14	2,61	2,24	(14,31)
SC	24,33	0,24	23,64	2,18	1,60	16,07	9,14	(43,12)
SE	2,44	1,27	1,57	0,78	5,37	1,76	2,57	46,04
SP	0,88	0,59	1,23	1,30	1,11	0,90	1,21	34,90
TO	0,94	4,72	8,87	10,28	7,11	4,85	8,75	80,65
Média	3,32	1,49	3,37	1,80	1,56	2,73	2,24	(17,74)
Heter. ²	1,54	1,12	1,40	1,29	1,15	1,35	1,28	(5,56)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Limite de 16,5%, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

Adicionalmente, a LRF procura tornar mais forte a chamada “Regra do Ouro”, da Constituição Federal de 1988, cuja intenção é coibir o financiamento das despesas correntes, via operações de crédito. Segundo Nascimento e Debus (2002), a Regra do Ouro, que consistia em matéria orçada no âmbito da Constituição de 1988 (o limite das operações de crédito é o montante destinado às despesas de capital e que estão previsto na LOA), também passa a ser matéria financeira.

Percebe-se, portanto, que a única maneira de se aumentar as receitas de operações de crédito sem infringir os limite estabelecido pela LRF, é por meio do aumento simultâneo da receita corrente líquida, o que explica, em grande parte, seu crescimento expressivo no período.

Percebe-se que, mesmo que uma unidade da federação tenha autorização para realizar montante expressivo de operações de crédito para financiar um investimento, como uma escola, por exemplo, esta poderá, por cautela, considerar inviável requerer tal receita, uma vez que, quando pronta, a escola necessitará de professores, funcionários e matérias diversos para o seu funcionamento, implicando no aumento das despesas de caráter continuado e redução nas folgas da receita. Em outras palavras, uma vez que as receitas de operações de crédito devem ser utilizadas para financiar investimentos e estes implicam em aumento nas despesas de caráter continuado, a LRF estabelece um incentivo a menos para a realização de operações de crédito, mesmo que este montante esteja bem abaixo do limite estabelecido.

O Quadro 18 mostra a evolução do estoque da dívida consolidada líquida de cada unidade da federação em relação à sua receita corrente líquida, no período de 2000 a 2004. Quando se compara a variação percentual das médias entre os anos de 2000/2002 e 2002/2004 (as duas últimas colunas do Quadro 18), percebe-se que, em nível agregado, a situação é favorável, uma vez que as médias anuais do estoque da dívida consolidada se reduziram continuamente após atingir o pico de 1,5, no ano de 2002, chegando ao patamar de 1,24, em 2004. O grau de heterogeneidade entre as dívidas dos estados aumentou no

período, evidenciando que os estados mais endividados foram, em geral, os que sofreram aumentos em seus estoques de dívida.

Quadro 18 – Evolução do estoque da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida estadual, 2000 a 2004¹

UF	2000	2001	2002	2003	2004	Média 00-02	Média 02-04	Var. %
AC	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,87	0,68	(21,92)
AL	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,12	2,59	21,98
AM	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,79	0,56	(28,81)
AP	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,13	0,26	107,89
BA	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,72	1,62	(5,80)
CE	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	1,00	1,05	5,69
DF	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	0,37	0,35	(6,31)
ES	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,99	0,97	(2,02)
GO	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	2,90	2,46	(15,27)
MA	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	2,47	2,23	(9,72)
MG	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,13	2,43	14,42
MS	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	3,05	2,70	(11,38)
MT	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	2,02	1,55	(23,27)
PA	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,62	0,63	0,53
PB	1,53	1,10	1,42	1,17	1,08	1,35	1,22	(9,38)
PE	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	1,08	1,15	7,12
PI	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,70	1,53	(10,37)
PR	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,29	1,12	(12,92)
RJ	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	2,11	2,13	1,27
RN	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,63	0,52	(17,89)
RO	1,11	1,05	1,45	1,21	1,03	1,20	1,23	2,22
RR	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,31	0,27	(12,77)
RS	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,65	2,81	5,78
SC	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,74	1,75	0,57
SE	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,80	0,69	(13,81)
SP	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	2,06	2,25	9,24
TO	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,33	0,33	(1,01)
Média	1,43	1,33	1,50	1,38	1,24	1,42	1,37	(3,50)
Heter. ²	0,61	0,61	0,58	0,60	0,65	0,60	0,61	2,15

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ O limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal é de R\$2,00 de dívida para cada R\$1,00 de receita corrente líquida.

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

Em nível desagregado, percebe-se que as unidades que se encontram acima do limite estabelecido pela LRF (R\$2,00 de dívida para cada R\$1,00 de RCL) são os estados de Alagoas, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, em ordem alfabética. Contudo, as unidades que se encontram em situação mais desfavorável são os estados de Alagoas, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, que, apesar de terem aumentado expressivamente suas receitas correntes líquidas (Quadro 15), sofreram aumentos mais que proporcionais em seus estoques da dívida consolidada líquida.

Entre aqueles, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul são os quatro maiores estados em termos de receita orçamentária total (Quadro 6) e estão entre os cinco maiores estados em termos de população, representando, conjuntamente, acima de 46% da população brasileira (Quadro 12). A situação desses estados é preocupante, uma vez que, com exceção de Minas Gerais, os demais têm aumentado o montante destinado às despesas com a dívida numa proporção maior que ao aumento da receita corrente líquida, conforme pode ser evidenciado no Quadro 19. O montante que o estado de Minas Gerais tem destinado ao pagamento da dívida não deve ser menosprezado, uma vez que este se manteve sempre acima do patamar de 10,8% da receita corrente líquida, conforme Quadro 19.

Vale salientar que boa parte das despesas com a dívida não é voluntária, mas sim, uma consequência direta dos dispositivos contratuais contidos na Lei n.º 9.496, de 11/09/1997, que permitiram a colateralização de recursos (como o FPE e a receita de ICMS) em caso de moratória ou inadimplência, no que se refere às dívidas refinanciadas junto à União (RIGOLON e GIAMBIAGI, 1999). Isso justifica as altas taxas de despesa com a dívida, em relação à RCL, verificadas para a maioria dos estados, conforme o Quadro 19.

Quadro 19 – Evolução das despesas totais com a dívida em relação à receita corrente líquida estadual, 2000 a 2004

UF	2000	2001	2002	2003	2004	Média 00-02	Média 02-04	Var. %
AC	8,02	11,56	11,50	11,58	7,21	10,36	10,09	(2,58)
AL	8,84	11,60	25,53	15,01	14,19	15,32	18,24	19,05
AM	8,26	9,04	7,64	7,64	6,64	8,32	7,31	(12,14)
AP	2,29	1,86	1,25	0,97	3,02	1,80	1,75	(2,81)
BA	12,73	15,42	15,35	18,01	15,13	14,50	16,17	11,49
CE	13,88	13,95	17,18	16,86	14,23	15,00	16,09	7,24
DF	6,25	5,59	4,90	3,91	3,38	5,58	4,06	(27,18)
ES	9,23	7,79	8,74	11,48	8,06	8,59	9,43	9,79
GO	10,27	10,57	11,02	11,55	11,53	10,62	11,37	7,03
MA	21,73	13,25	14,61	16,46	15,01	16,53	15,36	(7,07)
MG	17,96	14,52	12,03	11,68	10,81	14,84	11,51	(22,46)
MS	10,49	10,96	17,08	11,60	11,80	12,84	13,49	5,05
MT	15,30	14,23	14,40	15,70	14,77	14,64	14,96	2,14
PA	8,79	6,95	5,74	6,01	5,90	7,16	5,89	(17,78)
PB	11,13	11,09	14,04	13,14	13,13	12,09	13,44	11,15
PE	11,15	12,44	13,19	13,01	11,63	12,26	12,61	2,83
PI	13,99	15,84	16,35	13,36	13,89	15,39	14,53	(5,60)
PR	40,91	13,22	13,80	14,21	12,68	22,64	13,56	(40,10)
RJ	9,88	11,58	13,24	11,88	12,01	11,56	12,38	7,02
RN	6,41	6,61	7,82	7,89	6,78	6,95	7,50	7,86
RO	14,53	13,75	12,56	12,06	10,72	13,62	11,78	(13,49)
RR	4,83	3,03	2,45	6,25	5,47	3,44	4,73	37,41
RS	12,81	13,20	14,49	14,74	13,59	13,50	14,27	5,72
SC	27,24	10,15	15,20	12,33	12,49	17,53	13,34	(23,92)
SE	7,30	8,17	8,41	8,43	7,84	7,96	8,23	3,36
SP	10,21	11,31	10,71	12,09	10,71	10,74	11,17	3,96
TO	6,91	6,81	6,10	6,59	8,26	6,61	6,98	5,71
Média	12,27	10,54	11,68	11,27	10,40	11,50	11,12	(3,28)
Heter. ¹	0,63	0,35	0,44	0,36	0,35	0,47	0,39	(18,56)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

Fica evidenciado, portanto, que os estados mais endividados não têm conseguido estabilizar e reduzir o estoque das suas dívidas, apesar do reconhecido esforço fiscal realizado nos últimos anos. Isto é resultado, em grande parte, da inexistência de crescimento econômico expressivo e de uma política de taxas reais de juros elevadas, que têm efeito expansivo mais intenso sobre os aqueles estoques da dívida mais elevados, em termos absolutos. Incluindo-se o fato de que estes estados não só possuem as maiores receitas orçamentárias anuais, mas, também, são as que possuem as maiores participações populacionais, dentre as unidades da federação, pode-se prever que estes acabarão por reclamar, com respaldo popular, novas renegociações junto à União. Esta, por sua vez, não terá argumentos para negar os pedidos no caso destes estados continuarem seguindo a conduta fiscal austera. Neste caso, a adoção de indicadores adicionais de conduta administrativa poderá ser útil, para se legitimar eventuais renegociações entre esses estados e a União.

6.2. A evolução dos desempenhos social e alocativo dos gastos orçamentários

Esta seção dedica-se a avaliação dos desempenhos alocativo e social dos gastos estaduais anuais, analisados em termos médios. Ou seja, cada item analisado aqui representa a média estadual, entendida como o somatório dos itens estaduais (inclusive o Distrito Federal), dividido por 27. Para cada item de despesa, a média é expressa tanto em termos absolutos (ou seja, em termos do valor médio das despesas estaduais) quanto em termos relativos (média estadual da participação de cada item de despesa no total da despesa estadual), enquanto que os indicadores de eficiência referem-se à relação entre cada despesa funcional e a despesa total nas funções administrativas.

Os itens de despesa média expressos em valores reais absolutos têm seus valores influenciados pelos estados possuidores das maiores participações no conjunto dos gastos orçamentários estaduais. Obviamente, para os itens de despesa expressos em termos relativos, cada estado terá o mesmo peso nas despesas relativas médias. Sendo assim, no intuito de detectar o grau de

participação de cada estado nas médias expressas em valores absolutos, é pertinente verificar a participação relativa de cada estado no gasto orçamentário total (média dos anos de 1995 a 2004).

O Quadro 20 mostra as participações de cada estado nas despesas anuais conjuntas dos estados, nos anos de 1995 a 2004, exibidas em ordem decrescente de grandeza. Percebe-se que o estado de São Paulo detém, em média, acima de 30% do conjunto dos gastos orçamentários anuais dos estados, enquanto que os estados do Rio de Janeiro e de Minas Gerais situam-se na segunda e terceira posições, respectivamente, com 10% e 8,9% de participação no gasto total conjunto. Os três estados detêm participação acumulada de 52% no gasto total, enquanto que os quatro estados subsequentes detêm a participação de cerca de 20%. Sendo assim, os outros 20 estados restantes detêm participação acumulada de menos de 30% no gasto total do conjunto dos estados.

Quadro 20 – Participação relativa do gasto orçamentário total de cada estado e do Distrito Federal no gasto total conjunto, em %, média do período 1995-2001

UF	%	% acumulada	UF	%	% acumulada
SP	31,20	31,20	AM	1,58	89,17
RJ	10,02	41,22	MA	1,38	90,55
MG	8,94	50,16	MS	1,28	91,83
RS	6,72	56,88	RN	1,22	93,05
PR	5,43	62,32	PB	1,19	94,25
BA	4,74	67,05	AL	0,99	95,24
DF	3,52	70,57	SE	0,99	96,23
SC	3,37	73,94	PI	0,89	97,12
PE	2,94	76,88	RO	0,78	97,90
CE	2,80	79,68	TO	0,76	98,66
GO	2,34	82,02	AC	0,54	99,20
ES	2,01	84,03	AP	0,45	99,65
PA	1,96	85,99	RR	0,35	100,00
MT	1,60	87,59			

Fonte: Dados da pesquisa.

