

MARCOS SPÍNOLA NAZARETH

**IMPACTO DE REGRAS INSTITUCIONAIS NA RESTRIÇÃO
ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2010

MARCOS SPÍNOLA NAZARETH

**IMPACTO DE REGRAS INSTITUCIONAIS NA RESTRIÇÃO
ORÇAMENTÁRIA DOS ESTADOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Aprovada: 30 de abril de 2010.

Roberto Serpa Dias

Luiz Antônio Abrantes

Silvia Harumi Toyoshima

Leonardo Bornacki de Mattos
(Coorientador)

Viviani Silva Lírio
(Orientadora)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao Deus Pai pela sua eterna Providência, ao Deus Filho pela verdadeira vida e ao Deus Espírito Santo pela instrução a toda verdade!

Aos meus pais, pelo fiel amor durante toda a minha vida demonstrado incansavelmente por atitudes. A eles o meu eterno sacrifício e gratidão!

Aos meus amados irmãos, Marconi e Kelen, pelo amor, amizade, companheirismo, carinho e incentivo.

A minha querida Tia Maria, minha “segunda mãe”, que não mediu esforços para me auxiliar nas minhas lutas.

Ao meu cunhado Felipe, pela amizade, e a minha sobrinha Sylvinha, um dos amores da minha vida!

A minha adorável mulher, Ivny, que me deu a honra e o prazer de sua companhia nesses últimos anos.

A minha orientadora, Viviani Silva Lírio, que gastou seu tempo, atenção e principalmente paciência comigo durante esses longos meses!

E a todos aqueles que participaram da minha existência até este momento e resolveram dedicar parte de suas vidas a mim. A todos estes ofereço o meu respeito, lealdade e amizade!

BIOGRAFIA

MARCOS SPÍNOLA NAZARETH, filho de Sebastião Nazareth Filho e Raquel Gomes Spínola, nasceu no dia 08 de julho de 1984, em Governador Valadares - Minas Gerais.

Cursou o ensino fundamental e o ensino médio no Colégio Ibituruna de Governador Valadares, formando-se em dezembro de 2001.

Em Maio de 2002, iniciou o curso de Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa obtendo o título de Bacharel em agosto de 2007.

Em março de 2008, iniciou o Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, pela Universidade Federal de Viçosa (UFV), em Minas Gerais, concluindo os requisitos indispensáveis para obtenção do título de *Magister Scientiae* em abril de 2010.

SUMÁRIO

<i>LISTA DE TABELAS</i>	<i>vi</i>
<i>LISTA DE FIGURAS</i>	<i>viii</i>
<i>RESUMO</i>	<i>ix</i>
<i>ABSTRACT</i>	<i>xi</i>
1. INTRODUÇÃO	1
1.1. O Problema e sua importância	6
1.2. Hipóteses	9
1.3. Objetivos	9
1.3.1. Objetivo geral	9
1.3.2. Objetivos específicos	9
1.4. Estrutura da pesquisa	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1. Nova Economia Institucional	11
2.1.1. Lógica da Ação Coletiva	15
2.1.2. Dilema do Samaritano e Risco Moral	18
2.2. Federalismo Fiscal	21
2.2.1. Primeira Geração da Teoria do Federalismo Fiscal	23

2.2.2. Segunda Geração da Teoria do Federalismo Fiscal _____	27
2.3. Teoria do Ciclo Político-Orçamentário _____	31
2.4. Identificação e análise das regras institucionais _____	34
2.4.1. Fundo de Participação dos Estados – FPE _____	34
2.4.2. Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) _____	36
2.4.3. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF _____	37
2.4.4. Ciclos eleitorais _____	38
2.5. Modelo básico de Restrição Orçamentária para os Estados _____	39
3. METODOLOGIA _____	43
3.1. Estimação de Dados em Painel _____	44
3.1.1. Método de Efeitos Fixos _____	46
3.1.2. Método de Efeitos Aleatórios _____	47
3.1.3. Heterocedasticidade _____	50
3.1.4. Autocorrelação _____	52
3.1.5. Modelo empírico _____	53
3.2. Fonte e tratamento dos dados _____	56
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO _____	58
4.1. Estimação da Restrição Orçamentária dos Estados _____	62
4.1.1. Estimação da despesa primária, de custeio e de capital _____	69
4.1.2. Estimação das despesas por função _____	77
6. CONCLUSÕES _____	89
REFERÊNCIAS _____	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receita total e receita tributária e de contribuições por esfera de governo – Brasil, 1998 a 2007. _____	58
Tabela 2 – Receita Disponível e Despesa com Pessoal por esfera de governo – Brasil, 1998 a 2007. _____	59
Tabela 3 – Estatísticas descritivas do PIB por ordem decrescente _____	62
Tabela 4 – Estatísticas descritivas do resultado primário, da receita tributária líquida e do fundo de participação estadual, respectivamente _____	63
Tabela 5 – Estatísticas descritivas da despesa primária, despesa de custeio e despesa de capital, respectivamente _____	64
Tabela 6 - Estatísticas descritivas das despesas de administração e planejamento, habitação e urbanismo, indústria e comércio, respectivamente _____	65
Tabela 7 – Estatísticas descritivas das despesas de assistência e previdência, transporte e comunicação, respectivamente _____	66
Tabela 8 – Resultados dos testes F, Hausman e LM para escolha de modelo _____	67
Tabela 9 – Resultados dos testes de Bartlett, Levene e Brown-Forsythe para heterocedasticidade _____	68
Tabela 10 – Resultados do teste de Breusch-Godfrey para autocorrelação _____	69
Tabela 11 – Resultados obtidos para despesa primária _____	71
Tabela 12 – Resultados obtidos para despesa de custeio _____	72
Tabela 13 – Resultados obtidos para despesa de capital _____	73

Tabela 14 – Sinais dos coeficientes significativos das regras institucionais (a) _____	74
Tabela 15 – Resultados obtidos para despesa de administração e planejamento _____	78
Tabela 16 – Resultados obtidos para despesa de habitação e urbanismo _____	79
Tabela 17 – Resultados obtidos para despesa de indústria e comércio _____	81
Tabela 18 – Resultados obtidos para despesa de assistência e previdência _____	82
Tabela 19 – Resultados obtidos para despesa de transporte e comunicação _____	83
Tabela 20 – Resultados obtidos para despesa de segurança pública _____	84
Tabela 21 - Sinais dos coeficientes significativos das regras institucionais (b) _____	87

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Taxa de crescimento real agregado de variáveis orçamentárias estaduais, 1988 a 2005. _____	3
Figura 2 – Evolução a preços de 2005 do agregado de variáveis orçamentárias estaduais, 1988 a 2005. _____	3
Figura 3 – Dilema do Samaritano. _____	19
Figura 4 – Índice do ICMS e da Dívida (1995.01 =1). _____	61

RESUMO

NAZARETH, Marcos Spínola, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, abril de 2010. **Impactos de regras institucionais na restrição orçamentária dos estados brasileiros.** Orientadora: Viviani Silva Lírio. Coorientadores: Leonardo Bornacki de Mattos e Newton Paulo Bueno.

As relações federativas que envolvem transferências, resgates financeiros e leis entre união e estados moldam a estrutura de incentivos dos agentes inserindo-os em um ambiente de ação coletiva. Os problemas de ação coletiva considerados neste trabalho, foram os relacionados ao Dilema do Samaritano e do Risco Moral que emergem num sistema federativo em que as esferas inferiores de governo são altamente dependentes de recursos de esferas superiores de governo, sejam eles regulares (transferências constitucionais) ou periódicas (resgates financeiros), como é o caso do sistema brasileiro. A literatura baseada na segunda geração da teoria do federalismo fiscal tem defendido, nos últimos anos, que a imposição de uma restrição orçamentária rígida aos governos subnacionais é condição *sine qua non* para solução desses problemas. Nesta pesquisa, procurou-se, por meio do emprego de dados em painel, compreender os efeitos de regras institucionais na restrição orçamentária dos estados brasileiros e seus possíveis efeitos na estrutura de incentivos do federalismo brasileiro e o conseqüente impacto na resolução dos problemas de ação coletiva. Os resultados demonstram

que os executivos estaduais, de maneira geral, não possuem os incentivos que os façam enfrentar restrição orçamentária rígida. As regras institucionais tendem a relaxar a restrição orçamentária dos estados, ou de outra forma, elevar os gastos a níveis socialmente indesejados, tudo o mais mantido constante. Em outras palavras, os problemas de ação coletiva não serão solucionados ou minimizados. Portanto, as sugestões de políticas são claras: é preciso implementar *hard budget constraints* (restrição orçamentária rígida) no federalismo brasileiro com leis e reformas que retire da União o papel de seguradora ou fiadora das finanças dos estados, aumentando a participação das receitas próprias no orçamento regional, estreitando o vínculo entre o contribuinte e o gasto público e diminuindo a importância das transferências intergovernamentais, eliminando os incentivos perversos para expansão dos gastos além do estabelecido pela restrição orçamentária. Devem-se fixar institutos orçamentários que tenham credibilidade ao longo do tempo. É preciso caminhar para um sistema político-eleitoral estável o suficiente a fim de se ter um sistema federal que favoreça a restrição orçamentária rígida.

ABSTRACT

NAZARETH, Marcos Spínola, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, April of 2010. **Impacts of institutional rules on budget constraint of brazilian states.** Adviser: Viviani Silva Lírio. Co-Advisers: Leonardo Bornacki de Mattos and Newton Paulo Bueno.

The federative relations involving transfers, financial bailouts, and laws between the Union and the states underlie the agents' incentive structure, inserting them into an environment of collective action. The collective action issues considered in this work were those related to the Samaritan's Dilemma and Moral Hazard, that emerge into a federative system in which the government's lower spheres are highly dependent on the resources from the government's higher spheres, either regular (constitutional transfers) or periodic (financial bailouts), as is the case of the Brazilian system. The literature based on the second generation of the theory of fiscal federalism has defended in the last years the idea that imposing a hard restriction constraint to the sub-national governments is a *sine qua non* condition for the solution of these problems. This work aimed to understand, by using panel data, the effects of institutional rules on the budget constraint of Brazilian states and their possible effects on the incentive structure of the Brazilian federalism and consequent impact on the

resolution of the collective action issues. The results show that the state CEOs, overall, do not have the incentives necessary to help them face a hard budget constraint. The institutional rules tend to relax the budget constraint of the states, or to increase the expenditures to socially undesirable levels, with everything else being maintained constant. In other words, the collective action issues will not be solved or minimized. Thus, the political suggestions are clear: it is necessary to implement *hard budget constraints* to the Brazilian federalism with laws and reforms that eliminate the Union's role as insurer or co-signer of the states' finances, increasing the participation of proper revenues in the regional budget, strengthening the link between the tax-payer and public expenditure and decreasing the importance of intra-governmental transfer, eliminating the perverse incentives applied for the expansion of expenditures beyond that established by budget constraint. Budget institutes with credibility along time must be fixed. It is necessary to reach a sufficiently stable political voting system to achieve a federal system that favors a hard budget constraint.

1. INTRODUÇÃO

A política de estabilização econômica empreendida pelo governo federal por intermédio do Plano Real, em 1994, dependeu, fundamentalmente, de um firme e consistente ajuste fiscal de todo o setor público brasileiro¹, a fim de que não se repetissem as experiências fracassadas de controle da inflação. Os planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II foram ineficazes nas suas propostas de estabilização, sobretudo, porque se concentraram no congelamento de preços e salários ou no bloqueio de ativos financeiros e não nos fatores que de fato alimentavam o processo inflacionário, dentre os quais se destacam os constantes desequilíbrios fiscais dos estados² desde a década de 80. Para se ter uma ideia da importância desse componente no processo inflacionário, basta citar que as despesas primárias de estados e municípios saltaram de 8% para 16% do PIB entre 1988 e 2000³.

Contudo, o arrefecimento da inflação que se seguiu ao Plano Real fragilizou as condições fiscais dos estados devido à impossibilidade de estes utilizarem a inflação como redutora de *déficits*, indexando receitas e atrasando pagamentos, como vinha sendo feito até então. Ademais, a política de juros altos, que fazia parte das medidas anti-inflacionárias, aumentou o endividamento estadual e, simultaneamente, enfraqueceu a atividade econômica, reduzindo a

¹ União, Estados e Municípios.

² Fica subentendido daqui em diante que “Estados” ou “estaduais” inclui o Distrito Federal.

³ Dados retirados de Cossio (2002).

arrecadação tributária própria e os recursos constitucionais vinculados aos tributos federais. A dívida líquida dos governos estaduais e municipais passou de 10% para 17% do PIB entre 1995 e 2003⁴.

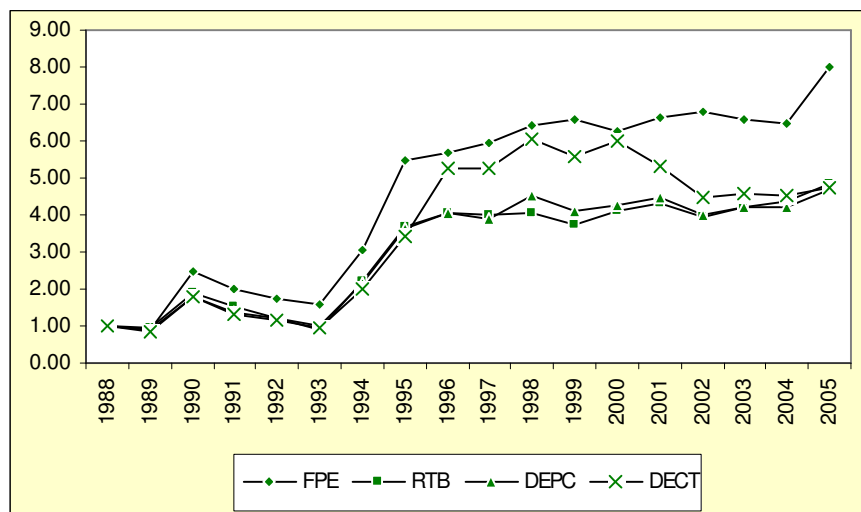
Além disso, a descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, principalmente por intermédio do aumento das transferências constitucionais aos estados e municípios, supostamente estimulou gastos excessivos das esferas menores de governo. O motivo é o fato de que com as transferências, os governantes não assumiriam todo o ônus político das suas despesas, no entanto, obteriam o bônus da visibilidade da oferta do serviço público perante a população local. Além do mais, como é amplamente reconhecido na literatura⁵, a Carta Magna não transferiu responsabilidades de gasto às esferas locais de governo na mesma proporção da transmissão de receitas⁶.

As Figuras 1 e 2 ilustram essa situação. Embora a taxa de crescimento real do Fundo de Participação dos Estados (FPE) tenha sido maior do que as taxas de crescimento real das despesas correntes e das despesas de custeio após 1988, Figura 1, em valores absolutos a preços de 2005, a soma do FPE e das receitas tributárias estaduais ficou abaixo das despesas correntes em todos os anos do período (Figura 2). O comportamento dessas variáveis, portanto, corrobora as afirmações do parágrafo anterior. O aumento das despesas de custeio (Figura 2), rubrica que compõe as despesas correntes, ao longo do período, certamente foi um dos responsáveis pelo agravamento das dificuldades financeiras dos estados.