O Quadro 21 mostra a evolução real das despesas médias estaduais anuais com as despesas funcionais e com a dívida, no período de 1995 a 2004. As três últimas linhas mostram, respectivamente, as médias das despesas médias no subperíodo 1995/1999, as médias das despesas médias no subperíodo 2000/2004 e a variação percentual entre as duas médias. O Quadro 22, por sua vez, mostra a evolução dessas mesmas despesas anuais, porém expressas em termos de suas respectivas participações na despesa total, em cada ano do período.

Percebe-se, pelo Quadro 21, que a despesa total média foi reduzida em 7,1%, entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004. A desagregação da despesa total em funções administrativas (as funções-meio) e funções-fim permite mostrar que as primeiras aumentaram em 17,6%, enquanto que as funções-fim foram reduzidas em 3,6%, entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004. O Quadro 22 mostra que a participação das funções administrativas nos gastos totais aumentou em 14,5%, enquanto que a participação das funções-fim foi reduzida em 3,4%, entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004. No que se refere às despesas com a dívida, percebe-se que estas se reduziram em 53%, em termos absolutos (Quadro 21), e em 19,8%, em termos relativos (Quadro 22), entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004.

Comparando as participações médias das despesas dos subperíodos 1995/1999 e 2000/2004 (a última e a penúltima linhas do Quadro 22), verifica-se que as funções administrativas, que correspondiam a 28,7% da despesa total, no primeiro sub-período, aumentaram suas participações para 32,8%, no segundo sub-período, enquanto que as funções-fim, que correspondiam a 61,6%, no primeiro sub-período, reduziram suas participações para 56,9%, no segundo subperíodo.

Quadro 21 – Evolução das despesas médias¹ anuais, por grupos de funções e da despesa com a dívida, dos estados e do Distrito Federal, em R\$1.000.000,00, 1995 a 2004

	Despesa total	Funções administrativas ²	Funções-fim	Despesa com dívida
1995	8.102,74	2.212,98	4.861,97	1.027,79
1996	8.723,56	2.442,65	5.150,34	1.130,57
1997	12.956,09	2.504,53	6.058,11	4.393,45
1998	11.074,49	3.265,47	6.390,24	1.418,78
1999	9.643,30	2.527,18	5.987,61	1.128,51
2000	9.887,88	3.339,32	5.601,58	946,98
2001	8.581,29	2.148,43	5.583,66	849,20
2002	10.135,26	3.357,88	5.901,29	876,09
2003	9.005,99	3.080,04	5.105,04	820,90
2004	9.326,88	3.303,91	5.236,40	786,57
95-99	10.100,04	2.590,56	5.689,65	1.819,82
00-04	9.387,46	3.045,92	5.485,59	855,95
Var. %	(7,06)	17,58	(3,59)	(52,97)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Para cada item de despesa, a *despesa média* refere-se ao somatório das despesas de cada estado, inclusive o Distrito Federal, dividido por 27.

² Não incluem as despesas com a dívida.

Quadro 22 – A evolução das participações médias¹ anuais das despesas, por grupos de funções e da despesa com a dívida, no total da despesa anual dos estados e do Distrito Federal, 1995 a 2004

	Despesa total	Funções administrativas ²	Funções-fim	Despesa com dívida
1995	100,00	28,38	61,60	10,02
1996	100,00	28,57	60,17	11,26
1997	100,00	27,94	59,17	12,88
1998	100,00	29,42	61,20	9,38
1999	100,00	29,01	61,32	9,67
2000	100,00	36,32	54,71	8,97
2001	100,00	26,81	64,29	8,90
2002	100,00	32,38	59,19	8,43
2003	100,00	33,53	58,09	8,38
2004	100,00	35,13	56,87	8,00
95-99	100,00	28,66	60,69	10,64
00-04	100,00	32,83	58,63	8,54
Var. %	0,00	14,54	(3,40)	(19,79)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Para cada item de despesa, a participação média da despesa refere-se ao somatório das participações das despesas de cada estado, inclusive o Distrito Federal, dividido por 27.

² Não incluem as despesas com a dívida.

Quanto às despesas com a dívida, estas correspondiam a 10% da despesa total, no primeiro subperíodo e reduziram suas participações para 8,5%, no segundo subperíodo. Uma vez que o limite do estoque da dívida, estabelecido pela LRF, é expresso em termos da receita corrente líquida, o bom desempenho tributário dos estados, refletido no aumento expressivo da arrecadação própria, permitiu maior folga nas decisões de gastos com o pagamento da dívida, permitindo que se reduzisse seu montante anual. Percebe-se que, tanto em termos absolutos quanto relativos, a redução na despesa com a dívida foi significativamente maior que o aumento nas despesas com as funções-meio.

Em suma, verifica-se que, a despeito de ter havido redução nas despesas orçamentárias totais, houve, no período de 1995 a 2004, um aumento expressivo nas despesas com as funções-meio, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, em detrimento aos montantes das despesas com as funções-fim e com o pagamento da dívida, que sofreram redução no período.

Sendo assim, é pertinente desagregar tais despesas, no intuito de verificar quais das funções, caracterizadas como administrativas, têm contribuído para o crescimento dos gastos nas funções-meio. O Quadro 23 mostra o comportamento das despesas *médias* direcionados às funções administrativas (funções-meio), desagregada nas funções “Administração e Planejamento”, “Legislativa” e “Judiciária”, bem como o comportamento das suas participações relativas no total gasto em funções administrativas, no período de 1995 a 2004.

Quadro 23 – Evolução das despesas médias¹ em funções-meio, em termos absolutos e em termos de participação na despesa com a função administrativa, 1995 a 2004

Ano	Variação absoluta			Variação da participação relativa		
	Administração e planejamento	Legislativa	Judiciária	Administração e planejamento	Legislativa	Judiciária
1995	1.301,47	227,70	683,80	56,35	16,04	27,61
1996	1.519,01	220,94	702,70	59,84	14,63	25,53
1997	1.513,23	234,67	756,64	59,23	15,11	25,66
1998	2.100,58	235,25	929,64	62,26	13,00	24,74
1999	1.588,33	213,57	725,27	59,36	14,51	26,13
2000	2.504,39	199,25	620,27	73,26	9,72	17,02
2001	1.352,26	219,58	576,59	62,76	13,68	23,55
2002	2.402,53	233,67	721,68	70,60	10,47	18,93
2003	2.148,03	213,11	718,90	68,67	10,33	20,99
2004	2.359,23	218,89	725,79	69,34	10,22	20,44
95-99	1604,53	226,42	759,61	59,41	14,66	25,93
00-04	2153,29	216,90	672,65	68,93	10,89	20,19
Var. %	34,20	(4,21)	(11,45)	16,02	(25,73)	(22,15)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Para cada item de despesa, a *despesa média* em termos absolutos refere-se ao somatório das despesas de cada estado, inclusive o Distrito Federal, dividido por 27, enquanto que a *participação média da despesa* refere-se ao somatório das participações das despesas de cada estado, inclusive o Distrito Federal, dividido por 27.

Quando se compara a variação das médias dos subperíodos 1995/1999 e 2000/2004, verifica-se que as despesas com a função Administração e Planejamento tiveram crescimento expressivo de 34,2%, enquanto as despesas nas funções Legislativa e Judiciária foram reduzidas em 4,2% e 11,5%, respectivamente. Este comportamento se mantém, quando se verifica a evolução das participações dos três itens de despesa no total despendido com as funções administrativas:

Evidencia-se, portanto, que as despesas na função Administração e Planejamento não só têm participação predominante nas despesas totais direcionadas às funções administrativas, como também esta participação cresceu significativamente no período, em detrimento às despesas com as funções Legislativa e Judiciária, que apresentaram comportamento inverso, no período.

A desagregação das funções-meio permitiu verificar a função responsável pelo crescimento dos gastos administrativos estaduais. Entretanto, seria necessário maior nível de desagregação, para que se pudesse detectar o componente de despesa responsável por esse crescimento.

Com a entrada em vigor da Portaria n.º 42, de 14/04/1999, os orçamentos estaduais executados a partir de 2002, e enviados à STN, passaram a apresentar as despesas funcionais sob nova classificação e em número maior de funções. Até a edição da Portaria n.º 42, não existia a função Encargos Especiais, que inclui todas as despesas que a administração pública incorre sem, contudo, estar associado a geração de um bem ou serviço público. Nela estão incluídas, além das despesas com juros e amortizações da dívida, outras despesas financeiras que não geram prestação de serviços, tais como indenizações e ressarcimentos provenientes de precatórios, transferências, e outras afins. Antes, porém, da Portaria n.º 2 entrar em vigor, as despesas classificadas como Encargos Especiais estavam inseridas na função administração e Planejamento, juntamente com as despesas com juros e encargos da dívida.

No intuito de compatibilizar e permitir a comparação das informações orçamentárias para todo o período de 1995 a 2004, e devido à impossibilidade de se desagregar aqueles itens de despesa nos orçamentos anteriores ao ano de 2002,

o presente estudo, continua considerando essas despesas como pertencentes à função Administração e Planejamento, excluindo dessas, porém, as despesas com os serviços da dívida. A discriminação e exclusão da despesa com a dívida do montante referente à função Administração e Planejamento (especificamente, da parcela dos encargos especiais) só foi possível porque, pela classificação econômica das despesas, ela apresenta rubrica própria.

Diante do exposto, o Quadro 24 mostra a participação das despesas com a nova função denominada “Encargos Especiais” (excluindo as despesas com a dívida) no total das despesas destinadas à função Administração e Planejamento (excluindo as despesas com a dívida), para os anos de 2002, 2003 e 2004. Percebe-se que, na grande maioria dos estados, as despesas com encargos especiais têm participação predominante no total das despesas com Administração e Planejamento, em torno de 60%, em média (Quadro 24). A análise de um período de tempo tão curto não trás evidência a respeito da tendência de aumento ou de diminuição dessas despesas, mas sim, de uma estabilidade, para os estados em geral.

Pode-se evidenciar que, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, que são os cinco maiores estados, em ordem decrescente de gasto orçamentário (Quadro 20), destinaram cerca de 80% das despesas administrativas para os encargos especiais – média dos anos 2002 a 2004. Contudo, os estados de Pernambuco, Ceará, Espírito Santo e Pará, que representam menos de 10% dos gastos orçamentários do conjunto dos estados, também destinaram parcela expressiva das despesas administrativas para o pagamento de encargos especiais – entre 65,2%, no Pará, em 2002, e de 91%, no Espírito Santo, em 2003.

Supõe-se que as funções administrativas, assim como a maioria das funções estaduais, tenham incorrido em processo gradativo de contenção de gastos com pessoal, no âmbito dos Programas de Ajuste Fiscal (Parafe) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tal processo incluiu medidas como recadastramento de pessoal, reestruturação de carreiras, redução de jornadas de trabalho e de horas extras (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

Quadro 24 – Proporção das despesas destinadas ao pagamento de encargos especiais¹ em relação ao total despendido com a função administração e planejamento, 2002 a 2004

UF	2002	2003	2004
AC	23,24	26,04	34,20
AL	8,12	1,56	0,10
AM	67,51	69,29	69,97
AP	43,96	46,74	39,33
BA	69,56	72,11	75,29
CE	68,64	69,08	65,76
DF	11,24	10,17	8,63
ES	89,61	90,97	85,95
GO	63,01	69,15	60,85
MA	62,61	60,13	62,03
MG	75,81	78,77	86,33
MS	67,44	63,85	66,35
MT	73,58	77,23	73,83
PA	65,15	65,49	68,91
PB	59,61	56,38	57,01
PE	83,61	83,55	80,37
PI	39,37	46,90	20,71
PR	84,51	88,78	67,97
RJ	89,28	91,69	94,83
RN	58,82	62,86	62,28
RO	56,48	62,65	63,41
RR	23,96	17,78	33,23
RS	89,67	87,04	82,97
SC	46,34	75,40	73,04
SE	57,49	61,41	56,13
SP	85,13	85,44	81,34
TO	38,17	40,77	0,00
Média	59,33	61,53	58,18

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Não inclui despesa com a dívida.

Se a redução expressiva nas despesas com as funções Legislativa e Judiciária pode estar refletindo tal processo de contenção, este efeito reducionista não tem ocorrido nas atividades ligadas à administração e ao planejamento, propriamente ditas. Isto porque, conforme sugere o Quadro 24, a parcela das despesas com Encargos Especiais se manteve constante, para o conjunto dos estados, mantendo-se, por consequência, a parcela diretamente ligada às atividades de administração e planejamento. Uma vez que as despesas na *função* Administração e Planejamento cresceram significativamente, no período, conclui-se que as atividades de administração e de planejamento (exclusive a despesa com a dívida), aumentaram seus gastos na mesma proporção que os encargos especiais.

Embora os resultados aqui expostos – em menor nível de agregação possível, dada a disponibilidade das informações – permitam detectar os componentes do crescimento expressivo das despesas na função Administração e Planejamento, eles não permitem, contudo, que se faça conclusões a respeito da natureza desse crescimento. Entretanto, sabe-se que nela inserem-se atividades cujos gastos não apresentam restrições explícitas, no âmbito do Parafe e da LRF, em especial os gastos com encargos especiais (exclusive as despesas com a dívida), o que abre a possibilidade da adoção de ações oportunistas nas administrações públicas estaduais.