⁴ Dados do Ipea.

⁵ Ver Resende (2001); Resende e Afonso (2001)

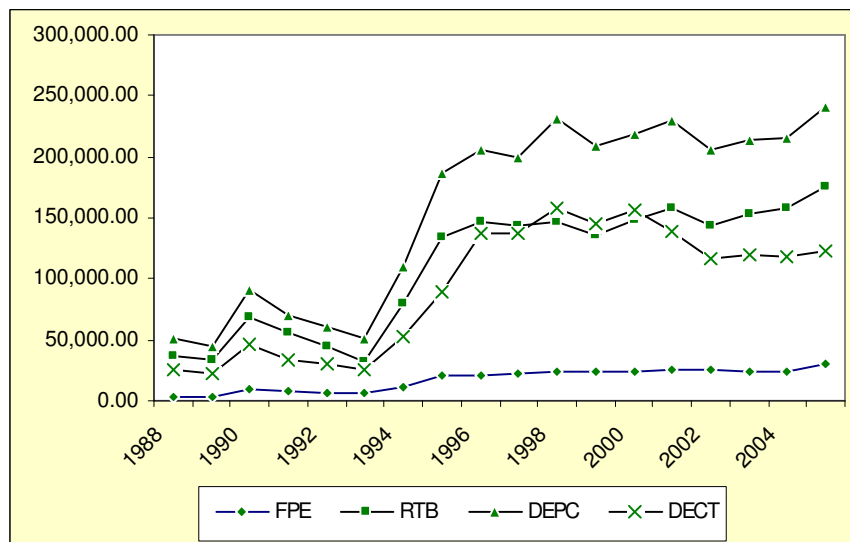
⁶ No caso dos estados, a fatia do Fundo de Participação dos Estados (FPE) saltou de 14% para 21.5% do total dos impostos federais. Além disso, a arrecadação estadual aumentou com a inclusão dos setores de óleo, minerais, transporte, telecomunicações e energia na base tributária do antigo ICM convertendo-se no atual ICMS. Ver Resende e Afonso (2001).



FPE – Fundo de Participação dos Estados; RTB – Receita Tributária Estadual; DEPC – Despesa Corrente Estadual; DECT – Despesa de Custeio Estadual

Fonte: IPEAdata

Figura 1 – Taxa de crescimento real agregado de variáveis orçamentárias estaduais, 1988 a 2005.



FPE – Fundo de Participação dos Estados; RTB – Receita Tributária Estadual; DEPC – Despesa Corrente Estadual; DECT – Despesa de Custeio Estadual

Fonte: IPEAdata

Figura 2 – Evolução a preços de 2005 do agregado de variáveis orçamentárias estaduais, 1988 a 2005.

Essa situação resultou na promulgação, em 1997, da Lei n. 9.496, que estabeleceu o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal e, em 2000, da Lei Complementar n. 101, Lei de Responsabilidade Fiscal. A primeira constituiu um programa de assunção e refinanciamento das dívidas dos Estados pela União (resgate financeiro), enquanto a segunda, estabeleceu normas de diretrizes orçamentárias para todo o setor público brasileiro.

Desse modo, essas relações, que envolvem transferências, resgates financeiros e leis entre união e estados, próprias de uma federação, moldam a estrutura de incentivos dos agentes envolvidos fazendo emergir, neste caso, a situação conhecida como Dilema do Samaritano. Tal situação, combinada com o cenário de assimetria de informação, gera o problema de risco moral. Esses incentivos são inerentes a essa situação em que os estados recebem parte dos seus recursos financeiros, sejam eles regulares (transferências constitucionais) ou periódicos (resgates financeiros), da União.

Isso ocorre porque é racional, do ponto de vista dos administradores estaduais, elevar a despesa acima do seu nível ótimo, dado que é igualmente racional, para a união, provisionar parte dos recursos orçamentários estaduais mesmo quando os estados não gastam do modo mais eficiente possível. O governo federal sabe que os resultados coletivos ainda permanecem melhores do que os obtidos no cenário em que não há auxílio financeiro, ou mesmo porque ele não consegue monitorar o comportamento dos estados para que os resultados desejados sejam atingidos.

Dessa forma, a recomendação da literatura mais recente sobre o tema é de que as unidades subnacionais de governo devem enfrentar uma restrição orçamentária rígida, isto é, elas devem escolher políticas de gastos que correspondam à efetiva e autossustentada capacidade de gerar receitas, retirando os incentivos para o comportamento ineficiente.

Além disso, o equilíbrio financeiro dos estados não é fundamental somente em políticas de estabilização, é, também, condição para a estabilidade e

sustentação política do próprio federalismo ao longo do tempo. A ausência de regras fixas e claras referentes aos limites de atuação dos níveis de governo, ao alinhamento de responsabilidades e encargos nas funções governamentais e à percepção correta de custos e benefícios de serviços públicos, além de aprisionar o país em situações como a do Dilema do Samaritano e de risco moral, fazendo com que os governos federados não tenham suas respectivas restrições orçamentárias bem definidas, prejudica reformas, políticas e posturas fundamentais ao desenvolvimento.

Por isso mesmo, os instrumentos institucionais utilizados para implementar a descentralização federativa, leis de política fiscal e eleitoral certamente afetam o nível de restrição orçamentário sob a qual as unidades regionais e locais operam. Nesse sentido, a aprovação da emenda de reeleição, a partir das eleições de 1998, possivelmente afetou a gestão fiscal e, conseqüentemente, a restrição orçamentária percebida pelos governadores, devido ao ciclo na condução da política fiscal dos governos que acompanha o ciclo eleitoral, e que se intensifica com a possibilidade de reeleição.

Com base nestas considerações, a expectativa é que a Lei n. 9.496/97, que estabeleceu o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), a Lei Complementar n. 101/00, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as transferências de recursos da União para Estados estabelecidas na Constituição de 88 e as eleições, nitidamente com o advento da reeleição a governador a partir das eleições de 1998, são fatores importantes de explicação do comportamento das despesas dos estados após 1994

Autores como Oates (2004) e Weingast (2006) têm defendido a importância de determinantes políticos e institucionais no desempenho fiscal das unidades de uma federação. Os efeitos do sistema político, instituições e o formato das relações federativas nas finanças das esferas subnacionais de governo têm sido alvo de estudos teóricos e empíricos nos últimos anos em vários países. Cossio (2000) e Simonassi e Cândido Júnior (2008) mostraram

evidências de que a estrutura político-institucional afetou o desempenho econômico das esferas subnacionais de governo nos últimos anos no Brasil.

1.1. O Problema e sua importância

Após a constituição de 1988, observou-se um relaxamento da restrição orçamentária dos estados. O aumento dos recursos disponíveis, a ausência de incentivos para um comportamento fiscal equilibrado e o aumento das despesas acarretaram em uma série de dificuldades financeiras e construíram uma trajetória ascendente das dívidas públicas estaduais.

Somente entre o período de 1988 a 1994, a União foi ao socorro dos estados por três vezes. Os *bailouts*⁷ ocorreram em 1989 (Lei 7.976), 1991 (Lei 8.388) e 1993 (Lei 8.727), períodos nos quais o Governo Federal absorveu parte do montante principal da dívida dos Estados com credores externos, internos, instituições financeiras e com a própria União, além de conceder subsídios para o pagamento dos encargos financeiros. Evidentemente esse comportamento reforçou a postura deficitária dos Estados⁸.

Pela necessidade do ajustamento fiscal a partir de 1994, algumas medidas foram implementadas pela União. O objetivo dessas leis foram, basicamente, conduzir as contas públicas estaduais para uma situação de solvência intertemporal⁹. As inovações introduzidas por essas leis, em comparação com as anteriores, foram a fixação de metas fiscais e de endividamento, os incentivos à privatização e as punições aos governos (ou governadores) que não cumprissem as regras estabelecidas.

Dessa forma, o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF), ao contrário do que se pretendeu originalmente, sinaliza inadequadamente aos

⁷ *Bailout* é o termo utilizado na literatura para designar resgates (ou salvamentos) financeiros de qualquer natureza.

⁸ Ver Santos (1999) e Botelho (2002).

⁹ No caso da LRF, as normas foram estabelecidas para as três esferas de governo.

Estados que a União é, em última instância, a grande avalista de suas decisões de gasto. Isso faz com que as unidades tomadas individualmente notem que suas políticas fiscais, sejam elas superavitárias ou não, serão sempre socorridas por um alívio fiscal federal no futuro.

Pires e Bugarin (2001) e Rangel (2003) apontam evidências de que os *bailouts* reduzem o estímulo para que os estados pratiquem políticas superavitárias, elevando a incidência do déficit fiscal estadual. Todavia, embora o PAF tenha introduzido inovações em relação aos resgates financeiros realizados pela União anteriormente, estabelecendo regras, metas e mecanismos de punições aos Estados, nem sempre esses dispositivos têm completa credibilidade, fazendo com que haja aumento dos gastos públicos mesmo na vigência destes instrumentos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pretendeu exatamente estabelecer regras mais rígidas de política fiscal, como critérios para novas despesas e contração de dívidas em todas as esferas de governo a fim de controlar os frequentes déficits fiscais na década de 90, sobretudo nos Estados e Municípios¹⁰.

Os trabalhos de Pires e Bugarin (2003), Nakaguma e Bender (2006) demonstram, por exemplo, que normas no modelo da Lei de Responsabilidade Fiscal são eficazes em reduzir os déficits subnacionais. Por conseguinte, espera-se que a LRF tenha, de fato, sido capaz de reduzir as despesas governamentais. Por não se tratar de resgate financeiro, e sim de uma regra orçamentária, nesta pesquisa supõe-se que esta lei tenha credibilidade perante os Estados tornando a restrição orçamentária rígida.

Adicionalmente, tem-se que a Constituição de 88, com o objetivo de fortalecer Estados e Municípios, dando-lhes maior disponibilidade de receitas, ampliou a descentralização fiscal por intermédio do aumento dos repasses

¹⁰ A LRF revogou e automaticamente substituiu a Lei Complementar n. 96/99 – Lei Camata II, que havia sido um aperfeiçoamento da Lei Complementar n. 82/95 – Lei Camata, por prescrever punições para as infrações.

intergovernamentais livres, isto é, sem condicionantes, das esferas superiores às esferas inferiores de governo.

Estudos como de Cossio e Carvalho (2001) e Giuberti (2005) indicaram que os instrumentos de transferências constitucionais implicam custos no sentido de gerar maior ineficiência econômica na alocação de recursos das esferas subnacionais de governo. Entende-se, neste estudo, que as transferências constitucionais recebidas pelos estados têm relaxado as restrições orçamentárias estaduais.

Finalmente, em relação às eleições, assume-se que estas, mais efetivamente o ano eleitoral com a possibilidade de reeleição, impõem incentivos ruins aos governos, alterando a restrição orçamentária à qual os governos estaduais estão submetidos. Em outros termos, o governante tende a agir de forma oportunista na sua relação com seus contribuintes-eleitores, fazendo com que haja restrição orçamentária frouxa em anos de eleição. Nakaguma e Bender (2006) e Arvate et al. (2008) apontam para ocorrência de ciclos políticos oportunistas no Brasil.

Nesse contexto, identifica-se o seguinte problema de pesquisa: qual o impacto dos fatores institucionais no nível de restrição orçamentária dos Estados do Brasil no período de 1995 a 2007?

Pretende-se, por meio deste trabalho, contribuir para a compreensão da extensão do efeito dos componentes institucionais no nível da restrição orçamentária dos Estados, abordando conjuntamente os quatro fatores considerados fundamentais pela literatura a partir de 1994 e aqui já referenciados, quais sejam: o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, as transferências constitucionais e o ciclo eleitoral, mais especificamente, o ano eleitoral.

A contribuição desse trabalho em relação ao que já foi estudado para o Brasil será exatamente o fato de se investigar conjuntamente o papel desses quatro elementos na determinação do nível de restrição orçamentária dos

Estados nos últimos anos e seu impacto para resolução do Dilema do Samaritano e risco moral.

1.2. Hipóteses

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, as transferências constitucionais e o ano eleitoral estimularam o aumento dos gastos estaduais. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao contrário, induziu a redução das despesas públicas.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo geral

O objetivo central é estudar o efeito dos fatores institucionais na restrição orçamentária dos Estados brasileiros para o período de 1995 a 2007.

1.3.2. Objetivos específicos

- a) Avaliar a participação receitas estaduais no total do setor público;
- b) Examinar o comportamento das séries de receitas e endividamento para o agregado dos estados brasileiros;
- c) Apresentar as estatísticas descritivas das variáveis orçamentárias agregadas e explicativas do modelo estimado;
- d) Determinar o impacto dos fatores institucionais na restrição orçamentária dos Estados, considerando despesas orçamentárias e despesas por função; e
- e) Verificar se os fatores institucionais afetam de forma distinta a política de gastos dos Estados quando se consideram dois grandes grupos, divididos por proximidade geográfica.

1.4. Estrutura da pesquisa

O trabalho está organizado da seguinte maneira: além desta introdução, o segundo capítulo traz a discussão sobre o marco teórico do trabalho, congregando as teorias que fundamentam a pesquisa; o terceiro, por sua vez, apresenta a especificação do modelo a ser estimado; o quarto discute os resultados obtidos; e, finalmente, o último capítulo apresenta as conclusões do estudo e algumas sugestões de política.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Esta pesquisa tem como sustentação teórica a Segunda Geração da Teoria do Federalismo Fiscal na sua abordagem neo-institucionalista, mais especificamente no que se refere às considerações sobre a importância, nessa vertente, de restrições orçamentárias rígidas na resolução dos problemas relacionados ao Dilema do Samaritano e ao risco moral, e na sustentação do Federalismo Fiscal ao longo do tempo. A teoria do ciclo político-orçamentário também será utilizada como referência complementar e, em seguida, será apresentada uma descrição dos fatores institucionais aqui considerados. Por último, desenvolve-se o modelo básico de restrição orçamentária para os Estados.

2.1. Nova Economia Institucional

As instituições, nas palavras de Douglass North (2006:9), “*constituem as regras do jogo numa sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Consequentemente, e em compensação, estruturam incentivos de natureza política, social e econômica*”.

A importância das restrições institucionais criadas pelos homens ao longo da história, conforme North (1991), sejam elas de ordem política, econômica ou social, com objetivo de reger transações comerciais, nas transformações

econômicas das nações, podem gerar uma matriz de incentivos que induz ou que retrai o desenvolvimento. Estas instituições consistem em restrições informais que se impõem em forma de costumes e tradições e regras formais como constituição e direitos de propriedade.

Na verdade, as instituições e sua capacidade de *enforcement* em determinado ambiente econômico são os fatores que determinam os custos de transação dessa economia. Assim, boas instituições reduzem os custos de transação fazendo com que os ganhos da atividade econômica sejam rentáveis, ou ainda, em termos de teoria dos jogos, as instituições aumentam os benefícios soluções de cooperação ou os custos da não cooperação (NORTH, 1991).