Um fato importante ocorrido no passado recente ilustra bem a capacidade de se contornar os limites estabelecidos no orçamento com objetivo de realocação indevida dos recursos orçamentários. A Constituição Federal de 1988 passou a permitir emissão de títulos da dívida pública para a cobertura de gastos com o pagamento de decisões judiciais de última instância – os chamados precatórios, que o governo é obrigado por lei a pagar. Com o início das renegociações das dívidas estaduais, a partir de 1993, os limites de endividamento dos estados foram estreitados, mas a emissão de títulos para cobrir despesa de precatórios continuava não sendo computada nestes limites. Utilizando-se desse direito, vários estados e alguns municípios, passaram a emitir

esses títulos, especialmente entre 1994 e 1996, que na prática, foram utilizados para o financiamento de outras finalidades de gasto (SANDRONI, 2005).

Na época, o assunto teve grande repercussão, gerando uma investigação parlamentar, cujas conclusões levaram a reforçar os mecanismos de controle sobre essa modalidade de endividamento. Contudo, ainda não existem restrições quanto ao limite de emissão de títulos para esse fim, conforme evidenciado pelo Quadro 24⁵⁷.

Mesmo não se tendo informações que permitam verificar a natureza da evolução dos componentes de despesa na função Administração e Planejamento, os resultados verificados até aqui permitem evidenciar tendência crescente do excedente de gravame nas administrações públicas estaduais, no período de análise. Tais constatações, associadas ao fato de que as arrecadações próprias dos estados aumentaram significativamente, no período, conforme constatado através do Quadro 8, permitem afirmar que o crescente ônus tributário aplicado às sociedades dos respectivos estados tem se constituído num mecanismo indireto de financiamento do excedente de gravame nas administrações públicas estaduais. Caracteriza-se o aumento da ineficiência na alocação dos gastos orçamentários, cujo excedente nada mais é do que uma parcela da renda retirada da sociedade, que não contribui para a geração de bens e serviços públicos e nem mesmo é utilizado para o abatimento do estoque das dívidas estaduais. Excedente este, que pode refletir toda a sorte de intermediações institucionais excessivas, burocracias, privilégios de classe e relações de poder.

O Quadro 25 mostra a evolução real das despesas médias nas funções-fim estaduais, desagregadas, por conveniência, em sete grupos distintos. As três últimas linhas mostram, respectivamente, as médias das despesas médias no subperíodo 1995/1999, as médias das despesas médias no subperíodo 2000/2004 e a variação percentual entre as duas médias.

⁵⁷ A Emenda Constitucional n.º 42, de 2003, que instituiu alterações no Sistema Tributário, abrangia, em sua fase de projeto, questões mais complexas, dentre elas, a definição de limite de recursos orçamentários para o pagamento de precatórios judiciais. Tais questões, entretanto, foram deixadas para uma nova proposta de emenda futura (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2003).

Quadro 25 – Evolução das despesas médias¹ funcionais para o conjunto dos estados, incluindo o Distrito Federal, em R\$ 1.000.000,00, 1995 a 2004

Ano	Funções econômicas		Funções sociais				Assistenciais
	Infra-estrutura	Setor produtivo	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Segurança pública	Habitação e urbanismo	
1995	468,57	239,71	1.479,70	741,47	597,80	112,69	1.222,03
1996	521,46	234,09	1.590,03	607,64	611,55	108,28	1.477,29
1997	1.436,53	289,33	1.373,23	665,55	669,04	140,00	1.484,42
1998	656,84	527,38	1.889,13	732,82	731,91	139,57	1.712,60
1999	415,72	630,24	1.833,95	711,16	722,22	98,46	1.575,86
2000	444,65	317,63	1.822,72	765,54	770,00	124,71	1.356,32
2001	497,33	243,99	1.930,48	976,73	865,72	126,83	942,59
2002	481,84	315,60	1.884,69	1.113,73	992,35	118,87	981,52
2003	357,14	240,19	1.688,04	1.012,85	830,80	82,62	885,11
2004	421,94	207,69	1.557,82	1.172,78	777,29	98,47	1.000,41
95-99	699,82	384,15	1.633,21	691,73	666,51	119,80	1.494,44
00-04	440,58	265,02	1.776,75	1.008,33	847,23	110,30	1.033,19
Var. %	(37,04)	(31,01)	8,79	45,77	27,12	(7,93)	(30,86)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Para cada item de despesa, a *despesa média* refere-se ao somatório das despesas de cada estado, inclusive o Distrito Federal, dividido por 27.

Comparando as médias dos subperíodos 1995/1999 e 2000/2004, percebe-se que as despesas nas funções “Infra-Estrutura” e “Setor Produtivo”, caracterizadas como as funções econômicas dos estados, tiveram reduções expressivas, da ordem de 37% e 31%, respectivamente. As funções Assistenciais (Assistência e Previdência, mais Trabalho) também tiveram suas despesas reduzidas em montante significativo, da ordem de 31% (Quadro 25). Quanto às funções caracterizadas como funções sociais dos estados, apenas a função “Habitação e Urbanismo” sofreu redução nas suas despesas, em torno de 7,9%. As demais funções, “Educação e Cultura”, “Saúde e Saneamento”, e “Segurança Pública”, foram as únicas que tiveram aumentos nas suas despesas, da ordem de 8,8%, 45,8% e 27,1%, respectivamente.

Contribuíram para os aumentos dos recursos direcionados às funções “Educação e Cultura” e “Saúde e Saneamento” o estabelecimento de limites mínimos para gastos em educação e em saúde, através das vinculações dessas

despesas em proporção fixa das receitas de impostos, estaduais e municipais, seguindo a tendência de descentralização fiscal no Brasil.

No que se refere aos gastos com educação, os aumentos dos recursos foram possíveis devido a dois tipos de vinculação das receitas orçamentárias estaduais para essa área. O primeiro se refere ao artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que estabelece o mínimo de 25% da arrecadação anual dos estados, provenientes de impostos, a ser aplicada à educação, sendo 60% desse montante destinado ao ensino fundamental. Neste caso, o próprio aumento das receitas próprias dos estados, que foi expressivo no período de 1995 a 2004 (Quadro 8), contribuiu para o aumento das despesas nessa área.

Outro tipo de vinculação das receitas estaduais para a educação, refere-se ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), instituído com a Emenda Constitucional n.º 14 e a Lei de 9.424, de 1996, e o Decreto n.º 2.264, de 1997. O sistema de financiamento do FUNDEF procura garantir montante satisfatório de recursos aplicados no ensino fundamental: por meio de uma fórmula específica, calcula-se o valor mínimo por aluno matriculado nas escolas da rede estadual. Do montante total, no mínimo 60%, devem ser gastos com a remuneração dos professores e no máximo 40% devem ser direcionados a despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental⁵⁸ (MENDES, 2001).

No que se refere aos gastos com saúde, duas ações podem explicar os aumentos dos recursos destinados a essa área. A primeira, refere-se a aprovação da Emenda Constitucional n.º. 12, de 15/08/1996, pelo Congresso Nacional, outorgando competência à União para instituir a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Parte dessa receita passou a estar vinculada ao financiamento de gastos no setor de saúde, que, embora em montante

⁵⁸ As receitas que constituem o FUNDEF são provenientes de: 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE); 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); e 15% da Desoneração de exportações, de que trata a lei Complementar n.º. 87/96 (Lei Kandir). No caso em que a receita arrecadada das fontes citadas não atingir o valor mínimo por aluno/ano, o Fundo receberá complementação por parte da União (MENDES, 2001).

marginal, permitiu regularizar os fluxos mensais de repasses à rede hospitalar⁵⁹ (GARSON e ARAÚJO, 2001). A vigência da CPMF seria de 13 meses, a contar do dia 24/01/1997, mas, devido ao seu grande poder de arrecadação, ela passou a ter seu prazo estendido continuamente, sofrendo apenas alterações para cima na sua alíquota.

A segunda, e mais importante, vinculação das receitas para a área da saúde refere-se à aprovação da Emenda Constitucional n.º 29, de 2000, que obrigou os estados a aplicarem, até o ano de 2004, 12% das receitas próprias e de transferências constitucionais para a área da saúde (GARSON; ARAÚJO, 2001). Neste caso, o próprio aumento das arrecadações próprias dos estados contribuiu para o aumento das despesas nessa área.

O Quadro 26 mostra a evolução das participações médias anuais das funções-fim estaduais, desagregadas em sete grupos distintos, e da despesa com a dívida, na despesa total anual. As três últimas linhas mostram, respectivamente, as médias das participações médias anuais no subperíodo 1995/1999, as médias das participações médias anuais no subperíodo 2000/2004 e a variação percentual entre as duas médias.

A comparação das participações médias das despesas nos subperíodos 1995/1999 e 2000/2004 (a última e penúltima linhas do Quadro 26) permite verificar as prioridades dos gastos estaduais nas funções-fim, bem como a sua evolução no período de 1995 a 2004. Percebe-se que, no primeiro subperíodo, os recursos estaduais em funções-fim estavam direcionadas às funções Educação e Cultura (19,2%), Assistenciais (13,1%), Saúde e Saneamento (8,6%) e Segurança Pública (7,1%), em ordem decrescente de prioridade. A inclusão da despesa com a dívida na análise coloca este item como a terceira prioridade no subperíodo (10,6%) atrás apenas das despesas com Educação e Cultura e as com as funções Assistenciais. No segundo subperíodo, a função Educação e Cultura (18,6%) continuou sendo prioritário, mas as funções Assistenciais (10,7%) perderam a segunda posição para a função Saúde e Saneamento (11,2%), enquanto que as

⁵⁹ A alíquota da CPMF incide sobre todas as transações financeiras da economia, com exceção dos saques do FGTS, PIS/Pasep, seguro desemprego e benefícios da previdência de até 10 salários mínimos (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 1996).

despesas com a dívida passaram para a quarta posição (8,5%), se aproximando da Função Segurança Pública (8,1%). As funções Infra-Estrutura e Setor Produtivo, consideradas funções econômicas dos estados, participaram, conjuntamente, com 11,7% dos gastos totais (6,9% + 4,8%) no subperíodo 1995/1999. No segundo subperíodo suas participações conjunta caíram para 8,7%.

Quadro 26 – Evolução das participações médias¹ anuais das despesas funcionais e da despesa com a dívida, no total da despesa anual para o conjunto dos estados, inclusive o Distrito Federal, 1995 a 2004

Ano	Funções econômicas		Funções sociais				Assistenciais	Despesa com dívida
	Infra-estrutura	Setor produtivo	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Segurança pública	Habitação e urbanismo		
1995	6,67	4,58	19,93	9,32	7,33	1,11	12,67	10,02
1996	7,35	4,12	18,96	8,42	6,85	0,87	13,58	11,26
1997	7,75	3,49	17,83	8,75	6,95	1,07	13,32	12,88
1998	7,70	6,21	18,87	8,04	6,52	1,37	12,49	9,38
1999	5,18	5,43	20,44	8,56	7,65	0,73	13,33	9,67
2000	6,27	3,16	18,63	8,24	7,08	1,22	10,10	8,97
2001	7,05	3,09	21,72	11,69	7,97	1,60	11,18	8,90
2002	5,49	3,18	18,09	11,76	8,81	1,26	10,45	8,43
2003	4,53	2,87	17,95	11,82	8,63	1,25	10,93	8,38
2004	5,10	2,53	16,69	12,60	7,75	1,28	10,93	8,00
95-99	6,93	4,77	19,21	8,62	7,06	1,03	13,08	10,64
00-04	5,69	2,97	18,62	11,22	8,05	1,32	10,72	8,54
Var. %	(17,95)	(37,79)	(3,08)	30,17	14,00	28,36	(18,05)	(19,79)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Para cada item de despesa, a participação média da despesa refere-se ao somatório das participações das despesas de cada estado, inclusive o Distrito Federal, dividido por 27.

Pode-se argumentar que os investimentos e os diversos tipos de equipamentos e materiais requeridos na função “Saúde e Saneamento” são mais dispendiosos do que aqueles requeridos nas outras funções, como “Habitação e Urbanismo”, o que justifica a estabilidade nas posições relativas de cada função. Entretanto, também são dispendiosos os investimentos e equipamentos requeridos na função “Infra-Estrutura”, de modo que se pode dizer que a quantidade física ofertada de infra-estrutura é nitidamente menor que a

quantidade ofertada de bens e serviços referentes à função “Saúde e Saneamento”.

Quanto às demais funções, suas posições ordinais não podem ser estabelecidas, com segurança, com base unicamente em valores monetários. Sendo assim, é pertinente a análise da evolução das participações relativas dos itens de despesa. O Quadro 26 permite verificar que as funções “Infra-Estrutura” e “Setor Produtivo” tiveram reduções da ordem de 18% e 37,8%, respectivamente, comparando as médias dos subperíodos 1995/1999 e 2000/2004, enquanto que as despesas nas funções “Assistenciais” tiveram suas participações reduzidas em 18% (Quadro 26). Quanto às funções sociais, a função “Educação e Cultura” sofreu queda na participação de suas despesas, da ordem de 3,1%, cuja causa se deve ao aumento mais que proporcional nos gastos com as funções-meio (Quadros 22 e 23), uma vez que suas despesas cresceram em termos absolutos (Quadro 25). As funções “Saúde e Saneamento”, “Segurança Pública”, e “Habitação e Urbanismo”, tiveram suas participações aumentadas em 30,2%, 14% e 28%, respectivamente.

No que se refere à função “Habitação e Urbanismo”, suas despesas médias caíram 7,9%, em termos absolutos, mas aumentaram 28,4%, em termos relativos. Contudo, suas despesas representam um montante pouco expressivo, frente às demais despesas médias funcionais e frente à despesa média com a dívida, conforme os Quadros 25 e 26.

No que se refere às funções “Assistenciais”, estas se subdividem nas funções “Previdência”, “Assistência” e “Trabalho”, cujas respectivas participações naquele montante, em 2004, foram na média de 79,6%, 17,2% e 3,2%, para o conjunto dos estados⁶⁰. Tais informações permitem afirmar que a redução nas despesas com as funções Assistenciais se deve, em grande parte, à redução nas despesas previdenciárias, sendo esta reflexo da implementação de várias Emendas e Leis Complementares, no âmbito da reforma previdenciária,

⁶⁰ Médias obtidas a partir das execuções orçamentárias dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal, ano fiscal de 2004. Os dados originais estão disponíveis no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (www.stn.gov.br).

iniciada no final de 1998 (BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2001 e 2002).

As reduções verificadas nas despesas com as funções “Infra-Estrutura” e “Setor Produtivo” (as funções econômicas dos estados) não podem ser atribuídas ao processo de privatizações ocorrido desde meados da década de 90, uma vez que as despesas funcionais referem apenas às da Administração Direta dos estados, não incluindo, portanto, as despesas referentes às suas Autarquias, Fundações e Estatais. As reduções são mais bem explicadas por dois fatores que se interagem. O primeiro, refere-se ao fato de que, ao contrário das despesas em educação e saúde, as despesas referentes às funções “Infra-Estrutura” e “Setor Produtivo” não estão amparadas por nenhum decreto, ou lei que estabeleça algum tipo de vínculo com as receitas estaduais. O segundo fator refere-se aos próprios limites estabelecidos pela LRF, que utiliza de parâmetros expressos em termos da receita corrente líquida (RCL). Assim como as demais despesas funcionais, as despesas nas funções “Infra-Estrutura” e “Setor Produtivo” incluem despesas de investimento, que aumentam o estoque patrimonial naquelas funções, e as despesas de custeio, que são as despesas correntes (de caráter contínuo) que garantem o funcionamento e a manutenção daquelas funções. Neste caso, uma diminuição nas despesas com investimento, naquelas funções, pode estar caracterizando uma medida cautelar frente a uma eventual queda da receita corrente líquida, que poderia comprometer o cumprimento de alguns dos limites máximos de gastos estabelecidos pela LRF.

Sendo assim, as expressivas reduções nas despesas com as funções “Infra-Estrutura” e “Setor Produtivo” são consequência direta dos limites estabelecidos pela LRF e das vinculações das receitas nas áreas de educação e saúde. Neste caso, as despesas destinadas àquelas funções podem ser caracterizadas como um montante resíduo, a ser definido nas últimas etapas, tanto de elaboração quanto de execução do orçamento. Este montante torna-se menor na medida em que se eleva o excedente de gravame na execução orçamentária.

Deve-se chamar a atenção ao fato de que, na medida em que cresce a população de cada estado, aumenta a demanda social por bens e serviços públicos, de modo que, diante de recursos orçamentários limitados, torna-se ainda mais urgente a necessidade de se reduzir o excedente de gravame orçamentário. O Quadro 27 mostra a evolução da despesa total média, das despesas funcionais médias e da despesa média com a dívida, em termos *per capita*. Ou seja, o quadro mostra, para cada item, as médias anuais do quanto foi despendido, para cada pessoa residente em cada estado. As três últimas linhas mostram, respectivamente, as médias das despesas *per capita* médias no subperíodo 1995/1999, as médias das despesas *per capita* médias no subperíodo 2000/2004 e a variação percentual entre as duas médias.

Quadro 27 – Evolução *per capita* das despesas médias² funcionais e da despesa média com a dívida para o conjunto dos estados, inclusive o Distrito Federal, em R\$1,00, 1995 a 2004

Ano	Despesa total	Funções administrativas	Funções econômicas	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Segurança pública	Habitação e urbanismo	Assistenciais	Despesa c/ dívida
1995	1.551	465	178	308	156	110	23	185	121
1996	1.610	443	196	300	151	114	21	225	154
1997	1.709	438	208	282	164	114	22	230	245
1998	1.852	532	263	344	161	123	27	242	153
1999	1.648	436	190	335	168	127	17	237	134
2000	1.726	592	180	317	158	131	29	186	131
2001	1.535	417	169	325	186	112	34	172	116
2002	1.727	552	152	309	212	164	28	178	125
2003	1.442	514	115	256	178	132	36	151	110
2004	1.531	544	126	258	196	118	26	151	108
95/99	1.674	463	207	314	160	118	22	224	161
00/04	1.592	524	148	293	186	131	31	167	118
Var. %	(4,90)	13,17	(28,50)	(6,69)	16,25	11,02	40,09	(25,45)	(26,91)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Para cada indicador, a média refere-se ao somatório dos indicadores de cada estado, inclusive o Distrito Federal, dividido por 27.

Percebe-se que a despesa total média *per capita* sofreu redução de 4,9%, entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004. A desagregação da despesa total permite verificar que as despesas que tiveram aumentos, em termos *per capita* no período foram aquelas referentes às funções “Habitação e Urbanismo” (40,1%), “Saúde e Saneamento” (16,3%), “Administrativas” (13,2%) e “Segurança Pública” (11%), em ordem decrescente de aumento. Quanto aos itens de despesa *per capita* que apresentaram quedas, as funções econômicas foram as que sofreram a maior redução na despesa (-28,3%), entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004, seguido da despesa com a dívida (-26,9%).

No subperíodo 1995/1999, cada estado brasileiro gastou, em média, o total de R\$1.674, enquanto que, no subperíodo 2000/2004, o gasto total *per capita* médio foi de R\$1.592. Analisando-se apenas os valores extremos nas funções-fim, verifica-se que, na primeira metade do período, foram despendidos R\$207 nas funções econômicas, para cada pessoa residente, enquanto que R\$22 foram despendidos na função “Habitação e Urbanismo”. No subperíodo 2000/2004, foram despendidos R\$293 na função “Educação e Cultura”, enquanto que foram despendidos R\$31 na função “Habitação e Urbanismo”, em termos *per capita*. No que se refere à despesa *per capita* com a dívida, pode-se verificar que, comparada às funções-fim, esta ocupava a quarta colocação, no subperíodo 1995/1999, enquanto que no subperíodo seguinte, sua posição passou para a penúltima colocação, dentre as funções-fim.

Dentre as despesas que apresentaram aumento *per capita*, entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004, somente aquelas referentes às funções “Administrativas”, “Saúde e Saneamento” e “Segurança Pública” também apresentaram aumento em termos absolutos (Quadro 21), evidenciando que as despesas nessas áreas cresceram, em média, mais que o crescimento populacional estadual. Quanto à função “Educação e Cultura”, sua despesa *per capita* sofreu redução no período (6,7%), indicando que, em média, o crescimento populacional estadual foi maior que o crescimento das despesas na função “Educação e Cultura”.

No que se refere à função “Habitação e Urbanismo”, o aumento da ordem de 40% na sua despesa média *per capita*, contradiz com a redução de 7,9%, ocorrida na sua despesa média, expressa em termos absolutos. Esta aparente contradição ocorre porque as médias expressas em valores absolutos têm seus valores influenciados pelos estados que possuem as maiores participações no conjunto dos gastos orçamentários estaduais. Quando os itens de despesa, em cada estado, são expressos em termos *per capita*, cada estado passa a ter o mesmo peso nas despesas *per capita* médias. Sendo assim, pode-se afirmar que a redução nas despesas destinadas à função “Habitação e Urbanismo” ocorreu principalmente naqueles estados que detêm maiores participações na despesa orçamentária total do conjunto dos estados brasileiros, enquanto que, na maioria dos estados, a despesa naquela função foi aumentada numa proporção maior que o aumento populacional.

As evidências sugerem que o aumento nas despesas com as funções sociais, no período de 1995 a 2004, ocorreu no sentido de aumentar o atendimento às demandas locais por “Saúde e Saneamento” e por “Segurança Pública”. Contudo, esse aumento foi apenas parcialmente suficiente para aumentar a despesa na função “Habitação e Saneamento” e insuficiente para aumentar o atendimento na função “Educação e Cultura”, mesmo tendo suas despesas vinculadas às receitas estaduais.

O Quadro 28 mostra a média de diversos indicadores anuais de eficiência parcial e do indicador de eficiência global na alocação das despesas orçamentárias, permitindo analisar a evolução do excedente de gravame médio nas execuções orçamentárias anuais, bem como a magnitude do benefício social local proporcionado pela existência dos estados. As três últimas linhas mostram, respectivamente, as médias no subperíodo 1995/1999, as médias no subperíodo 2000/2004 e a variação percentual entre as duas médias.

Quadro 28 – Indicadores médios¹ anuais de eficiência parcial e global na alocação das despesas orçamentárias para o conjunto dos estados, inclusive o Distrito Federal, 1995 a 2004

	Infra-estrutura	Setor produtivo	Assistenciais	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Segurança pública	Habitação e urbanismo	Despesa c/ dívida	Eficiência global ²
1995	0,28	0,21	0,58	0,79	0,37	0,30	0,05	0,44	3,02
1996	0,36	0,19	0,65	0,80	0,36	0,31	0,05	0,46	3,19
1997	0,36	0,14	0,61	0,73	0,37	0,30	0,06	0,58	3,15
1998	0,32	0,25	0,53	0,70	0,32	0,26	0,06	0,35	2,80
1999	0,24	0,32	0,65	0,87	0,40	0,34	0,04	0,38	3,24
2000	0,23	0,10	0,37	0,59	0,28	0,24	0,05	0,28	2,15
2001	0,29	0,13	0,47	0,90	0,49	0,33	0,07	0,37	3,05
2002	0,19	0,11	0,36	0,60	0,40	0,30	0,05	0,27	2,29
2003	0,15	0,09	0,34	0,56	0,37	0,26	0,05	0,26	2,08
2004	0,16	0,08	0,32	0,49	0,37	0,23	0,04	0,23	1,92
95-99	0,31	0,22	0,60	0,78	0,37	0,30	0,05	0,44	3,08
00-04	0,20	0,10	0,37	0,63	0,38	0,27	0,05	0,28	2,30
Var. %	(35,48)	(53,75)	(38,33)	(19,23)	2,70	(10,00)	(0,00)	(36,36)	(25,32)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Para cada indicador, a média refere-se ao somatório dos indicadores de cada estado, inclusive o Distrito Federal, dividido por 27.

² Refere-se ao somatório das despesas nas funções-fim, mais a despesa com a dívida, dividido pelo montante despendido nas funções administrativas (“Administração e Planejamento” + “Legislativa” + “Judiciária”).

No que se refere às médias verificadas no subperíodo 1995/1999, percebe-se que a maior eficiência parcial encontra-se na função “Educação e Cultura” (0,78), indicando que, para cada R\$1,00 gasto nas funções administrativas (“Administração e planejamento” + “Legislativa” + “Judiciária”), os estados gastaram, em média, R\$0,78 em educação e cultura. O menor valor da eficiência parcial encontra-se na função “Habitação e Urbanismo”, cujo gasto médio foi de R\$0,05 para cada R\$1,00 gasto nas funções administrativas. A despesa com a dívida ocupava a terceira posição, dentre os indicadores de eficiência parciais, cujo montante foi de R\$0,44 para cada R\$1,00 gasto nas funções administrativas, no subperíodo 1995/1999. Quanto às médias do subperíodo 2000/2004, percebe-se que a despesa com a dívida perdeu sua posição para eficiência parcial na função “Saúde e Saneamento”. Esta que passou

a ocupar o terceiro lugar, obtendo R\$0,38 para cada R\$ 1,00 gasto nas funções administrativas, enquanto que a despesa com a dívida passou para R\$0,28.