A essa abordagem do processo econômico dá-se o nome de Nova Economia Institucional (NEI), introduzindo uma nova proposta para o estudo da evolução histórica da economia. Nessa nova visão, trilha-se um caminho diferente da ideia, muito comum entre os estudiosos, de uma evolução quase linear dos sistemas econômicos, passando pelos mais simples das civilizações antigas até os mais complexos dos dias atuais, sem considerar os incentivos econômicos subjacentes em cada situação.

No mesmo estudo, North (1991) defende que nas sociedades primitivas os custos de transação são baixos em função da íntima relação dos membros, que impõem uma forma de coerção automática a comportamentos oportunistas, sendo que tal estrutura de incentivos pode inibir em maior ou menor grau as inovações, porque *a priori* inovação pode ser uma ameaça à comunidade. No momento em que o comércio se expande para um âmbito regional, o cenário se altera, e os custos de transação tendem a se elevar e serão tão mais baixos quanto maior a efetividade de regras de interações.

Nesse aspecto, com o desenvolvimento do comércio de longas distâncias, dois problemas distintos de custos de transação surgiram. O primeiro era o clássico problema de agente-principal. O custo para o principal de medir o desempenho do agente, a força das relações familiares (nesses casos, muitas das

vezes, as interações se davam entre parentes) e o custo da ação oportunista determinavam juntos os resultados. O segundo consistia nos custos de negociação, monitoramento e *enforcement* de contratos com estrangeiros sem um marco legal comum.

Dessa forma, contratos impessoais, com maiores complexidades e com poderes de coerção assumem vital importância, porque vínculos pessoais, restrições informais de alcance limitado já não são mais efetivos.

Utilizando essa rota de desenvolvimento econômico como ilustração, North (1991) demonstra que a maneira como as sociedades lidam com os problemas de custos de transação ao longo do tempo determina a evolução de suas instituições e o grau de incentivos às inovações.

O autor define inovações que reduzem custos de transação como mudanças organizacionais, instrumentos, técnicas específicas e características de *enforcement*, que baixam custos empenhados em trocas de bens de longas distâncias. Essas inovações aumentam a mobilidade do capital, reduzem o custo de informação e diluem o risco.

Em trabalho seminal, North e Weingast (1989) mostraram que as mudanças institucionais, sobretudo a implementação de restrições ao comportamento financeiro oportunista da coroa inglesa em relação aos súditos, introduzidas pelo parlamento após Revolução Gloriosa de 1688, exerceram substancial influência no florescimento do mercado de capital inglês no final do século XVII e por todo o século XVIII e na sustentação do desenvolvimento da Inglaterra no longo prazo ao reduzirem custos de transação dos agentes privados.

Dessa forma, há dois pontos básicos defendidos pelos adeptos da escola institucional, conforme apresenta Williamson (2000). Primeiro, as instituições de fato importam para explicação dos fenômenos econômicos. Em segundo, destaca-se que os determinantes institucionais são suscetíveis de análise pelas ferramentas da teoria econômica, sendo que é justamente esse último ponto que torna a Nova Economia Institucional diferente das antigas abordagens institucionalistas.

Neste mesmo trabalho, Williamson (2000) apresenta os quatro níveis de análise social em que se debruça o pesquisador da área. O nível primeiro constitui-se de instituições informais enraizadas na cultura, como tradições, costumes, moralidade e religião, que são espontâneas e não testáveis e que costumam exercer influências duradouras na sociedade.

O nível dois refere-se ao ambiente institucional da sociedade, onde se encontram as regras formais, a constituição, o conjunto de leis e os direitos de propriedade. Esse é um dos níveis onde se podem obter ganhos ou perdas econômicas com ação intencional, não espontânea. A proposta básica, nessa esfera, é tornar o ambiente institucional favorável ao desenvolvimento. Desse modo, é nessa esfera que se enquadram as discussões sobre os incentivos institucionais moldados pelas regras do federalismo fiscal.

Em seguida, tem-se o terceiro nível de análise social, que se refere à estrutura de governança na esfera dos agentes econômico-sociais e suas relações. A forma como as firmas se organizam e os contratos de transações, entre outros, são o objeto de estudo. Nesse âmbito, a economia dos custos de transação assume o papel preponderante, com o objetivo de tornar as estruturas de governanças as mais eficientes possíveis.

Aqui se enquadram os estudos empreendidos pela moderna teoria de organização industrial, que estuda as características das transações que induzem as firmas a transacionarem via mercado convencional ou via contratos com os seus variados graus de complexidade ou ainda se integrarem verticalmente. Conforme Joskow (1985), essas características são especificidades envolvidas nas transações que podem ser de ativos físicos e especializados, locacional e de capital humano.

Por fim, no quarto e último nível, é onde se tomam as decisões a respeito da alocação de recursos na economia, sendo que as ferramentas analíticas neoclássicas são aplicadas. A teoria clássica da firma e do consumidor é empregada para estabelecer preços e quantidades de equilíbrio.

Até aqui a análise se dá sobre as instituições que retraem (ou aumentam) custos de transação que viabilizam transações que envolvem somente dois agentes. Entretanto, há situações em que os agentes afetados pelas instituições são vários, fazendo com que apareçam problemas de *free-riding*, *rent-seeking* etc. Conseqüentemente, as instituições precisam lidar com conflitos de ação coletiva (BUENO, 2004).

2.1.1. Lógica da Ação Coletiva

Uma situação de ação coletiva ocorre todas as vezes em que é necessária a contribuição de vários indivíduos para a realização de um objetivo comum. Essa situação se transforma em um problema de ação coletiva quando os agentes envolvidos optam por cursos de ação que produzem resultados abaixo do desejável pela coletividade (GIBSON et al., 2005).

Nesse sentido, Olson (1999) apresenta os fundamentos lógicos do comportamento dos grupos sociais e organizações rompendo com algumas das ideias da teoria de grupos tradicional, especialmente com a noção de que grupos de indivíduos com interesse comum tendem a promover esses interesses.

Olson (1999) defende que os membros de um determinado grupo não contribuirão para execução de uma meta comum por simplesmente terem o conhecimento de que o alcance desse objetivo comum os beneficia, contrariando a visão da teoria tradicional. Partindo do pressuposto da racionalidade individual, que procura maximizar o seu próprio interesse, só haverá cooperação se o número de indivíduos do grupo for muito pequeno, se houver coerção, ou se incentivos específicos e seletivos para tal forem implementados.

Segundo o autor, a característica básica das organizações coletivas é a promoção dos interesses comuns dos seus membros. Contudo, a provisão desses interesses comuns frequentemente se configura um problema de bem público que, tipicamente, são não-excludentes e não-rivais. Assim, não podem ser

excluídos do consumo os indivíduos que não contribuíram para o fornecimento do bem, e o consumo de uma quantidade do bem por um indivíduo não reduz sua disponibilidade para os demais.

O problema se agrava na medida em que o tamanho do grupo aumenta, pois cada membro, individualmente, percebe que sua participação no todo é tão pequena que o seu curso de ação, independentemente de qual seja, não afetará o resultado do grupo. Isso é suficiente para que não haja cooperação, já que o indivíduo não tem incentivos para colaborar, porque é racional para ele usufruir o bem sem participar do ônus de seu fornecimento, agindo como *free-rider* (carona).

Nesse contexto, pensando acerca do tamanho das organizações coletivas, Olson (1999) questiona o ponto de vista tradicional de que os grupos sociais, pequenos e grandes, diferem simplesmente em sua funcionalidade para determinados ambientes culturais e socioeconômicos.

Com base em argumentos microeconômicos fundamentados nas características dos bens públicos, o autor avalia diferentes estratégias de ação para membros de grupos e conclui que os grupos grandes tendem a prover quantidades muito baixas do bem coletivo, enquanto nos grupos pequenos a tendência é que a quantidade produzida seja maior, embora ainda subótima. O autor ainda indica que não somente o tamanho do grupo é importante, mas que o tamanho do indivíduo em relação aos demais do grupo também influencia o resultado final. Se, por exemplo, o benefício da provisão de um bem comum para um indivíduo for maior que o seu custo total, ele produzirá esse bem mesmo que tenha que arcar sozinho com os custos.

Nesse sentido, Olson (1999) afirma que a necessidade de acordo e organização se relaciona positivamente com o tamanho do grupo, assim como todos os custos de formação desse acordo. Dessa forma, quanto mais altos forem os custos para obtenção do benefício coletivo, menos provável (ou crível) será o

acordo sem que o próprio acordo insira algum tipo de mecanismo de coerção ou haja incentivos externos independentes.

Ampliando as discussões levantadas acima, Ostrom (2000) apresenta, em linhas gerais, o papel das normas sociais que emergem e evoluem em agrupamentos humanos na geração de cooperação entre os indivíduos de uma sociedade. Para isso, a autora mostrou que o resultado não cooperativo em contextos de comunidades que utilizam algum recurso comum¹¹, o típico problema de tragédia dos comuns, isto é, o consumo excessivo e, portanto, subótimo, do recurso por cada membro do grupo, formulado por Mancur Olson, não ocorrerá sempre. Evidências empíricas têm apontado que soluções cooperativas são possíveis nas situações de recursos comuns e também de bens públicos, desde que características institucionais favoráveis sejam estabelecidas.

Ostrom (2000) questiona, portanto, o pensamento comumente aceito de que indivíduos, agindo de forma racional, não conseguem superar problemas de ação coletiva a não ser que coerções externas sejam implementadas por políticas governamentais. A autora o faz, inicialmente, por meio das simples evidências da experiência comum, já que milhares de pessoas votam, não sonégam impostos, participam e contribuem para associações voluntárias de diversos tipos. Em seguida, com base em estudos aplicados, que têm frequentemente colocado desafios para a tese de não-cooperação dos indivíduos, inclusive em relação à efetividade das políticas governamentais em gerar cooperação. Portanto, conforme Ostrom (2000), os resultados cooperativos não preditos pela teoria da ação coletiva de Olson devem ser absorvidos e desenvolvidos em termos de formalização teórica.

No mesmo trabalho, os resultados preditos com o pressuposto de comportamento racional são bons na medida em que se inserem em situações de mercado competitivo. Em relação aos bens públicos, não haverá provisão do bem quando o jogo é jogado com um número finito de vezes. Nesses casos, não há

¹¹ Recurso comum entendido aqui como um bem não excludente, entretanto, rival.

incentivos para os agentes tomados individualmente contribuírem para sua produção em função das características de não rival e não excludente do bem público.

Contudo, Ostrom (2000) apresenta resultados de estudos empíricos no contexto de bens públicos que levantam questões que precisam ser explicados, como o fato de que as contribuições dos indivíduos tendem a ficar acima de zero em jogos repetidos com tempo finito e de que a possibilidade de comunicação face a face e de aprendizagem produzem incrementos na cooperação durante todo o período, entre outros.

Finalmente, segundo a mesma autora, a distribuição dos tipos de agentes na sociedade, a qualidade e a quantidade das informações sobre que tipo eles são, a comunicação face a face e a eficácia da fiscalização vão determinar o tipo de comportamento que prevalecerá e, conseqüentemente, os resultados coletivos.

2.1.2. Dilema do Samaritano e Risco Moral

A situação de ação coletiva conhecida como o Dilema do Samaritano ocorre devido aos problemas relacionados à estrutura dos incentivos subjacentes ao tipo de relação estabelecida pelos agentes, mesmo havendo informação perfeita. Relaxando essa última hipótese, o que torna a questão mais realista, a situação assume contornos de um problema de risco moral, dado que nem todas as informações sobre o comportamento dos agentes são conhecidas depois de iniciado o jogo.

De acordo com Gibson et al. (2005), o Dilema do Samaritano ocorre porque um dos atores, o samaritano¹², é profundamente preocupado com o bem-estar dos demais agentes, os receptores, que necessitam de auxílio. Em função dessa condição estrutural do ‘jogo’, os receptores percebem que o samaritano irá continuamente ajudá-los.

¹² Em referência ao personagem de uma parábola do Novo Testamento.

Em termos de teoria dos jogos, o samaritano escolhe entre dois cursos de ação: ajudar e não ajudar. Por outro lado, o receptor decide se deve se esforçar muito ou pouco para receber o auxílio do Samaritano. Se este opta por ajudar e aquele realiza muito esforço, os dois se beneficiam. Contudo, o receptor recebe benefícios ainda maiores quando ele escolhe fazer pouco esforço, como se vê pelos *payoffs* apresentados na Figura 3.

Segundo Gibson et al. (2005), é fácil ver que o problema fundamental enfrentado pelo samaritano é que, independentemente do que o receptor faça, ele sempre estará melhor ajudando. Ajudar é, portanto, uma estratégia dominante para o samaritano. Uma vez que o receptor compreende isso, sua estratégia dominante se torna exercer pouco esforço.

		Receptor	
		Muito esforço	Pouco esforço
Samaritano	Não ajudar	2, 2	1, 1
	Ajudar	4, 3	3, 4

Fonte: Adaptado de Gibson et al. (2005)
 Figura 3 – Dilema do Samaritano.

O problema de risco moral, conforme Gibson et. al. (2005), emerge quando se considera a hipótese de imperfeição ou assimetria de informações. O conceito surgiu devido às dificuldades enfrentadas pelo segmento de seguradoras. Uma vez que é muito custoso para as seguradoras monitorar e medir corretamente as informações sobre o comportamento dos segurados, estes terão maior probabilidade de serem menos cuidadosos após a realização do contrato.

A assistência financeira em alguns casos, segundo os autores, tem criado o problema de risco moral, “avalizando” governos incompetentes e desestimulando reformas fiscais e o esforço para aumentar fontes de receitas próprias. A dependência de fundos externos permite que os governos receptores aumentem

enormemente os gastos sem, no entanto, investir em setores que permitem o crescimento da atividade econômica que, eventualmente, elevará as receitas próprias. Este é o tipo de dependência que promove mais dependência.

Alguns dos exemplos apresentados pelos autores são as doações orçamentárias das agências humanitárias aos governos pobres, com a promessa de realização de custosas reformas políticas e econômicas. Usualmente, assim que os repasses são feitos, todas as reformas prometidas são postergadas indefinidamente, ou então, recursos que deveriam ser empenhados em investimentos com alto retorno social são desviados para gastos ineficientes.

Naturalmente, essas considerações direcionam para o fato de que não importa o quanto bem intencionado os programas de assistência financeira são, ou a quantidade de recursos que são transferidos, os melhores resultados só serão alcançados se as instituições econômicas e políticas gerarem os incentivos necessários para que os indivíduos atinjam esses resultados (GIBSON et al. 2005).

Weingast (2006) afirma que governos subnacionais nos quais parte substancial das receitas são provenientes de recursos próprios tendem a ser mais transparentes para os cidadãos, a prover os serviços públicos de forma mais eficiente, a fomentar a atividade econômica e a serem menos corruptos. Diferentemente, governos financeiramente dependentes estão sujeitos a maiores níveis de corrupção, à influência de grupos de pressão e à alocação ineficientes de recursos.

Desse modo, no cenário do federalismo fiscal brasileiro regido por relações financeiras que envolvem transferência de recursos, *bailouts* e regras orçamentárias e políticas, os problemas do Dilema do Samaritano e risco moral surgem. A solução é fazer com que os agentes tenham os incentivos necessários para se comportarem da forma adequada. Em termos de teoria dos jogos, é necessário fazer com que exercer “muito esforço” seja para os governos

subnacionais a estratégia dominante. Como será visto adiante, isso significa assegurar que as regras os sujeitem a uma restrição orçamentária rígida.

2.2. Federalismo Fiscal

O federalismo, na qualidade de sistema político, com seus princípios gerais, teve suas origens nas obras clássicas de Tocqueville (1977[1835]) em *Democracia na América* e o *Federalista* (2003[1787-1788]), célebre periódico americano, que circulou entre os anos de 1787 a 1788 na nascente República Federativa, com objetivo de defender a Constituição de 1788 e o adjacente sistema federal de governo. Seus autores foram os americanos Alexander Hamilton, John Jay e James Madison.

Segundo Tocqueville (1977[1835]), o federalismo é a “forma de governo fundado no princípio da soberania do povo”. No sistema federal, é permitido a estados e municípios exercer influência substancial nos assuntos econômicos e políticos da nação. Essas jurisdições, pelas suas próprias características, são dirigidas mais proximamente pelos cidadãos, oferecendo-lhes o máximo de liberdade (especialmente contra as interferências indesejadas da União) e a abertura para atuação nas esferas política, econômica e social.

Conseqüentemente, a autonomia de estados e municípios, proporcionada pelo sistema federal por meio dos instrumentos fiscais que a estes competem, e a forma como estas atribuições são desenhadas constitucionalmente afetam o desempenho econômico de um país federal.

Para a ciência econômica, a motivação básica nessa abordagem, conforme Garzarelli (2004), é que, por meio da separação entre esferas de poder - isto é, descentralizando as decisões governamentais - o federalismo promove a gestão pública responsável por aproximar os serviços governamentais do controle da população local, limitando a centralização do poder nas mãos de poucos e as eventuais ineficiências econômicas que isso acarretaria. Ademais, uma federação

equilibrada permitiria, ao mesmo tempo, a provisão de bens públicos coletivos num mercado interno comum e a união e força necessárias para se defender de inimigos externos.

Com a crescente valorização do papel dos estados nacionais ao longo do século XX na vida política, social e econômica das nações, criou-se uma tendência geral de centralização de poder nas mãos do governo central, notadamente a partir dos anos cinquenta, a fim de dar conta das novas necessidades de acesso igualitário aos serviços públicos considerados fundamentais pelas sociedades. Embora, neste ínterim, na esfera teórica, como destaca Weingast (2005), economistas de peso, como Friedrich Hayek, sustentassem que a descentralização das atribuições fiscais era desejável com base no princípio de que as unidades subnacionais teriam melhores informações do que o governo central a respeito dos custos, condições e preferências dos cidadãos quanto aos bens públicos.

A partir dos anos 50 do século passado, deu-se a formalização teórica dos conflitos e problemas econômicos relacionados ao federalismo com os trabalhos pioneiros de Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972). Houve, então, o surgimento, dentro do corpo teórico da economia do setor público, da teoria do federalismo fiscal, que, segundo Silva (2005), consiste na distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidades de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa.

O modelo ideal, ainda conforme o mesmo autor, supõe que a forma federativa que otimiza o bem-estar é aquela em que o fornecimento e o financiamento dos bens públicos são realizados por meio de jurisdições constituídas de acordo com o tamanho dos grupos populacionais e suas preferências fiscais.

De acordo com Oates (1999), a teoria do federalismo fiscal se assenta, na sua versão tradicional, sobre a ideia básica da construção normativa de funções específicas para os diferentes níveis de governo e de instrumentos fiscais apropriados para cumprimentos dessas funções.

2.2.1. Primeira Geração da Teoria do Federalismo Fiscal

A chamada primeira geração da teoria do federalismo fiscal concentra-se em uma perspectiva normativa e na fixação, de forma clara e eventualmente rígida, das atribuições fiscais entre os entes federados, que correspondam à alocação mais eficiente de bens públicos.

As três funções básicas do governo estabelecidas pela literatura de setor público são: redistributiva, de estabilização e alocativa. O sistema político federativo, por definição, pressupõe algum grau de descentralização fiscal¹³, fazendo surgir os problemas relacionados à distribuição das funções e às fontes de financiamento entre as esferas governamentais.

Em nações com características muito heterogêneas, caso do Brasil, quase sempre é necessário algum tipo de política de redistribuição de renda entre regiões a fim de se transferir recursos das regiões mais ricas para as mais pobres.

Como Musgrave e Musgrave (1980) argumentam, isso só seria viável se fosse executado em base nacional. Por sua própria natureza, políticas regionais descentralizadas afetariam negativamente as decisões de alocação de indivíduos e firmas, considerando a relativa mobilidade de capital e trabalho dentro de uma nação. Por conseguinte, seria desejável que a política de redistribuição fosse uniforme dentro das fronteiras delimitadas pelos fatores de produção.

Igualmente, conforme os mesmos autores, a função de estabilização é mais apropriada à esfera nacional. Considerando que cada unidade subnacional é tomada como um mercado totalmente aberto em relação ao demais dentro das

¹³ Diferentemente, por exemplo, do sistema unitário de governo.

fronteiras da nação, qualquer política monetária ou creditícia apresentaria transbordamentos mútuos que minariam os objetivos iniciais em qualquer sentido possível.

Exatamente por esse fato, é altamente recomendado pela literatura que não haja instrumentos monetários disponíveis às esferas subnacionais, como emissão monetária ou empréstimos facilitados, para cobertura de déficits fiscais, inclusive evitando salvamentos (*bailouts*) por parte da União. O objetivo é criar restrições orçamentárias rígidas (*hard budget constraint*) e evitar comportamentos de carona (*free-rider*), já que os salvamentos da União exportam os custos do endividamento para todos os estados e agravam os problemas relacionados ao Dilema do Samaritano e risco moral. Esse ponto será retomado mais adiante.

Por último, é na função alocativa que se concentra boa parte dos debates na literatura nas últimas décadas, sempre girando em torno das vantagens e desvantagens da descentralização na provisão de bens públicos. Contudo, fica evidente que, nesse aspecto, estados e municípios exercem papel importante.

Cossio (2000) afirma, por exemplo, que os benefícios da descentralização sobre a eficiência do setor público podem ser diversos. Dentre alguns deles, citam-se a introdução de mecanismos de concorrência entre jurisdições favorecendo a busca de eficiência na produção dos serviços públicos, a aproximação das preferências dos cidadãos às decisões do burocrata local e o maior controle no que se refere à gestão pública do contribuinte-eleitor, fazendo com que as esferas inferiores de governo sejam mais responsáveis na administração dos recursos públicos.

Musgrave e Musgrave (1980) defendem, nesse sentido, que o ordenamento de competências fiscais entre as esferas de governo, isto é, quais bens públicos e tributos devem ser atribuídos pela unidade federal e quais devem ser deixados sob autoridade das unidades locais, assenta-se sobre o princípio da eficiência, o que torna importante a compreensão dos bens públicos considerados.

Os bens públicos são distintos em suas características, existindo diferentes trabalhos que discutem os contornos dos bens públicos puros e mistos, e os limites de análise impostos por cada um deles¹⁴. Assim, economia de escala, grau de congestionamento e vazamento no consumo seriam critérios razoáveis para o alinhamento de competências. Bens como segurança nacional e moeda estável seriam inevitavelmente competência da União, dados o alto grau de economia de escala e o vazamento no consumo e baixo congestionamento. Por outro lado, bens como parques e escolas seriam entregues aos estados e municípios por motivos inversos (WEINGAST, 2005).

Dessa forma, nessa corrente, que pressupõe governantes benevolentes que procuram maximizar a função de utilidade dos constituintes, a população alcançaria o máximo de bem-estar ao revelarem pelo processo político, a plataforma política que oferece a cesta de bens que lhes é mais preferível. Consequentemente, os custos dos bens públicos recairiam sobre as jurisdições que de fato se beneficiaram espacialmente desses bens.

Conforme Tiebout (1956), “*espera-se que o padrão de receitas-despesas para bens e serviços escolhido pelo governante se adapte às preferências do consumidor-eleitor*”¹⁵. Esse processo seria análogo à alocação de recursos no mercado privado por meio do sistema de preço.

Tiebout (1956), em seu estudo clássico sobre o tema, explica essa abordagem ao adicionar o fator que permitiria o resultado eficiente: a mobilidade. Ele procura demonstrar que a produção de bens públicos por governos locais é eficiente e necessária. Os principais pressupostos que permitiriam esse resultado são: mobilidade dos consumidores-eleitores a fim de melhor satisfazer sua preferência por bens públicos; conhecimento das diferentes disponibilidades de cestas de receitas-despesas da comunidade; e um grande número de

¹⁴ Os bens públicos apresentam duas características básicas: não rivalidade e não excludentes. Ver Musgrave e Musgrave (1980).

¹⁵ Tradução livre.

comunidades. Assim, os contribuintes-eleitores por meio do “*voting with their feet*” induziriam a alocação eficiente de receita e gasto público entre jurisdições.

Em seguida, Brennan e Buchanan (1977), citados por Schelker (2005), utilizando a abordagem de escolha pública, alteram o pressuposto da tradição anterior, colocando o governo central como um monopolista maximizador de receitas (o Estado Leviatã) que pretende concentrar em suas mãos o máximo poder possível, extraíndo o máximo de renda da sociedade.

Nessa perspectiva, uma das vantagens do federalismo estaria no fato de que a descentralização do poder em esferas menores de governo dificultaria as forças repressivas do estado, dado que os indivíduos poderiam se mudar para unidades que oferecessem um peso fiscal menor, contendo os abusos tributários, além de promover a eficiência de alocação dos recursos públicos.

Uma ilustração histórica desse princípio é dada em North (1991). No final da Idade Média, estados fragmentados da Europa Ocidental desenvolveram mecanismos institucionais que permitiram o aumento de eficiência no comércio de longa distância, em parte porque concorriam pelas receitas dos seus súditos.

Desse modo, na primeira geração da teoria do federalismo fiscal a questão básica é avaliar a intensidade das diferenças de preferências, custos etc. dos bens públicos e dos efeitos de transbordamentos e, então, estabelecer o alinhamento eficiente de funções entre as esferas de governo.

Entretanto, com a crescente utilização do pressuposto do governante racional da teoria da escolha pública, inicia-se uma mudança gradual de abordagem dos problemas do federalismo¹⁶. Além das considerações sobre eficiência alocativa, a literatura começa a incorporar os estímulos que os burocratas recebem dos incentivos presentes no ambiente político-econômico do país.

¹⁶ Ver Oates (1991)

2.2.2. Segunda Geração da Teoria do Federalismo Fiscal

A segunda geração da teoria do federalismo fiscal (SGFF) se caracteriza principalmente pela abordagem neo-institucionalista, da qual se utiliza para enfrentar os problemas de alinhamento fiscal que emergem em arranjos federativos. O objetivo geral é complementar a tradição anterior compreendendo o modo como as regras do federalismo moldam os incentivos a que os agentes públicos estão sujeitos e quais serão os resultados dada essa estrutura de incentivos.

Segundo Weingast (2005), todas as federações, embora distintas em inúmeros aspectos, enfrentam dois dilemas fundamentais: quais fatores previnem a dissolução do federalismo pelo governo central por meio da centralização do poder; e, quais fatores impedem que as unidades federadas atuem como *free-riders*, exportando para toda a federação os custos de políticas econômicas internas equivocadas. Portanto, segundo o autor, o modo como os diferentes arranjos institucionais da federação lidam com esses dilemas afeta os incentivos das várias esferas de governo, o que, por sua vez, afeta seus desempenhos econômicos e a estabilidade do regime federalista ao longo do tempo.

Nesse sentido, Figueiredo e Weingast (2005) mostraram que para se obter um sistema federativo equilibrado, o governo central deve oferecer incentivos fortes o suficiente para deter e punir potenciais unidades *free-riders*, entretanto, é preciso haver também restrições constitucionais à União a fim de que ela não invada a autonomia e a independência política e fiscal dos Estados.

Weingast (2006), em trabalho complementar, argumenta que o tipo ideal de federalismo seria aquele que estimulasse o aumento da atividade econômica¹⁷ consistentemente ao longo do tempo. Conforme o autor, cinco condições seriam necessárias: (1) hierarquia: existência de autoridade hierárquica bem definida entre as esferas de governo; (2) autonomia subnacional: os governos regionais e

¹⁷ Na denominação original do autor: *market-preserving federalism* ou *market-enhancing federalism*.

locais possuem a primazia na provisão de serviços e bens públicos locais; (3) mercado comum: a União mantém um mercado comum que permite a livre mobilidade de bens e fatores de produção; (4) restrição orçamentária rígida: todas as esferas de governos estão sujeitas a uma restrição orçamentária rígida; e (5) autoridade institucionalizada: a definição da autoridade política é institucionalizada formalmente.

As considerações deste trabalho se concentram na existência ou não, no caso brasileiro, de restrição orçamentária rígida nos estados. De acordo com Weingast (2006), a presença de restrição orçamentária rígida requer que os governos subnacionais assumam todas as consequências financeiras das suas decisões de política orçamentária. Isso implica que não há espaço para gastos além do que é coberto pelas receitas e nem para resgates financeiros da União. Pela lógica da SGFF, a restrição orçamentária rígida fornece para os governantes locais os incentivos necessários para uma administração fiscal responsável.

Nesse sentido, Weingast (2005) defende que uma restrição orçamentária rígida (ROR) é condição para solução dos problemas de ação coletiva que emergem no federalismo. Como dito, a ROR requer que os governos subnacionais suportem todas as consequências da suas políticas fiscais, impedindo as transferências dos prejuízos financeiros para outras unidades, isto é, evitando o comportamento *free-rider*, favorecendo a estabilidade do federalismo ao longo do tempo.

A restrição orçamentária define-se, então, pelo ajuste entre receitas e despesas por parte do tomador de decisões a respeito do nível de alocação de recursos¹⁸. A frouxidão na restrição orçamentária ocorre porque as expectativas de receitas e o custo das despesas dos governos são distorcidos (RANGEL, 2003). Naturalmente, a imposição de instituições orçamentárias com parâmetros e princípios para balizar a gestão financeira pública, fixando formas de controlar

¹⁸ Na seção 2.5 será apresentado o modelo básico de restrição orçamentária dos Estados.

e monitorar o erário público, que tenha credibilidade, certamente estabelece uma restrição orçamentária mais rigorosa.

Conforme Ter-Minassian (1997), evidências dos países da América Latina nos últimos anos têm demonstrado que altos níveis de descentralização aumentam as dificuldades do governo central em implementar políticas de estabilização. Os efeitos macroeconômicos da política fiscal de governos locais têm sido cada vez mais intensos, principalmente quando os gastos desses últimos são financiados excessivamente por transferências de recursos de esferas superiores e por empréstimos internos e externos, sem regulação definida e, ou, com grande probabilidade de salvamentos financeiros por parte da União.