Quanto às variações nas médias dos indicadores parciais entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004, o Quadro 28 mostra que somente o indicador referente à função “Saúde e Saneamento” apresentou aumento em seu valor, embora 2,7% represente aumento pouco expressivo. Quanto aos demais indicadores parciais, os referentes às funções “Setor Produtivo” e “Assistenciais”, apresentaram as maiores quedas em seus valores, da ordem de 53,8% e 38,3%, respectivamente, seguidos do indicador referente à despesa com a dívida, cujo valor médio reduziu em 36,4%, entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004.

O indicador de eficiência global permite verificar a evolução do excedente médio de gravame das execuções orçamentárias estaduais. Este indicador parte da pressuposição de que, para um montante constante de despesa total, uma queda nas despesas em algumas funções-fim deveria ser compensada por um aumento no gasto em outras funções-fim, ou por um abatimento do estoque da dívida estadual, tal que o somatório dessas variações seja nulo. Por conseguinte, uma queda nas despesas em funções-fim ou na despesa com a dívida não deveria ser acompanhada de um aumento nas despesas com as funções-meio, uma vez que se caracterizaria uma perda de eficiência na alocação das despesas orçamentárias – perda de eficiência alocativa.

Percebe-se, pelo Quadro 28, que a eficiência global média na alocação das despesas orçamentárias sofreu redução no período. Enquanto que, no subperíodo 1995/1999, a eficiência média foi de R\$ 3,08 despendido no conjunto das funções-fim e com a dívida, para cada R\$1,00 gasto nas funções administrativas, no subperíodo 2000/2004, o nível desta eficiência caiu para R\$2,30. A variação na média de eficiência resultou em redução de 25,3%, entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004. A maior eficiência global média do período foi no ano de 1999, quando se gastou R\$3,24, para cada R\$1,00 gasto nas funções administrativas, enquanto que a menor eficiência foi no último ano

do período, quando se gastou R\$1,94, para cada R\$1,00 gasto nas funções administrativas.

Em relação ao período 2000/2004, uma análise mais detalhada permite constatar que, passado o ano de 2001, a grande maioria dos estados sofreu quedas e oscilações significativas em seus níveis de eficiência, mesmo no último ano do período, quando quase todos os estados tiveram aumentos expressivos em suas receitas orçamentárias totais. Supõe-se que uma queda na receita total pode justificar a queda na eficiência orçamentária daquele ano, uma vez que o funcionamento da máquina pública requer certa estabilidade nos gastos direcionados às funções-meio. Por outro lado, deve-se esperar que um aumento na receita venha acompanhado de aumento da eficiência orçamentária, uma vez supondo que sobrariam mais recursos a serem aplicados nas funções-fim, enquanto que o aumento de gastos requerido nas funções-meio seria proporcionalmente menor.

Percebe-se que, no ano das eleições de 1998, todos os níveis médios de eficiência parciais sofreram reduções em seus valores, quando comparados ao ano anterior, com exceção do indicador referente à função “Setor Produtivo”, acarretando a redução no valor do índice de eficiência global. O Quadro 25 permite verificar que, naquele mesmo ano, houve aumentos significativos nas despesas absolutas ditas “Sociais”, quais sejam: “Educação e Cultura” (37,6%), “Saúde e Saneamento” (10,1%) e “Segurança Pública” (9,4%), enquanto que a função “Habitação e Urbanismo” mantiveram-se praticamente constante. Diante de escassez de recursos, essas funções são os principais alvos quando da realização de gastos em anos de eleição, devido ao fato de serem facilmente percebidos pela sociedade local.

Quanto ao ano de 2001, que precede as eleições de 2002, observa-se, pelo Quadro 28, que todos os indicadores médios apresentaram, sem exceção, aumentos na eficiência alocativa. O Quadro 25 mostra que, naquele ano, todas as funções sociais apresentaram aumentos em suas despesas absolutas: “Educação e Cultura” (5,9%), “Saúde e Saneamento” (27,6%), “Segurança Pública” (12,4%) e “Habitação e Urbanismo” (1,7%).

Apesar de que as eleições estaduais, no período de 1995 a 2004, ocorreram nos anos de 1998 e 2002, acredita-se que os gastos eleitoreiros referentes às eleições de 2002 ocorreram, em grande medida, no ano de 2001. Isto se deve ao fato de que a LRF restringe os aumentos excessivos de despesas em ano de eleição. Pelo disposto no art. 42, da LRF, nenhuma despesa poderá ser contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato de qualquer titular de Poder ou órgão, sem adequada e suficiente disponibilidade de recursos para o seu atendimento, dentro do exercício financeiro ou, em caso de valores a serem pagos no exercício seguinte, sem que existam recursos em caixa para tal finalidade. Posteriormente, a Lei de Crimes Fiscais caracterizou como crime, punido com reclusão de um a quatro anos, ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com a determinação do referido artigo (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

As diferenças quanto às execuções orçamentárias entre os anos de 1998 e 2001 são mais bem evidenciadas por meio da análise do Quadro 29, que mostra a evolução de alguns dos indicadores médios analisados até o momento. Percebe-se que a taxa de dependência de empréstimos e a taxa de déficit primário atingiram valores máximos no ano de 1998, enquanto que, em 2001 a taxa de dependência de empréstimos foi a menor do período e o superávit manteve-se em nível satisfatório. A taxa de despesa com a dívida em 2001 foi a menor do período, enquanto que o estoque da dívida teve redução em relação ao ano anterior.

Quadro 29 – Evolução dos indicadores médios das execuções orçamentárias estaduais, 1995 a 2004

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Receita orçamentária total ¹	8,15	9,25	14,92	11,20	10,13	9,93	9,94	9,91	8,91	9,31
Taxa de dependência de empréstimos	5,21	9,77	9,80	9,91	8,57	2,35	1,09	2,36	1,33	1,18
Taxa de despesas com a dívida	9,76	10,39	10,99	9,28	8,91	8,75	7,88	8,64	8,62	8,01
Taxa de déficit primário	6,07	4,55	2,75	13,82	2,74	(3,51)	(3,22)	(3,23)	(3,09)	(5,76)
DCL/RCL ²	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,43	1,33	1,50	1,38	1,24
Eficiência na execução orçamentária	3,02	3,19	3,15	2,80	3,24	2,15	3,05	2,29	2,08	1,92

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Valores em R\$1.000.000.000,00.

² Dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida.
n.d. – não disponível.

Admitindo que os aumentos dos gastos verificados nos anos de 1998 e 2001 tiveram fins eleitoreiros, os dois anos revelam posturas bem distintas das administrações estaduais, uma vez que, ao contrário do ano de 1998, os aumentos dos gastos em 2001, vieram acompanhados de aumento na eficiência e não comprometeram a austeridade fiscal requerida.

O Quadro 30 mostra a evolução da eficiência global de cada um dos estados e do Distrito Federal, no período de 1995 a 2004, permitindo verificar o comportamento individual dessas unidades da federação, bem como aquelas unidades que mais contribuíram para a redução dos indicadores médios de eficiência. Comparando as médias entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004 (últimas três colunas do Quadro 30), verifica-se que 19 estados brasileiros apresentaram reduções nas suas eficiências globais, sendo que todos os estados das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste sofreram reduções em suas eficiências, no período. Na Região Sul, destaca-se o estado do Rio Grande do Sul, cuja queda na sua eficiência foi de 67,5%; na Região Sudeste, o estado de Minas Gerais, apresentou maior redução, da ordem de 44%; na Região Centro-Oeste, destaca-se o Distrito Federal, seguido do estado de Goiás, cujas quedas foram de 50,4% e 42,8%, respectivamente. Quanto aos oito estados restantes, que tiveram aumentos

em suas eficiências globais, o Amapá e o Pará foram aqueles que apresentaram, respectivamente, o maior e o menor aumento, cujos da ordem de 83,3% e 14,7%, respectivamente. Muito embora, o estado do Pará apresenta uma das menores eficiências globais dentre os demais estados brasileiros (Quadro 30).

Quadro 30 – Evolução do índice de eficiência global¹ na alocação das despesas orçamentárias estaduais e do Distrito Federal, 1995 a 2004

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Média 95-99	Média 00-04	Var. %
AC	2,02	1,97	1,98	2,27	1,35	1,38	2,94	2,79	2,55	2,53	1,92	2,44	27,08
AL	2,06	1,20	1,23	1,62	2,43	2,13	1,91	2,40	2,09	2,10	1,71	2,13	24,51
AM	6,26	5,54	3,89	4,10	4,04	1,05	3,69	2,16	1,80	1,90	4,76	2,12	(55,52)
AP	0,80	0,93	0,93	0,88	0,95	1,20	2,01	1,52	1,64	1,86	0,90	1,65	83,29
BA	4,78	4,30	5,22	2,22	4,61	2,18	5,93	2,65	2,71	2,53	4,23	3,20	(24,31)
CE	3,23	0,84	2,36	2,87	1,47	2,80	3,70	3,42	3,39	2,91	2,15	3,24	50,71
DF	5,11	9,42	8,63	8,45	13,10	7,68	2,50	6,53	3,20	2,26	8,94	4,43	(50,42)
ES	1,56	2,25	1,76	1,42	1,87	0,98	3,97	1,17	1,13	1,00	1,77	1,65	(6,97)
GO	3,08	4,30	4,17	4,45	1,58	1,60	2,88	1,97	1,78	1,81	3,52	2,01	(42,83)
MA	2,30	2,27	1,92	1,82	1,05	1,24	2,98	3,10	3,05	2,08	1,87	2,49	32,73
MG	4,42	3,98	5,44	1,62	2,78	2,02	2,58	1,87	1,68	2,05	3,65	2,04	(44,06)
MS	2,54	3,20	2,12	2,95	2,91	1,86	2,32	1,61	1,56	1,49	2,74	1,77	(35,52)
MT	2,24	2,37	2,36	1,27	1,60	1,39	3,11	1,60	1,64	1,80	1,97	1,91	(3,10)
PA	1,78	1,82	1,82	2,23	2,19	2,15	2,91	2,25	1,94	2,03	1,97	2,26	14,67
PB	4,56	4,56	3,03	3,38	3,50	2,13	2,96	2,09	1,99	2,11	3,81	2,25	(40,75)
PE	4,92	3,11	3,73	4,09	4,08	0,47	1,75	1,80	1,59	1,69	3,99	1,46	(63,43)
PI	1,83	2,28	1,86	2,40	2,87	1,49	2,99	2,11	2,43	0,97	2,25	2,00	(11,11)
PR	4,37	4,38	3,05	1,77	8,66	5,16	2,42	2,70	2,41	1,61	4,44	2,86	(35,66)
RJ	3,33	3,23	3,76	3,64	3,82	2,80	2,87	1,99	1,90	1,55	3,55	2,22	(37,47)
RN	1,12	1,18	1,37	1,64	1,65	2,46	2,67	2,07	2,00	2,04	1,39	2,25	61,59
RO	1,39	1,28	1,15	3,53	1,54	0,79	1,42	1,81	1,50	1,47	1,78	1,40	(21,46)
RR	2,49	2,27	3,28	2,67	2,99	3,03	2,98	1,81	2,08	2,04	2,74	2,39	(12,85)
RS	5,85	5,41	4,19	3,17	5,29	1,38	1,85	1,40	1,42	1,71	4,78	1,55	(67,53)
SC	1,96	2,79	2,78	2,25	1,69	1,38	1,17	1,25	1,72	1,65	2,29	1,44	(37,41)
SE	2,40	2,84	2,54	2,34	2,75	1,80	6,78	2,35	1,98	1,98	2,57	2,98	15,84
SP	1,85	1,74	5,27	2,17	2,12	1,91	5,16	1,89	1,91	1,84	2,63	2,54	(3,33)
TO	3,19	6,57	5,13	4,46	4,56	3,71	3,88	3,47	3,01	2,75	4,78	3,36	(29,67)
Média	3,02	3,19	3,15	2,80	3,24	2,15	3,05	2,29	2,08	1,92	3,08	2,30	(25,37)
Heter. ²	0,49	0,60	0,54	0,53	0,78	0,67	0,41	0,44	0,27	0,23	0,59	0,41	(30,88)

Fonte: Dados da pesquisa.

¹ Refere-se ao somatório das despesas nas funções-fim, mais a despesa com a dívida, dividido pelo montante despendido nas funções administrativas (“Administração e Planejamento” + “Legislativa” + “Judiciária”).

² É a razão entre o desvio-padrão e a média, multiplicada por 100. Quanto maior seu valor, maior a heterogeneidade.

Quando se compara os dados dos Quadros 19 e 30, nota-se que, dentre os estados que apresentaram as maiores reduções em suas eficiências globais, encontram-se aqueles que ultrapassaram o limite do estoque da dívida, estabelecido pela LRF, quais sejam: Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, em ordem alfabética. Dentre estes, encontram-se em situação mais desfavorável os estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, que têm aumentado o montante destinado às despesas com a dívida numa proporção maior que ao aumento da receita corrente líquida (Quadro 19). O montante que o estado de Minas Gerais tem destinado ao pagamento da dívida não deve ser menosprezado, uma vez que este se manteve sempre acima do patamar de 10,8% da sua RCL (Quadro 19).