Williamson (2004) destaca que, em muitos países, unidades de governo subnacionais enfrentam uma restrição orçamentária frouxa, o que, por razões óbvias, prejudica as políticas de estabilização econômica. Diante deste cenário, a SGFF tem destacado de maneira especial os riscos impostos pelas crises fiscais das unidades subnacionais devido aos perversos incentivos proporcionados por uma restrição orçamentária frouxa à sustentação do sistema federal (OATES, 2004).

A restrição orçamentária frouxa (ROF)¹⁹ ocorre, dentre outros motivos, quando os governos estaduais ou municipais esperam o socorro da União em caso de falência financeira. Mesmo que a União não queira se comprometer com tais salvamentos, sob ROF, esse compromisso da União não é crível. Os governos subnacionais têm incentivos quase que irresistíveis proporcionados pelo desenho político-institucional do país de expandir seus programas e gastos além do social e economicamente necessários (OATES, 2004). Exercer “pouco esforço” é a estratégia dominante para eles.

Wildasin (1997) argumenta que a ROF pode não ser consequência direta de maior descentralização fiscal; ela dependerá de como se der o arranjo dessa

¹⁹ Segundo Rangel (2003), o termo “soft budget constraint” (SBC) foi cunhado a partir dos estudos das empresas que operam sob o regime socialista.

descentralização. Segundo o autor, por exemplo, as transferências de recursos do governo central para os regionais ou locais, tradicionalmente consideradas indutoras de ROF, não induzem automaticamente à ROF. Se esses últimos perceberem por meio da avaliação dos critérios de repasse que as transferências impõem comportamento fiscal restritivo, eles enfrentarão, portanto, restrição orçamentária rígida (ROR).

Complementando a ideia, o mesmo autor afirma que a existência da ROR na decisão de orçamento de estados e municípios dependerá da intensidade do benefício interno e jurídico²⁰ do déficit, do efeito dos resgates financeiros da União no bem-estar da comunidade e da própria probabilidade de ocorrência do salvamento financeiro. Wildasin (1997) afirma que, basicamente, para evitar problemas de *bailouts*, é preciso torná-los menos atrativos para os governos subnacionais. Isso poderia ser realizado com o estabelecimento de regras com incentivos mais favoráveis para os repasses de recursos intergovernamentais e com a implementação de padrões de responsabilidade fiscal que penaliza severamente comportamentos desviantes do ótimo, inclusive responsabilizando criminalmente os agentes públicos ou estabelecendo regras rígidas de política fiscal.

Dessa forma, Oates (2004) defende que só uma reforma nas instituições políticas e institucionais que alterem a estrutura de incentivos dos que tomam as decisões de orçamento local pode resolver o problema, porque este é de natureza endógena ao sistema. Nesse sentido, Rangel (2009) destaca que quando se tem a finalidade de tornar o federalismo *self-enforcing*, é preciso criar instituições fortes que excluam do sistema os casos de má gestão financeira, de modo a evitar os riscos de contaminação pela insolvência e instabilidade.

Ter-Minassian (1997) afirma que são conhecidos os benefícios da descentralização fiscal em termos de eficiência e aumento do bem-estar. Huther e

²⁰ Isto é, qual o peso na decisão de gasto das regras e punições aos desvios das metas estabelecidas nas leis.

Shah (1996), por seu turno, apresentaram evidências empíricas dos efeitos favoráveis da descentralização fiscal na qualidade da gestão pública para uma amostra de 80 países do mundo.

Contudo, as potenciais fraquezas de uma federação descentralizada que podem rapidamente minorar esses benefícios, como o surgimento dos problemas do Dilema do Samaritano e risco moral, destacam a importância de regras orçamentárias que favoreçam a disciplina fiscal na administração subnacional de governo²¹. Nessa mesma linha, Giuberti (2005) defende que existem instituições que favorecem a disciplina fiscal, como, por exemplo, a centralização dos procedimentos de elaboração do orçamento nas mãos de um único gestor, e, ou, a vigência de regras orçamentárias que imponham limites ao gasto e ao endividamento público.

Portanto, é recomendável, pela perspectiva da segunda geração da teoria do federalismo fiscal, que existam mecanismos que façam com que Estados e municípios enfrentem restrições orçamentária rígidas. Naturalmente, a implementação do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, a Lei de Responsabilidade Fiscal, além das transferências constitucionais recebidas, impõem mudanças nas restrições orçamentárias alterando a estrutura de incentivos dos Estados.

Complementarmente, de acordo com Rangel (2003), é natural que os ciclos político-eleitorais do regime democrático brasileiro afetem a restrição orçamentária do setor público, refletindo a busca de maximização das chances de reeleição por parte dos políticos.

2.3. Teoria do Ciclo Político-Orçamentário

²¹ Para uma discussão detalhada da importância de regras orçamentárias na disciplina fiscal de unidades subnacionais de governo, ver Martell (2006).

Conforme Shi e Svensson (2003), o ciclo político-orçamentário (CPO) consiste na flutuação periódica da política fiscal governamental induzida pelos ciclos eleitorais. Esta análise deriva de desenvolvimentos recentes da teoria dos ciclos políticos de negócios, que tem, no trabalho de Nordhaus (1975), sua origem formal.

Conforme Giambiagi e Além (2008), a teoria do ciclo político de negócios é um importante elemento explicativo das alterações de políticas fiscais e monetária dos governos. Nordhaus (1975) desenvolveu suas proposições com base em quatro hipóteses: a existência do *trade-off* entre o nível de emprego e a taxa de inflação (curva de Phillips); o aumento da inflação devido à redução no desemprego será menor no curto prazo do que no longo prazo; o nível de desemprego é uma variável controlada, sendo o governo, portanto, capaz de estabelecer, com alguma margem de erro, o nível desejado politicamente; e os eleitores não têm informações suficientes para avaliar os impactos das atuais políticas fiscais e monetárias adotadas pelo governo, sendo este, portanto, avaliado por sua performance passada.

A partir dessas pressuposições, pode-se derivar um comportamento cíclico na condução da política fiscal e monetária por parte dos governantes a fim de impactar os mais importantes agregados econômicos. Em períodos eleitorais, tem-se um padrão expansionista da política monetária e fiscal e, em seguida, em períodos pós-eleitorais, espera-se uma tendência de realização de ajustes afetando negativamente a economia, o que configuraria um ciclo político dos negócios (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008).

Porém, a partir do final da década de 80, com os trabalhos de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), assume-se, na literatura, que os agentes-eleitores percebem que os governantes manipulam indiretamente as variáveis macroeconômicas para fins eleitoreiros. Os governantes, sabendo disso, preferem manipular os instrumentos de política fiscal (como as categorias de gastos

públicos, transferência de renda, nível de tributação etc.) ao invés de buscar alterações na taxa de desemprego e inflação.

O objetivo é sinalizar para os eleitores, especialmente em ano eleitoral, que a administração pública é realizada de maneira competente a fim de aumentar as chances de reeleição da coligação partidária do governante. A esse vertente dá-se o nome de ciclo político orçamentário. Os ciclos político-orçamentários são equilíbrios ineficientes devido à escolha subótima de política fiscal. Uma das vantagens dessa abordagem é exatamente permitir o estudo de políticas fiscais de unidades subnacionais de governo que, de forma geral, não possuem meios de manipular agregados econômicos, mas sim de variáveis orçamentárias.

Ademais, conforme argumenta Cossio (2000), particularmente no caso do Brasil, as políticas dos níveis inferiores de governo têm, em geral, efeitos pouco significativos sobre a inflação. Além disso, a avaliação do desempenho da gestão de governadores e prefeitos não está associada ao desempenho dos principais indicadores macroeconômicos. Usualmente, ela está associada à percepção do que acontece com a quantidade e qualidade da provisão de bens e serviços públicos, o que implica que as chances de reeleição estão associadas ao nível de despesa realizada por estas unidades inferiores de governo.

De acordo com Ferreira e Bugarin (2007), a análise teórica e empírica tem demonstrado clara relação, nos mais variados países, entre resultado macroeconômico e desempenho eleitoral. Os governantes manipulam a política fiscal em anos eleitorais, de forma a ludibriar os eleitores nesses períodos, seguindo-se de uma piora nos anos seguintes dos indicadores de dívida, produzindo o ciclo político-orçamentário.

No entanto, há mais de uma variante de interpretação do ciclo político dentro da literatura. A primeira, como observado, chamada de ciclos políticos oportunistas, afirma que a possibilidade de reeleição gera incentivos para que os governantes usufruam dos benefícios decorrentes da manipulação eleitoreira. A segunda, nominada de modelo de controle eleitoral, defende que haverá um

incentivo para uma postura responsável do governante que avalia mais os custos da manipulação (NAKAGUMA e BENDER, 2006).

Os modelos de controle eleitoral, de acordo com Nakaguma e Bender (2006), enfatizam a ideia de que um instrumento disciplinador do comportamento dos governantes é a possibilidade de reeleição, porque os eleitores têm a chance de premiar ou punir os burocratas. Assim, as eleições atuam no sentido de limitar a manipulação oportunista das políticas. Os trabalhos clássicos nessa linha de interpretação, segundo os autores, são os de Barro (1973) e Ferejohn (1986).

Meneguín e Bugarín (2001) afirmam que o governante maximizará sua utilidade dentro do mandato sem se preocupar com os efeitos futuros de sua política, se não houver reeleição. Sendo outra a pessoa encarregada de arcar com os serviços da dívida, o benefício do déficit é elevado do ponto de vista do político que está deixando o cargo. Ao contrário, a existência de significativa probabilidade de reeleição do atual governador faz com que implicitamente haja uma restrição orçamentária rígida, isto é, o comportamento fiscal do governador é cauteloso dado que um comportamento oportunista reduziria a receita disponível no próximo mandato.

Logo, flutuações da política fiscal em anos eleitorais dependerão da probabilidade de reeleição e da racionalidade adotada pelo governante com seus eleitores; se de oportunismo ou não.

2.4. Identificação e análise das regras institucionais

2.4.1. Fundo de Participação dos Estados – FPE

Criado na reforma tributária de 65/67, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) se consolidou definitivamente como um mecanismo de transferência de recursos livres, isto é, sem vinculações a gastos específicos ou a algum tipo de condicionante, somente com a promulgação da Constituição de

1988. A Carta Magna ampliou significativamente os repasses da União aos estados por meio do aumento das alíquotas sobre o Imposto de Renda – IR e Imposto sobre produtos Industrializados – IPI, tributos sob responsabilidade da União, que compõem o fundo.

O objetivo dos constituintes era minimizar o problema crônico de desigualdade de renda entre regiões no Brasil, considerando que os estados com menor atividade econômica frequentemente teriam dificuldades em obter recursos próprios e, portanto, financiar as despesas de bens públicos demandados pelas suas populações. Isso foi possível porque os critérios de repasse favorecem os estados mais pobres da federação, e os recursos são distribuídos de forma inversamente proporcional à renda *per capita* estadual, além de considerar o tamanho da população e a extensão territorial. Os mecanismos de transferências seriam uma forma de equalizar a provisão de bens públicos no território nacional²².

Assim, embora se verifiquem vantagens no FPE a partir de 1988, como a autonomia de decisão do gasto pelas unidades receptoras, transparência e previsibilidade²³, é inegável que o FPE, elevando os recursos disponíveis sem o custo de tributá-los, relaxou a restrição orçamentária dos estados ao longo da década de 90, implicando a ocorrência do efeito *flypaper*.

O efeito *flypaper* caracteriza-se pelo fato de que as transferências intergovernamentais, principalmente as não condicionadas, causam expansões nas despesas dos governos subnacionais maiores do que aumentos equivalentes da renda da população local. Esse fenômeno é conhecido na literatura de setor público e reflete a ideia de que as transferências intergovernamentais tendem a fazer com que as unidades receptoras (governos regionais e locais) expandam

²² Para uma discussão ampla do sistema de partilha de receitas no Brasil, ver Prado (2003).

²³ Ver Schwengber e Ribeiro (1999).

seus gastos ao invés de serem redistribuídas entre os contribuintes através, por exemplo, da diminuição de impostos (COSSIO e CARVALHO, 2001)²⁴.

Esses autores afirmam que esse fenômeno ocorre, dentre outros fatores, devido à alta de vinculação entre benefícios e custos gerados pelas transferências, levando à subvalorização do custo efetivo dos bens públicos por parte dos contribuintes e o fato de os contribuintes não terem conhecimento do volume de recursos transferidos, permite aos burocratas locais definir a agenda para a escolha dos níveis de oferta de bens públicos e tomar decisões independentes das preferências dos eleitores.

Assim, este fenômeno consiste na constatação empírica de que as transferências intergovernamentais, longe de levar à redução da pressão tributária e a gastos eficientes, provocam um aumento desproporcional de despesa da unidade de governo receptora de tal transferência, configurando um típico problema de risco moral.

2.4.2. Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF)

A Lei n. 9496, de 1997, instituiu o programa de reestruturação e ajuste fiscal (PAF), dirigido pela União, em resposta à insolvência das finanças públicas estaduais após o plano Real. O PAF estabeleceu critérios para consolidação, assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária dos Estados e Distrito Federal. Todas as unidades assinaram acordo com a União, exceto Amapá e Tocantins, ao longo do ano de 1997 e 1998.

Como contrapartida, o PAF exigiu dos estados reformas administrativas e alienação de ativos e medidas de ajustamento fiscal, como resultado primário positivo, controle de despesas com funcionalismo e investimento, metas de arrecadação e limitação da dívida financeira estadual ao exato montante da

²⁴ Para maiores detalhes do efeito *flypaper*, ver Oates (1991), Bae e Feiock (2004) e Aragon (2008).

receita líquida real. Além disso, previa punições por meio de retenções de repasses do FPE para os estados que não pagassem os débitos com a União.

Assim, o PAF configura um típico *bailout* da União em favor dos Estados, determinado a existência de uma estrutura de incentivos compatível com a situação de ação coletiva Dilema do Samaritano. O impacto do PAF na restrição orçamentária dos estados dependerá da credibilidade das sanções ao comportamento oportunista. Diante disso, assume-se que não há *enforcement* nas regras do PAF, relaxando a restrição orçamentária dos Estados, principalmente porque a punição mais severa se refere a eventuais inadimplências com a União no pagamento do principal e dos encargos e não propriamente ao aumento excessivo dos gastos.

2.4.3. Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

A Lei Complementar n. 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, introduziu, para as três esferas de governo, novos parâmetros e princípios para gestão financeira pública no Brasil, determinando formas de controlar e monitorar o erário público, impondo, assim, uma restrição orçamentária mais rigorosa.

De acordo com Sodré (2002), a LRF é um instrumento extremamente positivo para o ajuste fiscal, impondo os mesmos critérios de gestão fiscal para todos os níveis de governo. Tais regras são relevantes se for considerado o fato de que o esforço fiscal de um nível de governo podia ser completa ou parcialmente anulado pelos resultados primários dos outros níveis.

Bremaeker (1999) expõe, ainda, que os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal são no sentido de se adotar uma trajetória permanente de planejamento, com transparência na elaboração e divulgação dos documentos orçamentários e contábeis, amplo acesso da população aos dados sobre as

finanças públicas e a adoção de medidas corretivas e punitivas de eventuais desvios.

Particularmente, em termos de orçamentos dos entes federados, a LRF focou no controle de dois itens: operações de crédito e despesas com pessoal. Foram impostos uma série de restrições ao primeiro e um limite de 60% da receita corrente líquida para o segundo no caso de estados e municípios e 50% para União, além de punições severas para os comportamentos desviantes. Portanto, a expectativa é que a LRF imponha restrição orçamentária rígida aos estados.

2.4.4. Ciclos eleitorais

Em 1997, a Emenda Constitucional n. 16 introduziu no Brasil a possibilidade da reeleição. Evidentemente, a reeleição aos cargos do executivo federal e estadual iniciou-se a partir das eleições de 1998 e acentuou o impacto do ciclo eleitoral na política fiscal dos Estados. Embora a lei permita a candidatura à reeleição somente uma vez, o governador titular considera também as chances de reeleição do candidato da coligação apoiado por ele.

Por outro lado, o eleitor avalia, nas esferas subnacionais, fundamentalmente a provisão quantitativa e qualitativa de bens públicos se enquadrando perfeitamente na abordagem do ciclo político-orçamentário do gasto por funções dos governos estaduais. Assim, é razoável supor que os governos, visando a obter aumento de popularidade, façam que haja crescimento das despesas em anos eleitorais e redução das receitas, principalmente tributárias, considerando os instrumentos de política disponíveis para os governos estaduais no Brasil (BITTENCOURT e HILLBRECHT, 2003)

Supondo comportamento oportunista dos governadores na manipulação dos instrumentos fiscais conforme prevê a teoria dos ciclos políticos orçamentários, esperava-se relaxamento da restrição orçamentária nos anos

eleitorais de 1998, 2002 e 2006. Conforme destacam Ferreira e Bugarin (2007), os ciclos políticos orçamentários geram equilíbrios subótimos em termos de alocação dos recursos fiscais.

2.5. Modelo básico de Restrição Orçamentária para os Estados

Em seguida, desenvolve-se o modelo básico de restrição orçamentária para os Estados, conforme apresentado nos trabalhos de Werneck (1995), Pires e Bugarin (2000), Pires e Bugarin (2003) e Bittencourt e Hillbrecht (2003), com ligeiras modificações.

O problema básico de otimização de cada estado (E) inicia-se por uma função de utilidade, que é função crescente do nível de gasto:

$$U = U(g_E); U' > 0 \quad (1)$$

isto é, os governos estaduais procuram maximizar seus gastos (g_E), entretanto, sujeitos à restrição orçamentária que pode ser expressa da seguinte forma:

$$g_E = t_E(1 - \mu) + \delta_F + d_E + c_E - r_E B_E \quad (2)$$

em que $t_E(1 - \mu)$ são os tributos arrecadados localmente deduzidas as transferências de recursos aos municípios; δ_F é a parcela dos impostos do governo federal que são repassados aos estados; d_E é o déficit fiscal ou endividamento que aumenta o estoque de dívida; c_E é o tipo de gestão orçamentária e a absorção de efeitos de choques exógenos; e $r_E B_E$ o montante de juros pagos sobre a dívida estadual.

A arrecadação estadual subtraída dos repasses aos municípios e somada com as transferências recebidas da União torna-se a receita disponível dos Estados (T_E):

$$T_E = t_E(1 - \mu) + \delta r_F \quad (3)$$

Assume-se que r_E , a taxa de juros, seja função crescente de d_E e c_E e decrescente em relação a $\frac{T_E}{B_E}$, que mede a solvência financeira do Estado. Assim, elevações no déficit e na incompetência ($\uparrow c_E$) aumentam os juros. Diferentemente, aumentos em T_E geram diminuições nos juros.

$$r_E = f\left(d_E, c_E, \frac{T_E}{B_E}\right) \quad (4)$$

sendo que $\frac{\partial r_E}{\partial d_E} > 0$, $\frac{\partial r_E}{\partial c_E} > 0$ e $\frac{\partial r_E}{\partial \frac{T_E}{B_E}} < 0$.

Dessa forma, a restrição orçamentária dos estados pode ser reescrita como:

$$g_E = T_E + d_E + c_E - r_E\left(d_E, c_E, \frac{T_E}{B_E}\right)B_E \quad (5)$$

Desse modo, o problema de maximização da utilidade dos Estados pode ser escrito da seguinte forma:

$$MaxU = U(g_E)$$

$$\text{s.a } g_E = T_E + d_E + c_E - r_E \left(d_E, c_E, \frac{T_E}{B_E} \right) B_E$$

Assim:

$$\text{Max} U \left(T_E + d_E + c_E - r_E \left(d_E, c_E, \frac{T_E}{B_E} \right) B_E \right) \quad (6)$$

Resolvendo para T_E , d_E e c_E obtêm-se as seguintes condições de primeira ordem (CPO):

$$U' = 1 - \frac{\partial r_E}{\partial \frac{T_E}{B_E}} \left(d_E, c_E, \frac{T_E}{B_E} \right) B_E = 0 \quad (7)$$

$$U' = 1 - \frac{\partial r_E}{\partial d_E} \left(d_E, c_E, \frac{T_E}{B_E} \right) B_E = 0 \quad (8)$$

$$U' = 1 - \frac{\partial r_E}{\partial c_E} \left(d_E, c_E, \frac{T_E}{B_E} \right) B_E = 0 \quad (9)$$

Rearranjando:

$$\frac{\partial r_E}{\partial \frac{T_E}{B_E}} \left(d_E, c_E, \frac{T_E}{B_E} \right) B_E = 1 \quad (10)$$

$$\frac{\partial r_E}{\partial d_E} \left(d_E, c_E, \frac{T_E}{B_E} \right) B_E = 1 \quad (11)$$

$$\frac{\partial r_E}{\partial c_E} \left(d_E, c_E, \frac{T_E}{B_E} \right) B_E = 1 \quad (12)$$

Portanto, as condições (10), (11) e (12) definem o nível de receita disponível, déficit e competência que maximizam as despesas g_E , sendo que o lado esquerdo consiste no custo marginal do aumento de gastos causado por esses itens, e o lado direito o benefício marginal. Os Estados agem no sentido de igualar o custo marginal ao ganho marginal, que é igual a 1.

Desse modo, segue-se que a elevação das receitas de transferências (FPE) reduz o custo marginal em virtude da elevação da relação receitas disponível/dívida. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) aumenta a competência na gestão do processo orçamentário, reduzindo, portanto, o custo marginal. Por outro lado, o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) desestimula a boa gestão, atuando para aumentar c_E e o custo marginal. O mesmo resultado ocorre em anos de eleições em virtude do processo eleitoral.

3. METODOLOGIA

A fim de alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa, três procedimentos foram operacionalizados. O primeiro deles foi apresentar a participação da receita estadual no total do setor público, o cálculo da taxa geométrica de crescimento da série de receita e dívida para o agregado dos estados e as estatísticas descritivas de todas as variáveis utilizadas na estimação com vistas a demonstrar o comportamento geral destas ao longo do período.

O segundo procedimento de análise consistiu na estimação, empregando-se o modelo econométrico de dados em painel, da contrapartida empírica do modelo básico de restrição orçamentária para nove categorias de gastos dos Estados. O objetivo foi verificar o impacto do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, da Lei de Responsabilidade Fiscal, do Fundo de Participação dos Estados e do ano eleitoral na restrição orçamentária estadual.

Complementarmente, estimou-se novamente o modelo para cada variável de despesa, agrupando os estados em duas grandes regiões, subdivididos por proximidade geográfica, com a finalidade de verificar se há respostas distintas entre os dois grupos no nível de restrição orçamentário aos fatores institucionais.

3.1. Estimação de Dados em Painel²⁵

O método econométrico de dados em painel vem sendo cada vez mais aproveitado na literatura empírica nos últimos anos, muito em função das vantagens que o acompanham.

Alguns desses benefícios de estimar regressões usando dados em painel, segundo Gujarati (2006), são: primeiro, ao combinar séries temporais com dados de corte transversal, os dados em painel podem proporcionar dados mais informativos, mais variabilidade e menos colinearidade entre as variáveis, mais graus de liberdade e mais eficiência na estimação dos parâmetros; segundo, os dados em painel podem detectar e medir efeitos melhor do que quando a observação é feita por meio de corte transversal ou série temporal pura; e, finalmente, esse método permite estudar modelos comportamentais mais complexos, enriquece a análise empírica de forma que seria impossível se houvesse restrição aos dados em corte transversal ou em séries temporais isoladamente.

Os dados em painel referem-se a modelos com dados coletados simultaneamente de unidades econômicas (famílias, empresas, estados etc.) e unidades de tempo. Considera, portanto, a dimensão espacial e temporal de um conjunto de dados.

A especificação genérica de um modelo com dados em painel toma a seguinte forma, considerando que y é uma variável dependente explicada por K variáveis explicativas:

$$y_{it} = \alpha + x_{kit}\beta_K + u_{it}; \quad i = 1, 2, \dots, N \text{ e } t = 1, 2, \dots, T \quad (13)$$

²⁵ Essa seção está baseada em Cruz Junior (2004), Silva e Cruz Junior (2004) e Vieira (2006). Para uma discussão mais aprofundada de dados em painel, ver Marques (2000), Wooldridge (2002), Hsiao (2003).

em que α é o termo de intercepto comum; β_k são os coeficientes estimados²⁶; x_{kit} são as k variáveis explicativas; e u_{it} é o termo de erro aleatório.

Estima-se o modelo (13), também conhecido como modelo *pool*, pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), obtendo-se K coeficientes mais o intercepto comum. Porém, embora essa abordagem seja mais simplificada e parcimoniosa, a hipótese de homogeneidade inerente ao termo α ²⁷ em muitos casos é insustentável, o que significa que, se há evidências de diferenças entre as unidades seccionais, esta especificação deve ser tratada com cuidado.

Assim, a estimação do modelo (13) impede a extração de respostas distintas das unidades seccionais ou temporais possibilitados por um *pool* de dados. Nesse aspecto, a estimação dos dados agrupados perde um pouco de sentido, embora na prática ela tenha valor para efeitos de comparação empírica.

Ademais, um dos pontos fortes dos modelos de dados em painel é exatamente a possibilidade de controlar a heterogeneidade presente nos dados por meio da estimação de efeitos não observados, além, por consequência, de calcular os efeitos que uma variável explicativa tem sobre uma variável dependente, livre dos componentes individuais. De acordo com Wooldridge (2002), os efeitos não observados ou específicos são aqueles que não estão considerados nas variáveis explicativas do modelo e se referem às características estruturais das unidades seccionais que não mudam ao longo do tempo.

Deste modo, os dois métodos mais tradicionais na estimação por dados em painel e mais realistas, por considerarem a presença de efeitos não observados ou específicos em α , são os de Efeitos Fixos (EF) e os de Efeitos Aleatórios (EA). A opção por um deles depende fundamentalmente do objetivo do estudo e do

²⁶ Se se considerasse β_{kit} , isto é, um coeficiente angular para cada seção cruzada e unidade temporal, a estimação não seria possível porque o número de parâmetros a serem estimados seria maior do que o número de observações disponíveis.

²⁷ $\alpha_i = \alpha$

contexto no qual os dados foram coletados, além da utilização das estatísticas de teste que justificam a utilização de um modelo em detrimento do outro.

3.1.1. Método de Efeitos Fixos

No método de Efeitos Fixos (EF), a heterogeneidade seccional aparece nos coeficientes de intercepto estimados para cada observação i , permanecendo como constantes fixas, logo, não aleatórias. Segundo Wooldridge (2002), na linguagem econômica moderna de dados em painel, utilizar o método EF significa dizer que é permitido haver correlação arbitrária entre os efeitos não observados e as variáveis explicativas. Portanto, a pressuposição básica aqui é a seguinte:

$$\text{Cov}(x_{it}, \alpha_i) \neq 0 \quad (14)$$

Assume-se que o termo de erro u_{it} seja independente e aleatoriamente distribuído, com média zero e variância constante igual a σ^2 . Segue-se a formulação geral para o método de EF:

$$y_{it} = \alpha_i + x_{it}\beta + u_{it} \quad (15)$$

Estimam-se por MQO i interceptos por meio da inclusão de i variáveis *dummies* que, apesar disso, são fixas ao longo do tempo. Esse método de estimação é conhecido também por Mínimos Quadrados das Variáveis Dummies (MQVD).

Alguns aspectos teóricos e empíricos da pesquisa podem oferecer pistas da adequação do método EF a determinado conjunto de dados quando, por exemplo, as unidades individuais são totalidade do universo amostral e/ou se espera alguma correlação entre as variáveis explicativas e o termo de erro. O método de

EF é indicado também para casos em que se deseja analisar o comportamento de uma unidade econômica individual.

Entretanto, pode-se realizar um teste mais formal para se comparar o modelo *pool* com o de EF. Sabe-se que (13) é um modelo restrito em relação ao modelo (15) que considera a presença de i interceptos ao invés de somente 1. Então, o teste de Chow pode ser calculado por intermédio da estatística de teste a seguir:

$$F = \frac{(SQR^R - SQR^I)/(N-1)}{SQR^I/(NT - N - K)} \quad (16)$$

em que R é o modelo restrito, I o modelo irrestrito, N o número de unidades individuais, T o número de observações e K o número de parâmetros estimados²⁸. A estatística segue uma distribuição F com $(N-1)$ e $(NT - N - K)$ graus de liberdade. A hipótese nula é que todos os parâmetros de intercepto são iguais. Se a estatística calculada for maior que a tabelada, rejeita-se a hipótese nula, sendo o método de EF o mais apropriado para estimação.

3.1.2. Método de Efeitos Aleatórios

Como é de se esperar, na estimação pelo método de Efeitos Aleatórios (EA) os efeitos específicos, ao invés de serem tratados como fixos, são considerados aleatórios e com valor médio igual a α , representativa de uma população maior. Diferentemente do método de efeitos fixos, a pressuposição básica aqui é que não há correlação entre as variáveis explicativas e os efeitos não observados (WOOLDRIDGE, 2002).

²⁸ Incluindo os coeficientes das *dummies*.

$$Cov(x_{it}, \alpha_i) = 0 \quad (17)$$

Assim, considerar os efeitos não observados como parte do termo de erro não gera problemas nas estimativas. A especificação econométrica de EA é representada por:

$$y_{it} = \alpha + x_{it}\beta + \varepsilon_i + u_{it} \quad (18)$$

em que ε_i é o termo de erro aleatório do corte transversal com média zero e variância σ_ε^2 e ε_i representa o desvio aleatório do intercepto individual em torno do valor médio comum α . Definindo:

$$v_{it} = \varepsilon_i + u_{it} \quad (19)$$

tem-se:

$$y_{it} = \alpha + x_{it}\beta + v_{it} \quad (20)$$

em que u_{it} é o termo de erro combinado da unidade individual e da série temporal e v_{it} é o termo de erro composto, motivo pelo qual se costuma denominá-lo também de método de componentes de erro.