As médias anuais do conjunto dos estados constam na penúltima linha do Quadro 30 e são as mesmas da última coluna do Quadro 28. Por sua vez, a última linha do Quadro 30 mostra a evolução do grau de heterogeneidade anual das eficiências alocativas dos estados. Comparando as médias entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004, verifica-se que a heterogeneidade caiu 30,9%. Pode-se afirmar que, ao longo do período, os níveis de eficiência global tornaram-se mais homogêneas entre os estados, principalmente, por causa das significativas quedas nas eficiências alocativas ocorridas na grande maioria dos estados. Portanto, as convergências ocorreram, principalmente, por meio do declínio dos níveis de eficiência.

Os dados dos Quadros 28 e 30 permitem afirmar que o aumento das despesas nas funções “Educação e Cultura” e “Segurança Pública” tem sido menor que a aumento despendido nas funções administrativas. Por outro lado, as despesas na função “Saúde e Saneamento” aumentaram mais que as despesas nas funções administrativas. Contudo, o aumento no valor deste indicador parcial foi insignificante (2,7%), não compensando as perdas sofridas nos demais indicadores parciais de eficiência, o que fez reduzir o indicador eficiência global, no período de 1995 a 2004.

Não existem evidências de que o expressivo aumento nas despesas em “Administração e Planejamento” seja condição necessária para que se possa

viabilizar o aumento do atendimento às funções sociais, uma vez que cada uma das funções-fim apresenta suas próprias atividades administrativas e de planejamento (seção 4.1).

7. RESUMO E CONCLUSÕES

A despeito de que a União, historicamente, sempre procurou sustentar a articulação do pacto federativo, mediante ajuda financeira aos estados, a Constituição de 1988 solidificou a *restrição orçamentária fraca* nas esferas subnacionais, que contribuiu para a instituição de uma gestão fiscal pouco responsável, o que resultava em déficits primários e crescimento contínuo da participação das dívidas estaduais no estoque da dívida pública.

O sucesso inicial do Plano Real, simultaneamente ao agravamento da crise das finanças estaduais, permitiu ao executivo federal adotar amplo conjunto de medidas de controle sobre as finanças, criando um ambiente institucional que julgava adequado para modificar o cenário macroeconômico. Dentre as principais ações de mudança, citam-se: a) a criação do Programa de Reorganização dos Bancos Estaduais (Proes), em 1993; b) a promulgação do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (Parafe), em 1995 e reforçada em 1997; c) a criação paralela de programas de apoio à modernização, à eficiência e à transparência na gestão dos recursos públicos estaduais e municipais (PNAFE, PMAT e PNAFM); e d) a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000.

Como parte da sua política econômica, o governo federal defende a austeridade fiscal como condição necessária à redução dos prêmios de risco-

soberano e das taxas de juros, o que permitiria a transição para um círculo virtuoso de baixa taxa de juros, financiamento do balanço de pagamentos, câmbio estável e crescimento sustentado. Buscou-se, portanto, a adoção de um desenho institucional que comprometesse as três esferas de governo a seguirem uma conduta fiscal em prol da redução do estoque da dívida pública.

No lado oposto desta concepção, tem-se o questionamento de que o comprometimento com a austeridade fiscal estaria comprometendo a realização de investimentos e demais serviços públicos, o que legitimaria as reivindicações dos governos estaduais. De fato, a manutenção de superávits primários crescentes possui limite imposto pelos gastos mínimos necessários ao funcionamento da máquina administrativa e pela impossibilidade de se aumentar a arrecadação com base em nova tributação, uma vez que esta cresceu bastante nos últimos anos. Neste caso, os efeitos adversos tornam-se ainda maiores no âmbito das esferas subnacionais, uma vez que a restrição imposta à forma de gestão das suas contas tem sido acompanhada do processo de descentralização fiscal e administrativa, o que se traduz na maior responsabilização dos governos estaduais e municipais à provisão das demandas sociais locais.

Obviamente, os argumentos dos governos estaduais são muito mais persuasivos frente às representações sociais locais, de modo que, diante da retração econômica e, do conseqüente agravamento do quadro social, aumenta-se o risco de inadimplência. O eventual descumprimento das regras e acordos vigentes acabará por gerar o descrédito da prática político-institucional-federativo, que colocará em xeque a credibilidade brasileira frente ao mercado financeiro, com efeitos perversos sobre a economia e a sociedade brasileiras, conforme experiências recentes.

O fato é que o problema é muito mencionado, mas muito pouco dimensionado. A dicotomia entre as concepções dos governos federal e estaduais, reflete a carência de estudos que forneçam indicações mais precisas, detalhadas, abrangentes, transparentes e contínuas em relação ao desempenho das execuções orçamentárias estaduais. Ao mesmo tempo, tal carência em nada

contribui para a transparência das ações governamentais, dificultando a avaliação sistemática e não viesada dessas ações por parte das sociedades organizadas.

Diante do exposto, o presente estudo avalia (em seus aspectos fiscais, alocativos e sociais) a evolução das execuções orçamentárias estaduais, a partir do ano de 1995, quando se deu impulso ao processo de reformas estruturais e institucionais nas esferas estaduais, até o ano de 2004. A avaliação, portanto, procura conciliar as necessidades de contenção fiscal, de alocação eficiente das despesas públicas e de atendimento às demandas sociais locais, dentro da concepção de que se deve gerar o mínimo de gravame tributário possível.

Especificamente, avaliou-se a execução orçamentária por meio de: indicadores tradicionais de desempenho fiscal; indicadores de desempenho fiscal no âmbito da LRF; indicadores do grau de atendimento às demandas sociais locais; e indicadores de eficiência das despesas orçamentárias.

Anteriormente à análise desses indicadores, foi feita uma revisão teórico-evolutiva a respeito das atribuições do Estado na economia, incluindo o aspecto federativo. A revisão permitiu delinear três fases de desenvolvimento do pensamento hegemônico, a saber: *A welfare economics*, a *Public Choice Theory* e a *New Institutional Economics/New Political Economy*.

A *welfare economics*, da síntese neoclássica surgiu da constatação das *falhas de mercado* (os bens públicos, as *externalidades*, os custos transacionais e o monopólio), onde a ação do Estado se dá pelo cumprimento de três funções econômicas, ou *funções fiscais*, distintas: *alocativa*, *distributiva* e *estabilizadora*. Sob a concepção de um federalismo cooperativo, as funções distributiva e estabilizadora seriam, indiscutivelmente, atribuídas ao Governo Central, enquanto que a função alocativa seria dividida entre este e os governos estaduais, seguindo os critérios de: diversidade espacial das preferências dos consumidores, escala ótima necessária à provisão dos bens e serviços e incidência espacial do benefício.

A *public choice theory* surgiu da constatação das *falhas de estado*, em que atores políticos (grupos privilegiados de eleitores e políticos profissionais), buscando maximizar suas utilidades, com objetivos distintos, explicam, em

grande parte, os elevados déficits governamentais. A idéia da *privatização do Estado* justifica a proposição do federalismo competitivo, em que diante das *falhas do estado*, a competição entre diferentes níveis de governo, ou entre estados e entre municípios, seria a forma de diminuir os custos dos bens e serviços públicos, controlar a expansão do Estado, e promover a eficiência econômica.

A *new institutional economics/new political economy* centram seu foco analítico nas instituições e em seu funcionamento, direcionando atenção ao desenho de reformas capazes de instituir mercados livres, bem como reestruturar o próprio Estado, a partir da constituição de mecanismos de monitoramento e controle, que permitiriam eliminar as falhas de mercado e as falhas de estado. O estabelecimento de um desenho institucional adequado das relações intergovernamentais e da descentralização eficiente requer a necessidade de se estabelecer um mercado público local, que pressupõe a estruturação do processo econômico e do processo político. O primeiro buscaria melhorar a eficiência alocativa, por meio da especialização do estado na provisão de bens estritamente públicos e de bens e serviços sociais. O segundo processo instituiria o papel do *contribuinte-consumidor* local, o qual exigiria resultados do gasto público e, dessa forma, induziria o aumento da sua eficiência.

Seguiu-se a uma retrospectiva das finanças do setor público brasileiro, incluindo o aspecto federativo, no contexto da redefinição do papel do Estado. Posteriormente, procurou-se descrever e caracterizar o sistema brasileiro de planejamento, de orçamento e de gestão, dando tratamento especial aos critérios de classificação das receitas e despesas orçamentárias e os principais indicadores utilizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Como modelo teórico, partiu-se do conceito de excesso de *gravame do sistema tributário*, utilizado nas abordagens clássicas e neoclássicas, que é gerado quando este sistema introduz distorções nas decisões dos agentes econômicos, implicando numa situação *Pareto-inferior*. No intuito de atender aos propósitos do presente estudo, procurou-se distinguir aquele conceito do que seria o *excedente de gravame dos gastos públicos*, sendo este gerado pela

ineficiência administrativa do Estado, e que reflete toda a sorte de intermediações institucionais excessivas, burocracias, privilégios de classe e relações de poder. Em seguida, detalhou-se o conceito de eficiência na alocação dos gastos orçamentários, por meio da sua analogia aos princípios da teoria da produção.

No que se refere ao aspecto fiscal, os resultados do estudo mostram que todos os estados aumentaram, significativamente, suas taxas de arrecadação próprias, evidenciando o aumento no esforço de arrecadação local. A exceção refere-se ao estado de São Paulo, cujo aumento na taxa de arrecadação se deve à queda nas suas receitas próprias em montante menor que a queda na sua receita total. Uma vez que o estado de São Paulo possui o maior parque industrial do País e admitindo que possua um dos mais modernos e eficientes sistemas de arrecadação tributária, dentre os demais estados, pode-se afirmar que as quedas anuais em sua arrecadação própria e em sua receita orçamentária total se devem ao desaquecimento da economia, no período, e não a uma redução no seu esforço fiscal.

Evidenciou-se que, na primeira metade do período (1995-1999_, a maioria dos estados apresentou níveis elevados e oscilantes nas taxas de dependência de empréstimos e de despesa com a dívida, destacando-se os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Tais comportamentos refletiram o processo de reestruturação das finanças estaduais e da mudança na composição do estoque da dívida, a partir dos acordos firmados junto à União, no âmbito do Proes e do Parafe. Na segunda metade do período, as taxas de dependência de empréstimo se reduziram para níveis modestos, como consequência direta da LRF, enquanto que as taxas de despesa com a dívida tornaram-se estáveis e sofreram pequena redução, em termos de média.

Quanto à taxa de despesa com pessoal, houve redução significativa na maioria dos estados, resultado de medidas como recadastramento de pessoal, reestruturação de carreiras, redução de jornadas de trabalho e de horas extras, dentre outras, no âmbito do Parafe e da LRF. O mérito desse esforço de contenção de gastos deve ser salientado, considerando o fato de que este item de despesa apresenta um componente “vegetativo” que limita a queda mais

significativa dessa taxa de despesa, principalmente quando a receita orçamentária não apresenta crescimento expressivo.

Verificou-se que, em qualquer um dos anos do período de análise, os estados de menor porte - em termos de receita orçamentária total, densidade demográfica estadual ou extensão geográfica - apresentaram, em geral, taxas de despesa com pessoal em níveis bem acima dos verificados nos estados de grande porte. Esses níveis foram considerados questionáveis, trazendo indagações a respeito da eficiência nos gastos orçamentários nesses estados.

Quanto à taxa de déficit primário, verificou-se que, na primeira metade do período, diversos estados, independentemente da região a que pertencem, realizaram déficits expressivos e consecutivos, que chegaram a superar os patamares dos 20%, 30% e até 40% da receita orçamentária total, sendo que o nível máximo médio ocorreu no ano das eleições estaduais 1998. Na metodologia de cálculo do déficit primário excluem-se as receitas de privatizações, que foram expressivas na primeira metade do período, permitindo o aumento das despesas fiscais e da despesa com a dívida. Sendo assim, o resultado financeiro médio foi positivo. Na segunda metade do período, contudo, estava praticamente encerrada a principal fase das privatizações e a LRF instituiu a proibição da utilização de recursos de privatização para financiar despesas correntes, de modo que a única alternativa de manutenção, ou redução, do estoque das dívidas estaduais passou a ser por meio da adoção de superávits primários. Em 2004, todos os estados apresentaram superávit primário, na grande maioria, em níveis expressivos.

No que se refere às taxas de despesa com pessoal, observou-se que, no período 2000/2004, foram 11 os estados que, em algum momento, ultrapassaram o limite de 49% e, ou, o limite prudencial de 46,55%, estabelecidos pela LRF: Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Pulo, em ordem alfabética. Chamou-se a atenção para os estados da Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte, cujas despesas com pessoal cresceram mais que suas respectivas receitas correntes líquidas. O mesmo comportamento pôde ser observado nos estados do

Acre e Alagoas, que, mesmo não ultrapassando o limite de 49%, encontraram-se acima do limite prudencial, na maioria dos anos do período.

Quanto às taxas de operações de crédito, verificou-se que as unidades federativas apresentaram níveis bem abaixo do limite de 16% da RCL, estabelecido pela LRF. Nos dois últimos anos do período estes níveis foram, respectivamente, de 1,8% e 1,6%, em média, e podem ser explicados pelo conjunto de restrições impostas pela LRF, cuja violação implica na vedação das operações de crédito. Adicionalmente, uma vez que essas receitas devem ser utilizadas para financiar investimentos e estes implicam em aumento nas despesas de caráter continuado, a LRF estabelece um incentivo a menos para a realização de operações, mesmo que em montante bem abaixo do limite estabelecido.

Em se tratando do estoque da dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida, verificou-se que, em nível agregado, a situação é favorável, uma vez que as médias anuais do estoque da dívida consolidada se reduziram continuamente após atingir o pico de 1,5, no ano de 2002, chegando ao patamar de 1,24, em 2004. Em nível desagregado, por outro lado, percebeu-se que oito estados encontram-se acima do limite estabelecido: Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, em ordem alfabética. As unidades que se encontram em situação mais desfavorável são os estados de Alagoas, Minas gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, que apesar de terem aumentados as despesas com pagamento de suas dívidas numa proporção maior que ao aumento da receita corrente líquida, não têm conseguido estabilizar suas dívidas, uma vez que seus estoques tem crescido mais que o aumento da receita corrente líquida.

No que se refere ao aspecto alocativo, verificou-se que, em média, no período 1995/2004, as despesas estaduais nas funções administrativas (funções-meio) corresponderam a 30% das despesas orçamentárias, as despesas nas funções-fim representaram cerca de 60%, enquanto que as despesas com a dívida compreenderam cerca de 10%. Entretanto, comparando as médias dos sub-períodos 1995/1999 e 2000/2004, verificou-se que as despesas nas funções

administrativas aumentaram significativamente, em termos absolutos e relativos (17,6% e 14,5%), em detrimento às despesas nas funções-fim (-3,6% e -3,4%) e à despesa com a dívida (-53% e -19,8%).

A desagregação das funções-administrativas nas funções “Administração e Planejamento”, “Legislativa” e “judiciária”, revelou que a primeira não só representa a maior parcela (acima de 30%, em média) como também foi a principal responsável pelo crescimento das despesas nas funções-meio, tanto em termos absolutos, quanto em termos relativos. Verificou-se que, na grande maioria dos estados, a participação das despesas com encargos especiais (excluindo destas, a despesa com a dívida) no total das despesas na função “Administração e Planejamento” é estável e na casa dos 60%, 70% e 80%. Sendo assim, as despesas com os encargos especiais e com as despesas em atividades de administração e planejamento, propriamente ditas, cresceram em proporções iguais, no período, em detrimento às funções “Legislativa” e “Judiciária”.

A desagregação das funções-fim em sete grupos distintos permitiu verificar que, entre os sub-períodos 1995/1999 e 2000/2004, foram reduzidas as despesas médias absolutas e relativas nas funções “Infra-Estrutura” (-37% e -18%), “Setor Produtivo” (-31% e -37,8%) e “Assistenciais” (-30,9% e -18,1%), enquanto que foram aumentadas as despesas nas funções “Saúde e Saneamento” (45,8% e 30,2%) e “Segurança Pública” (27,1% e 14%). Na função “Habitação e Urbanismo” houve redução de 7,9%, em termos absolutos, e aumento de 28,4%, em termos relativos, enquanto que na função “Educação e Cultura” houve aumento de 8,8%, em termos absolutos, e redução de 3,1%, em termos relativos.

Contribuíram para os aumentos dos recursos direcionados às funções “Educação e Cultura” e “Saúde e Saneamento” o estabelecimento de limites mínimos para gastos em educação e em saúde, através das vinculações dessas despesas em proporção fixa das receitas de impostos, estaduais e municipais, seguindo a tendência de descentralização fiscal no Brasil. A redução nas despesas com as funções “Assistenciais” se deve, em grande parte, à redução nas despesas previdenciárias, sendo esta reflexo da implementação de conjunto de Emendas e Leis Complementares, no âmbito da reforma previdenciária.

Quanto às funções “Infra-Estrutura” e “Setor Produtivo” (funções econômicas dos estados), estas não estão amparadas por nenhum decreto, ou lei que estabeleça algum tipo de vínculo com as receitas estaduais. Sendo assim, as despesas destinadas àquelas funções podem ser caracterizadas como um montante resíduo, a ser definido nas últimas etapas, tanto de elaboração quanto de execução do orçamento. Este montante torna-se menor na medida em que se eleva o excedente de gravame na execução orçamentária.

A análise das despesas funcionais *per capita*, permitiu avaliar a evolução média do grau de atendimento às demandas sociais locais por cada uma das funções-fim dos estados, bem como a contribuição média de cada residente local no pagamento da dívida. Evidenciou-se que a despesa total média *per capita* sofreu redução de 4,9%, entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004. Somente tiveram aumentos, em termos *per capita* as funções “Habitação e Urbanismo” (40,1%), “Saúde e Saneamento” (16,3%), “Administrativas” (13,2%) e “Segurança Pública” (11%), em ordem decrescente de aumento. No subperíodo 1995/1999, cada estado brasileiro gastou, em média, o total de R\$1.674, para cada residente, enquanto que, no subperíodo 2000/2004, o gasto total *per capita* médio foi de R\$1.592. Citando-se os valores extremos nas funções-fim, verificou-se que foram despendidos R\$314 na função “Educação e Cultura”, para cada pessoa residente, enquanto que R\$22 foram despendidos na função “Habitação e Urbanismo”. No subperíodo 2000/2004, foram despendidos R\$293 na função “Educação e Cultura”, enquanto que foram despendidos R\$31 na função “Habitação e Urbanismo”, em termos *per capita*. No que se refere à dívida a despesa *per capita* ocupava a quarta colocação (R\$161 *per capita*), no subperíodo 1995/1999, comparada às funções-fim, enquanto que no sub-período seguinte, sua posição passou para a penúltima colocação (R\$118 *per capita*).

Dentre as despesas que apresentaram aumento *per capita*, somente aquelas referentes às funções “Administrativas”, “Saúde e Saneamento” e “Segurança Pública” também apresentaram aumento em termos absolutos, evidenciando que as despesas nessas áreas cresceram, em média, mais que o crescimento populacional estadual. O aumento nas despesas com as funções

sociais, no período de 1995 a 2004, ocorreu no sentido de aumentar o atendimento às demandas locais por “Saúde e Saneamento” e por “Segurança Pública”. Contudo, insuficiente para aumentar o atendimento na função “Educação e Cultura”, mesmo tendo suas despesas vinculadas às receitas estaduais.

Os indicadores médios de eficiência parcial e global na alocação dos gastos orçamentários permitiram verificar a evolução e a importância médias de cada uma das funções-fim e do serviço da dívida em relação às funções “Administrativas” (indicadores parciais), bem como a evolução do excedente de gravame das execuções orçamentárias estaduais (indicador global). Estes indicadores partiram da pressuposição de que, para um dado nível da despesa total, uma alocação eficiente dos gastos orçamentários requer que uma queda nas despesas em algumas funções-fim deveria ser compensada por um aumento nas despesas em outras funções-fim, ou por um abatimento do estoque da dívida estadual, tal que o somatório dessas variações seja nulo, mas não num aumento das despesas administrativas.

No que se refere às médias verificadas nos sub-períodos 1995/1999 e 2000/2004, percebeu-se que o maior valor para a eficiência parcial encontra-se na função “Educação e Cultura”. Na primeira metade do período, para cada R\$1,00 gasto nas funções administrativas, os estados gastaram, em média R\$0,78 em educação e cultura, enquanto que na segunda metade, o valor deste indicador se reduziu para R\$0,63. O menor valor para a eficiência parcial encontra-se na função “Habitação e Urbanismo”, cujo gasto médio foi de R\$0,05 para cada R\$1,00 gasto nas funções administrativas, nos dois subperíodos. A despesa com a dívida, que ocupava a terceira posição, na primeira metade do período (R\$0,44 para cada R\$1,00 gasto nas funções administrativas), perdeu sua posição para a função “Saúde e Saneamento”, esta que passou a ocupar o terceiro lugar, (R\$0,38 para cada R\$ 1,00 gasto nas funções administrativas), enquanto que a despesa com a dívida passou para R\$0,28.

Quanto às variações nas médias dos indicadores parciais de eficiência alocativa, verificou-se que somente o indicador referente à função “Saúde e

Saneamento” apresentou aumento em seu valor, embora este tenha sido pouco expressivo (2,7%, entre os subperíodos 1995/1999 e 2000/2004). As funções “Setor Produtivo” e “Assistenciais” apresentaram as maiores quedas na despesa (respectivamente, -53,8% e -38,3%), seguidos da despesa com a dívida (-36,4%). No que tange à evolução das eficiências globais, verificou-se que os estados que apresentaram as maiores reduções neste indicador foram justamente aqueles que ultrapassaram o limite do estoque da dívida, estabelecido pela LRF, quais sejam: Goiás (-42,8%), Minas Gerais (-44,1%), Mato Grosso do Sul (-35,5%), Rio de Janeiro (-37,5%), Rio Grande do Sul (-67,5%) e São Paulo (-3,3%), em ordem alfabética.

Verificou-se que o aumento das despesas nas funções “Educação e Cultura” e “Segurança Pública” tem sido menor que o aumento despendido nas funções administrativas, implicando na queda de 19,2% no indicador parcial referente. Por outro lado, as despesas na aumentaram mais que as despesas nas funções administrativas. Contudo, o aumento nas despesas com função “Saúde e Saneamento” não compensaram as perdas sofridas nos demais indicadores parciais de eficiência, o que fez reduzir o indicador de eficiência global, no período de 1995 a 2004.

Quanto ao indicador de eficiência global, verificou-se que, nos subperíodos 1995/1999 e 2000/2001, seus valores forem, respectivamente, R\$3,10 e R\$2,30, para cada R\$1,00 gasto nas funções administrativas (redução de 25,3%). Dentre os estados que apresentaram as maiores reduções em suas eficiências globais, encontram-se aqueles cujo estoque da dívida, ultrapassam o limite estabelecido pela LRF, quais sejam: Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, em ordem alfabética.

Quanto às conclusões do presente estudo, pode-se afirmar que as ações adotadas desde a criação do Parafe, em 1995, até a Resolução 78, em 1998, permitiram dar condições aos estados de cumprirem as regras estabelecidas pela LRF, em 2000, quando, a partir daí, todos os estados passaram a adotar uma postura fiscal austera. Contudo, evidenciou-se que os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul não têm conseguido estabilizar e

reduzir o estoque das suas dívidas. Considerando o fato de que estes são os quatro maiores estados, em termos de receita orçamentária total, e que representam 46% da população brasileira, pode-se prever que estes acabarão por reclamar novas renegociações junto à União.

Verificou-se, por outro lado, que o crescente ônus aplicado às sociedades dos respectivos estados (aumento nas arrecadações próprias) tem se constituído num mecanismo indireto de financiamento do excedente de gravame nas administrações públicas estaduais. Caracteriza-se o aumento da ineficiência na alocação dos gastos orçamentários, cujo excedente nada mais é do que uma parcela da renda retirada da sociedade que não contribui para a geração de bens e serviços públicos e nem mesmo é utilizado para o abatimento do estoque das dívidas estaduais.

Este excedente – que pode refletir toda a sorte de intermediações institucionais excessivas, burocracias, privilégios de classe e relações de poder – resulta em benefícios pecuniários direcionados apenas ao pessoal direta ou indiretamente ligado às funções administrativas. Na ausência desse excedente, haveria aumento nas despesas em funções-fim, que, além de gerar aumento dos benefícios pecuniários para o pessoal ligado a essas funções, geraria, também, benefícios provenientes do aumento, ou da melhoria, dos bens e serviços ofertados à coletividade, além de todas as externalidades positivas envolvidas. Nesse sentido, o excedente de gravame orçamentário promove o agravamento das desigualdades sociais locais.

Não se pode negar que a inexistência de crescimento econômico expressivo, associada a uma política de taxas reais de juros elevadas (fatores exógenos à ação dos governos estaduais), acaba por cancelar os efeitos positivos da austeridade fiscal sobre os estoques das dívidas dos grandes estados. Entretanto, a afirmação de que o comprometimento com o ajuste fiscal tem restringido a realização de investimentos e demais serviços públicos estaduais é astuciosa, tendendo a enfocar apenas um dos lados do problema (o lado fiscal).