Embora v_{it} seja homocedástico, os erros de um mesmo indivíduo são correlacionados em diferentes períodos de tempo:

$$E(v_{it}) = 0 \quad (21)$$

$$E(v_{it}^2) = \sigma_\varepsilon^2 + \sigma_u^2 \quad (22)$$

$$E(v_{it}, v_{is}) = \frac{\sigma_\varepsilon^2}{\sigma_\varepsilon^2 + \sigma_u^2}, t \neq s \quad (23)$$

Por esse motivo, a estimação por MQO resulta em estimadores ineficientes, o que faz com que o método de estimação mais adequado neste caso seja o método dos Mínimos Quadrados Generalizados (MQG) (GUJARATI, 2006).

O método de EA é fortemente indicado para os casos em que se deseja fazer uma inferência para determinada população, a partir de uma amostra aleatória de dados. O critério formal para se escolher entre o método de EA e o método *pool* é o teste do multiplicador de Lagrange (LM) ou teste de Breusch e Pagan apresentado por Greene (2003):

$$LM = \frac{NT}{2(T-1)} \left(\frac{\sum_{i=1}^N \left(\sum_{t=1}^T u_{it} \right)^2}{\sum_{i=1}^N \sum_{t=1}^T u_{it}^2} - 1 \right)^2 \quad (24)$$

em que u_{it} são os resíduos estimados pelo método *pool* (forma restrita). O teste LM segue uma distribuição χ^2 com 1 grau de liberdade. Deste modo, o teste LM testa a validade de EA sob a hipótese nula de que $\sigma_\varepsilon^2 = 0$. Se o valor calculado for maior que o tabelado, rejeita-se a hipótese nula, e o método de EA é preferível.

Finalmente, se se quer comparar formalmente os dois métodos de estimação mais comumente usados, pode-se utilizar o teste de Hausman apresentado em Greene (2003):

$$H = \frac{\sum_{i=2}^k (b_i - \beta_i)^2}{\sum_{i=2}^k (VAR(b_i) - VAR(\beta_i))} \quad (25)$$

em que b_i e β_i são os estimadores de efeitos fixos e aleatórios, respectivamente. O teste de Hausman segue uma distribuição χ^2 com k graus de liberdade. Testa-se a diferença entre os dois estimadores sob a hipótese nula de que o método de EA é o melhor. Se o valor da estatística de teste exceder o valor tabelado, rejeita-se a hipótese nula e, portanto, deve-se utilizar o método de EF.

3.1.3. Heterocedasticidade

O problema de heterocedasticidade surge quando os resíduos da regressão não apresentam variância constante. A heterocedasticidade faz com que os estimadores não tenham mais o atributo de serem eficientes (variância mínima). Ela violaria a seguinte hipótese clássica:

$$E(u_i^2) = \sigma^2 \quad (26)$$

Os testes de heterocedasticidade para dados em painel têm como padrão testar a hipótese nula de igualdade de variância entre todos os G grupos de erros aleatórios, construídos a partir das estimativas das seções cruzadas contra a hipótese alternativa de pelo menos um subgrupo possuir variância diferente. O teste de Bartlett é o mais usual para se detectar heterocedasticidade de dados em painel.

O teste de Bartlett testa a hipótese nula de que as variâncias dos subgrupos são iguais e normalmente distribuídas. Supondo k variâncias amostrais independentes $s_1^2, s_2^2, \dots, s_k^2$ com f_1, f_2, \dots, f_k graus de liberdade, distribuídas

normalmente com média μ e variância σ_i^2 , se a hipótese nula do teste for verdadeira, então:

$$s^2 = \frac{\sum_{i=1}^k f_i s_i^2}{\sum f_i} = \frac{\sum f_i s_i^2}{f} \quad (27)$$

em que $f_i = (n_i - 1)$, sendo n_i o número de observações do i -ésimo grupo e

$$f = \sum_{i=1}^k f_i .$$

A hipótese nula pode ser testada pela razão A/B, em que A e B são:

$$A = f \ln s^2 - \sum (f_i \ln s_i^2) \quad (28)$$

$$B = 1 + \frac{1}{3(K-1)} \left[\sum \left(\frac{1}{f_i} \right) - \frac{1}{f} \right] \quad (29)$$

A hipótese nula de que cada variância amostral é a mesma na população, podendo ser testada pela distribuição χ^2 com $(N - 1)$ graus de liberdade.

Dois outros testes foram utilizados para detectar heterocedasticidade: o teste Levene e o teste de Brown-Forsythe (BF). Estes testes se baseiam na análise da variância do valor absoluto da diferença em relação à média (Levene) e mediana (BF). As estatísticas de teste seguem uma distribuição próxima à distribuição F , com $(N - 1)$ graus de liberdade no numerador e $(T - N - 1)$ graus de liberdade no denominador, diante da hipótese nula de que a variância é a mesma em cada subgrupo.

Conforme sugerido por Wooldridge (2002), na presença de heterocedasticidade, pode-se corrigir o problema pelo método de Mínimos

Quadrados Generalizados (MQG) que pondera as variáveis do modelo pelas variâncias residuais estimadas.

3.1.4. Autocorrelação

A autocorrelação ocorre quando os erros de uma série ao longo do tempo são correlacionados, isto é, o termo de perturbação de um período influencia as estimativas do período seguinte. A presença de autocorrelação na estimativa de dados em painel violaria a seguinte hipótese:

$$E(u_{it}, u_{it-1}) = 0 \quad (30)$$

Para detectar a autocorrelação, o teste de Breusch-Godfrey (BG) é mais comumente usado por possibilitar o teste conjunto de ordem superior, permitindo detectar o problema de autocorrelação de P-ésima ordem. Deste modo, inicialmente, supondo que os erros sejam gerados por um processo autorregressivo de P-ésima ordem, tem-se:

$$u_{it} = \lambda_1 u_{it-1} + \lambda_2 u_{it-2} + \dots + \alpha_p u_{it-p} + e_{it} \quad (31)$$

em que e_t é o termo de erro, com média zero e variância constante. Para realização do teste, obtêm-se os resíduos do modelo original, regredindo-os, em seguida, contra todos os regressores do modelo e eles próprios defasados em ordem predeterminada. A estatística do teste é obtida por meio da multiplicação do coeficiente de determinação da regressão do teste pela diferença entre o número de observações N e o número de defasagens empregadas:

$$R^2(N - p) \quad (32)$$

A estatística do teste BG segue a distribuição χ^2 com p graus de liberdade. Testa-se a hipótese nula de que $\lambda_1 = \lambda_2 = \dots = \lambda_p = 0$, isto é, que todos os coeficientes do processo autorregressivo são simultaneamente iguais a zero, não existindo autocorrelação de nenhuma ordem. Sendo a hipótese nula rejeitada, pode-se utilizar o teste t usual para verificar a significância individual dos erros defasados determinando, por esse meio, o número de defasagens.

De acordo com Wooldridge (2002), se o problema de autocorrelação for detectado, deve-se corrigir o problema por meio do estimador de White, que faz a nova estimativa considerando a raiz quadrada dos elementos da diagonal principal da matriz de variância e covariâncias.

3.1.5. Modelo empírico

O modelo geral de dados em painel estimado foi a contrapartida empírica da equação (2) e corresponde à análise da restrição orçamentária. A análise empírica foi ligeiramente estendida para permitir o controle dos fatores institucionais e do PIB.

$$despesa_{it} = \alpha + \beta_1 rep_{it} + \beta_2 rtl_{it} + \beta_3 fpe + \beta_4 pib + \beta_5 lrf + \beta_6 paf + \beta_7 elei + u_{it} \quad (33)$$

em que

$i = 1, 2, \dots, 27$ são os estados da federação brasileira;

$t = 1, 2, \dots, 13$ os anos de 1995 a 2007;

α = coeficiente de intercepto comum;

β 's = estimadores;

rep = resultado primário per capita em reais;

rtl = receita tributária líquida²⁹ per capita em reais;

fpe = fundo de participação estadual per capita em reais;

pib = produto interno bruto estadual per capita em reais;

lrf = *dummy* da lei de responsabilidade fiscal, que assume valor 1 a partir do ano 2000 e 0 para os demais casos;

paf = *dummy* para o programa de reestruturação e ajuste fiscal, que assume 1 a partir do ano de 1998 e 0 para os demais casos; e

elei = *dummy* eleitoral, que assume o valor 1 para os anos de 1998, 2002 e 2006, anos eleitorais, e 0 para os demais casos³⁰.

Optou-se neste estudo por realizar a estimativa para as três mais importantes despesas orçamentárias estaduais (*despesa*), são elas:

dep = despesa primária per capita em reais;

dct = despesa de custeio per capita em reais; e

dca = despesa de capital per capita em reais.

A despesa primária é o total de gastos do estado menos os desembolsos para pagamento de juros, encargos e amortizações de dívida (despesas financeiras). A despesa de custeio consiste no somatório de todos os gastos com pessoal, encargos, serviços de terceiros e outros custeios necessários à conservação, operação e manutenção dos serviços públicos estaduais. A despesa de capital corresponde à aquisição ou constituição de bens de capital pelo poder

²⁹ Receitas tributárias excluídas as transferências para os municípios.

³⁰ Em alguns trabalhos, como o de Borsani (2003), são utilizadas outras *dummy* para os demais anos do ciclo eleitoral a fim de se captar empiricamente a trajetória completa deste. Entretanto, optou-se por empregar a análise “estática”, considerando somente a *dummy* para o ano eleitoral, porque o ciclo político foi utilizado somente como fator institucional complementar de impacto e porque, caso contrário, a quantidade de resultados aumentaria muito, dificultando a compreensão geral do fenômeno mais do que facilitando.

público estadual, abrangendo os itens de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Fez-se uso também das seis mais importantes despesas por função. As próprias denominações para essas variáveis já explicam no que elas consistem, são elas:

dad = despesa de administração e planejamento per capita em reais;

dhu = despesa de habitação e urbanismo per capita em reais;

dic = despesa de indústria e comércio per capita em reais;

dap = despesa de assistência e previdência per capita em reais;

dtc = despesa de transporte e comunicação per capita em reais; e

dsp = despesa de segurança pública per capita em reais.

A despesa de educação e cultura e a despesa de saúde e saneamento, duas outras despesas por função relevantes, não foram utilizadas porque há um aporte de recursos do governo federal específicos para essas rubricas, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e as transferências destinadas a custear o Sistema Único de Saúde (SUS). Essa característica pode prejudicar a estimação para estes dois casos.

Portanto, o emprego de nove tipos de despesa resultou na estimação de nove modelos de restrição orçamentária.

Como procedimento adicional, foram estimadas nove equações com a especificação geral de (33) para dois grandes grupos de Estados: Centro-Sul e Norte-Nordeste. O primeiro grupo abrange os estados do Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Naturalmente, o segundo grupo inclui os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.

A divisão se limitou a dois grupos a fim de manter o mínimo razoável de observações, variabilidade e graus de liberdade que viabilizassem a estimação do modelo. Como se nota, decidiu-se por agrupar estados de uma mesma região geográfica e de regiões próximas e que comumente apresentam níveis socio-econômicos similares. Portanto, tem-se que:

$$despesa_{it} = \alpha + \beta_1 rep_{it} + \beta_2 rtl_{it} + \beta_3 fpe + \beta_4 pib + \beta_5 lrf + \beta_6 paf + \beta_7 elei + u_{it} \quad (34)$$

nesse caso, para a grande região Centro-Sul $i = 1, 2, \dots, 11$; e para grande região Norte-Nordeste $i = 1, 2, \dots, 16$.

Em todas as estimações, como já enunciado na seção anterior e na hipótese da introdução, espera-se que O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal, as transferências constitucionais e o ano eleitoral estimulem o aumento das rubricas de despesas citadas. Diferentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal influenciou na redução das despesas públicas.

Com base nas características do *flypaper* e nos critérios de repasse do Fundo de Participação dos Estados apresentados na seção 2.4.1, a expectativa é que no grupo Norte-Nordeste o impacto do FPE seja maior. Com relação aos demais fatores institucionais, não há expectativas *a priori* quanto a impactos diferenciados entre regiões porque não há fundamentos teóricos ou empíricos que pudessem sustentá-las.

3.2. Fonte e tratamento dos dados

Os dados utilizados nessa pesquisa foram extraídos do banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADData) e do documento de execução orçamentária dos Estados e do relatório do resultado do governo geral publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Nas estimações foram utilizados dados anuais para o período de 1995 a 2007 de todos os Estados brasileiros mais o Distrito Federal. As variáveis foram empregadas em termos per capita e deflacionadas de acordo com o índice de preços IGP-DI, exceto o PIB, que foi deflacionado pelo deflator implícito. Todos os deflacionamentos com base no ano 2007.

No caso do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e da razão Dívida Interna Líquida de Estados e Municípios (DIL) sobre o PIB, fez-se o somatório para os 27 estados da federação e empregaram-se dados mensais de janeiro de 1995 a dezembro de 2007, sendo que o ICMS foi deflacionado pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2007.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A participação dos Estados nas receitas do setor público vem sofrendo, de modo geral, decréscimos nos últimos anos. A Tabela 1 apresenta a participação de cada esfera de governo na receita total e na receita tributária e de contribuições no período de 1998 a 2007. A situação das unidades estaduais no período piorou para as duas categorias. No primeiro caso, os Estados passaram de uma participação de 31,32% para 28,90% e no segundo de 29,08% para 27,72%.

Tabela 1 – Receita total e receita tributária e de contribuições por esfera de governo – Brasil, 1998 a 2007.

Ano	Receita Total			Receita Tributária e de Contribuições		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
1998	51,82	31,32	16,86	65,19	29,08	5,74
1999	53,55	30,36	16,09	66,63	28,03	5,34
2000	52,40	31,53	16,08	65,92	29,28	4,80
2001	52,13	31,34	16,53	65,42	29,15	5,43
2002	53,17	31,49	15,34	65,65	28,63	5,72
2003	52,03	30,29	17,68	64,46	29,30	6,24
2004	52,72	29,86	17,42	64,83	28,94	6,23
2005	53,12	29,55	17,34	65,41	28,46	6,12
2006	53,09	29,37	17,54	65,31	28,44	6,25
2007	53,54	28,90	17,56	66,63	27,72	5,66

Fonte: Dados do Tesouro Nacional.

Outro conjunto de dados se encontra disponibilizado na Tabela 2, que apresenta a participação das esferas de governo na receita disponível³¹ e na despesa com pessoal no período de 1998 a 2007. Nessa categoria de receitas também houve redução da participação estadual, embora ligeiramente menor que as anteriores.

A participação dos estados na despesa com pessoal total manteve-se praticamente a mesma, devido certamente aos impactos diferenciados da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal a partir do ano 2000 na esfera federal e municipal.

Tabela 2 – Receita Disponível e Despesa com Pessoal por esfera de governo – Brasil, 1998 a 2007.

Ano	Receita Disponível			Despesa com Pessoal		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
1998	57,56	27,89	14,55	35,43	43,82	20,75
1999	58,67	27,30	14,03	36,10	43,13	20,77
2000	57,90	27,15	14,95	36,74	43,53	19,73
2001	57,21	27,27	15,52	34,04	42,24	23,72
2002	57,33	27,76	14,91	33,44	43,21	23,35
2003	56,13	27,34	16,53	32,34	42,88	24,78
2004	56,73	27,46	15,80	32,59	42,39	25,03
2005	56,49	27,68	15,83	31,95	42,40	25,66
2006	56,46	27,46	16,09	32,19	42,59	25,22
2007	57,31	26,96	15,73	31,69	43,09	25,23

Fonte: Dados do Tesouro Nacional.