Sob a égide de que o *contencionismo* exacerbado e muito menos o gasto populista e irresponsável não são desejáveis, as evidências empíricas deste estudo

permitirão subsidiar eventuais renegociações entre os estados e a União, no que se refere às suas dívidas, ou até mesmo, ao redimensionamento dos parâmetros de contenção fiscal, sem que isto implique em queda de credibilidade quanto à prática político-institucional do setor público brasileiro. Adicionalmente, os indicadores utilizados apresentam a simplicidade, a transparência e a utilidade requeridas para a compreensão e avaliação do orçamento público, contribuindo, assim, para aumentar a importância do *cidadão-contribuinte* nas decisões políticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, R.B.A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico.** 2003. 268 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.

AFONSO, R.A.E. **O direcionamento dos recursos públicos para as atividades-fins do Estado.** Juiz de Fora: ESAF/Ministério da Fazenda, 1999. 61 p. (IV Prêmio de Monografia Tesouro Nacional – Escola de Administração Fazendária/Ministério da Fazenda).

AFONSO, R.A.E. **Modernização da gestão.** Secretaria para Assuntos Fiscais, 2000. 6 p. Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_18>. Acesso em: 18 ago. 2004.

AFONSO, J.R.; ARAÚJO, E.A. **A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível.** Secretaria para Assuntos Fiscais, 2000. 11 p. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br/Destaques/docs_Pagina_LRF/adenauer.doc>. Acesso em: 18 ago. 2004.

AFONSO, J.R.; ARAÚJO, E.A.; OLIVEIRA, P.A.S. **Quanto custam as funções legislativa e judiciária.** Secretaria para Assuntos Fiscais, 2000. 8 p. (Informativo, 22). Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_22>. Acesso em: 18 ago. 2004.

AFONSO, J.R.; CORREIA, C.A.; ARAÚJO, E.A.; RAMUNDO, J.C.M.; DAVID, M.D.; SANTOS, R.M. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1998.

AFONSO, J.R.; FERREIRA, S.G.; ARAÚJO, E.A.; OLIVEIRA, P.A.S. **Quanto custam as câmaras de vereadores**. Secretaria para Assuntos Fiscais, 2000. 8 p. (Informativo, 22). Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_21>. Acesso em: 18 ago. 2004.

ALVES DA SILVA, J.M. Sobre a intervenção do estado na economia. In: CARVALHO, F.M.; ALVES DA SILVA, J.M.; VIEIRA, W.C. (Eds.). **Crise e reestruturação econômica da América Latina**. Viçosa: UFV, 1998. p. 158-182.

ALVES DA SILVA, J.M. O inventário macroeconômico do governo FHC. **Revista de Economia e Agronegócio**, v. 1, n. 3, p. 283-314, 2003.

ANDERSON, P. **Linhagens do estado absolutista**. São Paulo: Brasiliense, 1983. 32 p.

ARAÚJO, E.A.; OLIVEIRA, P.A.S. **Tributação municipal: desigualdades na carga tributária local (1996)**. Secretaria para Assuntos Fiscais, 2000. 8 p. (Informativo, 15). Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_15>. Acesso em: 18 ago. 2004.

AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 1, p. 79-97, 2002.

BARACHO, M.A.P. **Gastos governamentais em agricultura no Brasil e em Minas Gerais**. 2003. 420 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2003.

BELLUZZO, L.G.M. Fim de século. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 22-38, 1998.

BELLUZZO, L.G.M. Finança global e ciclos de expansão. In: FIORI, J.L. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 87-117.

BOLETIM DO BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatórios anuais**. Disponível em: <www.bacen.gov.br>.

BUCHANAN, J.M. **Public finance in democratic process**. North Carolina: Chapell Hill, 1967. 302 p.

BUCHANAN, J.M. Public finance and public choice. In: BAKER, S.; ELLIOTT, C. (Org.). **Readings in public sector economics**. [s.l.]: D.C. Heath and Company, 1990. p. 38-54.

BUCHANAN, J.M.; TULLOCK, G. **El cálculo del consenso**: fundamentos lógicos de la democracia constitucional. Barcelona: Planeta Agostini, 1993. 394 p.

CAIXETA, G.J.C. **Redesenhando o Estado no âmbito municipal**: principais contribuições do orçamento participativo de Belo Horizonte. 2000. 85 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG.

CHESNAI, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COELLI, T.J.; RAO, D.S.P.; BATTESE, G.E. **An introduction to efficiency and productivity analysis**. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 1998. 275p.

CRUZ, F. **Auditoria governamental**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DYE, T.R. **American federalism**: competition among governments. Massachusetts/Toronto: Lexington Books, 1990. 219 p.

EXAME. **Melhores e Maiores**. São Paulo: Abril, 2001.

FERREIRA, S.G. **Guerra fiscal**: competição tributária ou corrida ao fundo do tacho? Secretaria para Assuntos Fiscais, 2000. 6 p. (Informativo, 4). Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_4>. Acesso em: 18 ago. 2004.

FIORI, J.L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1997. 413 p.

FIORI, J.L. **Os moedeiros falsos**. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1997. 239 p.

GARSON, S.; ARAÚJO, E. **Ações sociais básicas**: descentralização ou municipalização? Secretaria para Assuntos Fiscais, 2001. 6 p. (Informativo, 23). Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/informeSF/inf_23>. Acesso em: 18 ago. 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 12.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A.C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GRAY, J. **Falso amanhecer**: os equívocos do capitalismo global. Rio de Janeiro: Record, 1999. 333 p.

HARTLE, D.G. The theory of rent seeking: some reflections. **Canadian Journal of Economics**, v. 16, n. 4, p. 33-48, 1983.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Latin America after a decade of reforms**: economic and social progress. Washington, D.C.: The Johns Hopkins University Press, 1997.

KEYNES, J.M. **A teoria geral do emprego, dos juros e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

KOHAMA, H. **Balanços públicos**: teoria e prática. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

KORNAI, J. The soft budget constraint. **Kyklos**, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986.

KRUGMAN, P. **Vendendo prosperidade**: sensatez e insensatez econômica na era do conformismo. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KRUGMAN, P.R.; OBSTFELD, M. **Economia internacional**: teoria e política. 5.ed. São Paulo: Makron Books, 2001.

LEMBGRUBER, A. **A competição tributária em economias federativas**: aspectos teóricos, constatações empíricas e uma análise do caso brasileiro. 1999. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1999.

LIMA, G.P. A ilusão chamada ajuste fiscal. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMISTAS, 15, 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: COFECON, 2003. Disponível em: <www.unioeste.br/cursos/cascavel/economia>. Acesso em: 30 maio 2005.

LOPREATO, F.L.C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: IE/UNICAMP, 2000. 76 p. (Texto para discussão, 98).

LOPREATO, F.L.C. **Federalismo e finanças estaduais**: algumas reflexões. Campinas: IE/UNICAMP, 2000. 26 p. (Texto para discussão, 98).

LOPREATO, F.L.C. **Um olhar sobre a política fiscal recente**. Campinas: IE/UNICAMP, 2002. 29 p. (Texto para discussão, 111).

LOPREATO, F.L.C. **A situação financeira dos estados e a reforma tributária**. Campinas: IE/UNICAMP, 2004. 22 p. (Texto para discussão, 115).

LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F. L. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.

MAGDOFF, H.; SWEEZY, P. **O fim da prosperidade**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

MATTOS FILHO, A.O. A reforma fiscal. In: **Coletânea de estudos técnicos**. São Paulo: DBA, 1993. v. 1. (Relatório da Comissão Executiva de Reforma Fiscal).

MENDES, M.J. **Incentivos eleitorais e desequilíbrio fiscal de estados e municípios**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1999. Disponível em: <www.braudel.org.br>. Acesso em: 21 ago. 2004.

MENDES, M.J. **Nota sobre emenda constitucional que limita gastos das câmaras de vereadores**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2000. Disponível em: <www.braudel.org.br>. Acesso em: 21 ago. 2004.

MENDES, M.J. **Reforma constitucional, descentralização fiscal e rent seeking behaviour**: o caso dos municípios brasileiros. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2000. Disponível em: <www.braudel.org.br>. Acesso em: 21 ago. 2004.

MENDES, M.J. **Descentralização da educação fundamental**: avaliação de resultados do FUNDEF. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2001. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp/parte2.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2004.

MILLER, R. L. **Microeconomia: teoria, questões e aplicações**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1981.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora Universidade Federal de São Paulo, 1980.

NASCIMENTO, E.R.N.; DEBUS, I. **Entendendo a lei de responsabilidade fiscal**. 2.ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 04 mai. 2005.

OATES, W. An economic approach to federalism. In: BAKER, S.; ELLIOTT, C. (Orgs.). **Readings in public sector economics**. [s.l.]: D.C. Heath and Company, 1990. p. 559-565.

OATES, W.E. Fiscal decentralization and economic development. **National Tax Journal**, Ohio, v. 46, n. 2, p. 237-243, 1993.

OLSON, M. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1965.

OLSON, M. The principle of fiscal equivalence: the division of responsibilities among different levels of government. **American Economic Review**, v. 59, p. 479-487, 1969.

PASTORE, A.C. Déficit público e sustentabilidade do crescimento das dívidas interna e externa, senhoriagem e inflação: uma análise do regime monetário brasileiro. **Revista de Econometria**, v. 14, n. 2, 1995.

PAULANI, L.M. Brasil *delivery*: a política econômica do governo Lula. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 4, p. 58-73, 2003.

PEACOCK, A. **Public choice analysis in historical perspective**. Italy: Cambridge University Press, 1992.

PEREIRA, J.M. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PIRES, H.A.A.; BUGARIN, M.S. Metas de déficit: transferências intergovernamentais e o controle do endividamento dos estados. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 4, p. 775-794, 2003.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. [s.l.]: [s.e.], 1997. p. 39-73.

PRZEWORSKI, A.; WALLERSTEIN, M. O capitalismo democrático na encruzilhada. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 22, p. 29-44, 1988.

REZENDE, F.A. **Finanças públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, E.P. **Capacidade, eficácia e eficiência tributária no Rio Grande do Sul**: municípios. Porto Alegre: UFRGS, 1999. Disponível em: <www.ufrgs.br/ppge> ou <www.nemesis.org.br/er1.html>. Acesso em: 12 set. 2004.

RICUPERO, R. Ganhar tempo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 25 jun. 2000, p. B2.

RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Texto para discussão, 69).

ROCHA, E.M.P.; CARVALHAIS, J.N. O comportamento das finanças públicas: o caso do estado de Minas Gerais. **Vanguarda Econômica**, ano 3, n. 3, p. 53-72, 1995.

SÁ, W.R. A lógica da ação coletiva e as fronteiras entre a política e a economia. In: SANTOS, F. (Org.). **Ação coletiva e ciências sociais**. Rio de Janeiro: Iuperj, 1999. p. 19-23. (Série Estudos, 103).

SADDI, F.C. **Estado e federalismo no governo Geisel**: uma análise do federalismo na gênese da transição política brasileira. 1999. 153 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

SALAMA, P. **Pobreza e exploração do trabalho na América Latina**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

SANDRONI, P. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SICSÚ, J. A Os caminhos da política econômica: do plano A, de FHC, para o plano A+, de Lula. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMISTAS, 15, 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: COFECON, 2003. Disponível em: www.unioeste.br/cursos/cascavel/economia. Acesso em: 30 maio 2005.

SMITH, A. **A Riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Economistas).

SIMONSEM, M.H. **Ensaio analítico**. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

SPANH, P. **Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems**. Santiago do Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean/Regional Project on Fiscal Decentralization, 1998. (Série Política Fiscal, 103).

STIGLITZ, J.E. **Economics**. 2.ed. New York: W.W. Norton & Company, 1997.

TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. 2.ed. Petrópolis: Vozes, 1997. 413 p.

THE WORLD BANK. **World development report: the state in a changing world**. New York: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <www.worldbank.org/html/extpb/wdr97/english/wdr97eng.pdf>. Acesso em: 13 maio 2005.

THE WORLD BANK. **World development report 1999/2000: entering the 21st century**. New York: Oxford University Press, 2000. Disponível em: <www.worldbank.org/wdr/2000pdfs/overview.pdf>. Acesso em: 13 maio 2005.

TIEBOUT, C.M. A pure theory of local expenditures. In: BAKER, S.; ELLIOTT, C. (Orgs.). **Readings in public sector economics**. [s.l.]: D.C. Heath and Company, 1990. p. 566-575.

VARIAN, H.R. **Microeconomics analisys**. New York: W.W. Norton & Company, 1992. 506 p.

VILLARREAL, R. **Hacia una economia institucional de mercado**. [s.l.]: Pnud, 2000. Disponível em: <<http://iigov.org/pnud/bibliote/texto/bibl0057.htm>>. Acesso em: 11 maio 2005.

WIESNER, E. La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN AMÉRICA LATINA, 3, 1996, Isla Margarita. **Anais...** Isla Margarita: Cepal/GTZ, 1996. p. 4-26. (Proyecto Regional de Descentralización Fiscal – Cepal).