Os dados mostraram que houve uma tendência entre o final da década de 90 até meados década de 2000 de redução da participação estadual no total da arrecadação governamental. Esses dados confirmam em parte as considerações de Resende (2001) para o fato de que, no que concerne ao federalismo, a Constituição de 88 apresentou um caráter descentralizador devido, principalmente, ao aumento do volume de recursos repassados aos governos regionais e locais via transferências intergovernamentais. Entretanto, a

³¹ Receita disponível é a receita total deduzida ou somada das transferências intergovernamentais, dependendo da esfera de governo.

transmissão de encargos públicos aos estados e municípios não seguiu o mesmo ritmo, com definições de atribuições muito pouco explícitas. A consequência disso foi que, ao longo das décadas de 90 e 2000, a União procurou recuperar a sua parcela no total de receitas do setor público com os impostos de contribuição que são livres das parcelas destinadas aos fundos constitucionais, revertendo a tendência inicial de descentralização das receitas.

Resende e Afonso (2001), Cossio (2002) e Giambiagi e Além (2008) demonstram que, na verdade, essa é a grande marca do federalismo brasileiro ao longo de sua história. Desde a promulgação da primeira Constituição após a independência, em 1824, seguem-se períodos de descentralização e centralização com as Constituições marcando o giro do “pêndulo” para uma das direções.

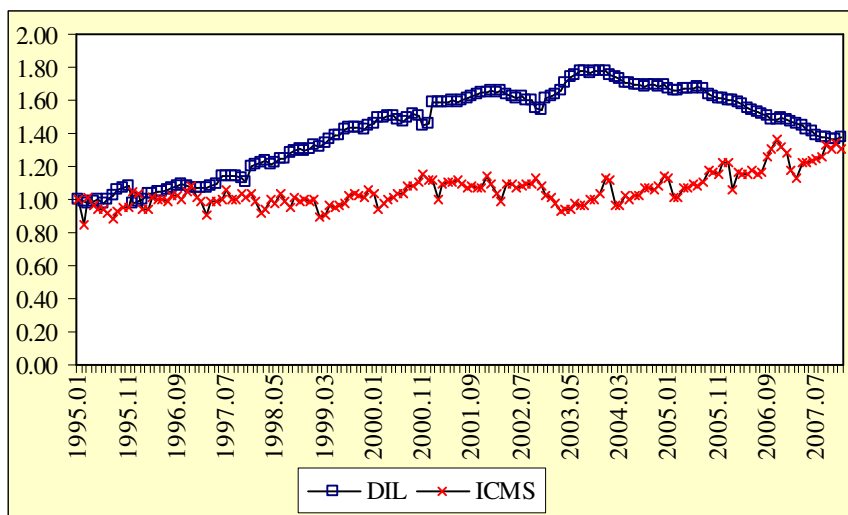
Inicialmente, pelo menos em termos de participação no total orçamentário do setor público brasileiro, os dados indicam que há uma sinalização de piora na situação financeira dos Estados em comparação com os demais membros da federação nos últimos anos.

Em seguida, avaliando-se a trajetória do somatório da arrecadação estadual de ICMS e da Dívida Interna Líquida dos Estados e Municípios, nota-se que as dificuldades financeiras atravessadas pelos Estados após o Plano Real não foram revertidas de forma definitiva. Em 2007, o somatório da arrecadação do ICMS dos Estados alcançou 85% do total das receitas tributárias, e a dívida interna líquida dos Estados era de cerca de 70% do total da dívida de Estados e Municípios.

Por meio da Figura 4 já se pode perceber indicativos de que a evolução do ICMS no período se mostrou relativamente estável embora com flutuações sazonais. Diferentemente, a série de dívida mostrou-se ascendente em quase todo o período, com uma ligeira reversão somente a partir de 2004, mas ainda assim terminando o período acima do patamar de janeiro de 1995³².

³² As séries foram transformadas em índices para facilitar sua exposição graficamente, embora, evidentemente, não seja possível tecer comparações em termos de grandeza das variáveis.

Calculando-se as taxas geométricas de crescimento do ICMS e da Dívida Líquida dos Estados, obtêm-se 0,15% e 0,32%, respectivamente. Ou seja, a série de dívida experimentou um crescimento maior do que a arrecadação estadual. Isso significa que apesar das dificuldades financeiras enfrentadas após o Plano Real, os estados não se esforçaram para aumentar as receitas próprias, já que o nível de arrecadação do ICMS se mostrou mais estável nos últimos anos. Enquanto isso a elevação da dívida implicou aumento das receitas disponíveis que, na prática, significa aumento dos gastos acima do desejável. Silva e Souza (2002) encontraram resultados que apontam nessa direção.



Fonte: Resultados da pesquisa

Figura 4 – Índice do ICMS e da Dívida (1995.01 =1).

Conforme Gibson et al. (2005), essas tendências são esperadas já que os estados esperam sempre o socorro da União ou obtêm parte considerável dos recursos orçamentários de transferências, situação típica do Dilema do Samaritano e de risco moral.

Agrega-se, portanto, mais uma evidência de que não houve controle consistente e efetivo do orçamento estadual ao longo do período, pelo contrário, há indicações de que os desequilíbrios não foram suficientemente contornados.

Conclusões similares foram encontrados em Pires e Bugarin (2000) para o período de 1995 a 1999.

4.1. Estimação da Restrição Orçamentária dos Estados

A título de introdução, seguem abaixo as estatísticas descritivas básicas de todas as variáveis (per capita) empregadas nas estimações. Na tabela 3, pode-se notar que as maiores médias para o PIB foram para os Estados das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul (Região Centro-Sul), exceto para o caso do Amazonas que obteve o oitavo lugar.

Tabela 3 – Estatísticas descritivas do PIB por ordem decrescente

	média		mínimo		máximo		despad
DF	30530.08	DF	41064.77	DF	20220.57	DF	8332.91
SP	19164.17	SP	21669.60	SP	17423.59	MT	3099.57
RJ	16794.01	RJ	18956.93	RJ	14481.77	RR	2174.69
RS	15131.92	SC	17296.29	RS	14326.67	TO	2158.29
SC	14787.62	ES	17144.27	SC	13151.64	ES	1839.98
ES	13364.81	MT	16509.04	PR	11883.17	GO	1641.17
PR	13190.85	RS	15940.08	ES	11725.87	RJ	1515.21
AM	12009.28	PR	15372.07	AM	10726.14	SC	1449.43
MT	11321.28	AM	12849.85	MG	10249.72	SP	1227.53
MG	10860.20	MG	12236.97	MS	9739.31	PR	1123.53
MS	10668.95	MS	12063.63	MT	7593.03	AC	1090.89
GO	8924.35	GO	11165.62	GO	6997.91	RO	1089.17
AP	8378.87	AP	10219.89	AP	6819.94	AP	1024.78
RO	7823.37	RR	9970.93	PE	6268.91	MA	901.43
RR	7442.12	RO	9435.07	RO	5961.84	SE	900.46
SE	6953.45	AC	8633.41	SE	5916.13	RN	767.27
BA	6632.12	SE	8309.53	BA	5712.09	AM	724.52
PE	6614.51	TO	8267.85	PA	5363.47	MS	704.15
AC	6525.47	BA	7780.81	AC	5302.52	MG	612.47
RN	6026.01	RN	7433.84	RN	4939.84	BA	607.44
PA	5923.42	PE	7247.00	CE	4679.45	PB	555.67
TO	5483.54	PA	6808.45	RR	4392.93	AL	508.60
CE	5418.21	PB	6082.31	PB	4301.51	PI	501.36
PB	4972.90	CE	6038.23	AL	4056.21	PA	448.77
AL	4843.41	AL	5767.71	TO	3285.00	RS	404.19
PI	3689.22	MA	5045.04	PI	3148.66	CE	379.40
MA	3614.65	PI	4611.52	MA	2611.72	PE	273.97

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na Tabela 4, o que se vê claramente é que, no geral, os Estados com as maiores (menores) médias de receita tributária líquida (RTL), são os que tem menores (maiores) médias para o fundo de participação estadual (FPE). Isso é reflexo direto dos critérios redistributivos do FPE comentados em seções anteriores. Os Estados da região Centro-Sul, incluindo o Amazonas, apresentaram as maiores médias para RTL, evidentemente, devido a maior intensidade da atividade econômica já captados na tabela anterior.

Isso reforça a hipótese de que o FPE tendem afetar mais as despesas da região Norte-Nordeste, por dependerem mais desses recursos.

Tabela 4 – Estatísticas descritivas do resultado primário, da receita tributária líquida e do fundo de participação estadual, respectivamente

	média	mínimo	máximo	despad	média	mínimo	máximo	despad	média	mínimo	máximo	despad
AC	47.43	216.70	-168.83	128.26	352.05	553.58	192.92	132.55	1669.69	1969.25	1469.15	148.39
AL	60.79	206.82	-93.06	71.40	295.44	393.83	206.22	55.16	418.57	517.94	359.81	47.18
AM	40.82	98.86	-68.01	52.88	867.26	1418.92	670.79	226.65	286.70	366.23	241.26	31.47
AP	87.05	280.68	-80.49	98.44	339.39	476.86	249.14	70.50	1895.66	2229.09	1574.48	199.11
BA	17.70	133.71	-195.39	78.95	422.57	493.61	347.91	42.16	200.03	258.18	146.92	31.52
CE	-4.32	120.35	-126.40	66.98	365.32	412.49	327.21	24.22	279.11	338.07	249.61	27.32
DF	34.53	234.46	-76.73	78.26	1976.01	2511.72	1559.61	297.97	110.31	145.51	82.08	21.21
ES	18.15	160.59	-203.00	113.83	1038.91	1370.68	733.09	176.93	139.02	163.69	121.79	12.53
GO	12.13	125.70	-158.68	95.11	684.75	841.63	582.51	76.60	157.14	186.98	138.14	14.31
MA	61.09	188.07	-33.30	65.33	175.29	266.09	99.13	51.44	361.38	442.54	320.50	37.71
MG	9.30	105.46	-224.63	90.93	677.34	841.96	575.61	81.57	82.04	219.38	62.62	41.92
MS	46.57	354.71	-108.37	111.23	806.82	1207.08	633.43	185.48	180.04	219.47	161.75	18.27
MT	84.21	216.66	-139.21	113.69	830.32	1007.41	654.59	112.70	257.27	304.61	227.17	24.70
PA	7.71	52.07	-53.02	28.24	298.60	413.62	205.75	63.49	263.01	316.14	223.32	30.29
PB	25.96	106.28	-22.23	40.17	323.20	413.19	242.77	48.18	394.84	503.90	333.02	50.84
PE	16.80	271.23	-190.52	103.08	434.72	533.23	367.32	51.73	247.89	308.51	215.27	28.19
PI	26.25	114.90	-75.46	46.82	245.86	335.90	163.82	49.33	428.94	541.47	368.36	53.41
PR	-55.40	93.42	-574.27	197.18	743.64	973.54	592.46	132.03	85.05	105.35	75.67	9.27
RJ	-21.89	140.66	-195.26	120.45	812.35	903.47	745.37	46.35	30.52	37.28	25.51	3.29
RN	-6.44	52.90	-212.06	68.79	432.56	605.59	260.17	100.73	428.23	524.58	375.80	48.53
RO	10.73	163.40	-460.12	159.81	577.39	754.65	346.83	129.97	546.64	655.92	440.62	71.74
RR	84.79	459.46	-131.43	202.26	452.28	625.19	299.74	99.45	2124.21	2615.05	1762.78	235.60
RS	-39.77	87.91	-384.43	120.83	853.89	980.26	726.81	86.38	64.73	81.63	57.04	7.93
SC	2.87	186.04	-151.01	88.52	804.06	993.46	702.63	77.59	65.88	77.61	53.56	6.21
SE	20.89	227.20	-209.70	106.34	422.09	508.83	356.98	49.05	654.96	784.93	582.88	60.53
SP	40.51	136.35	-158.99	72.20	1213.38	1355.68	1055.98	106.79	7.48	9.22	6.62	0.81
TO	42.35	248.26	-231.07	124.22	398.55	508.89	286.64	78.35	1022.20	1186.36	871.12	102.45

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na Tabela 5, percebe-se que tanto a média como o desvio-padrão, indicador do grau de dispersão dos dados, não apresentam um padrão definido entre regiões para as três mais importantes despesas agregadas, embora os três menores valores se localizem em Estados da região Norte e Nordeste. Isso demonstra que outros fatores além da dimensão econômica afetam as despesas.

Tabela 5 – Estatísticas descritivas da despesa primária, despesa de custeio e despesa de capital, respectivamente

	média	mínimo	máximo	despad	média	mínimo	máximo	despad	média	mínimo	máximo	despad
AC	2639.08	3190.98	2276.61	332.02	980.44	1612.14	638.25	295.32	394.29	884.02	139.13	204.21
AL	904.90	1095.52	682.07	127.21	353.01	650.37	170.28	141.73	88.97	198.82	19.89	59.01
AM	1724.46	2134.01	1414.04	211.59	478.05	764.69	279.18	163.40	203.58	319.45	78.09	75.70
AP	2863.13	5303.54	2319.28	788.17	1079.98	1712.66	799.16	305.93	236.32	354.54	117.12	90.46
BA	1014.04	1566.55	788.29	198.64	328.89	574.97	142.27	132.39	138.82	305.06	80.79	55.04
CE	988.36	1201.88	790.44	127.43	288.27	497.37	108.73	123.65	160.51	329.86	56.03	82.60
DF	4473.17	6707.14	2842.95	1212.98	1668.30	2365.90	995.53	399.43	253.06	381.30	79.61	92.91
ES	2074.80	2662.43	1494.82	325.07	548.87	790.11	340.76	148.56	326.12	631.20	175.95	144.78
GO	1341.60	1574.85	1105.89	150.80	442.26	819.49	244.91	192.01	142.57	246.34	61.94	50.48
MA	656.19	809.45	509.69	97.25	239.69	407.45	128.77	89.44	83.00	137.22	26.57	37.94
MG	1368.06	1868.24	1034.43	202.84	422.99	723.61	227.52	172.41	146.73	405.58	42.20	94.18
MS	1778.81	2068.42	1363.48	214.74	515.46	843.77	303.61	171.46	182.42	250.55	55.51	59.17
MT	1771.94	2151.80	1480.84	190.73	611.63	1010.09	434.87	180.50	186.32	361.20	77.63	100.44
PA	887.44	1136.73	781.17	105.65	288.60	419.60	180.62	69.84	97.95	167.97	28.18	37.64
PB	964.51	1172.36	693.08	146.23	348.51	598.22	141.42	151.77	106.29	172.94	54.48	39.36
PE	1072.79	1481.99	816.80	182.07	380.53	702.38	197.75	156.50	106.65	261.64	28.22	64.32
PI	867.34	1069.03	746.22	100.70	327.13	496.03	224.70	80.54	76.25	162.42	24.80	43.80
PR	1478.45	2397.66	1104.60	376.02	487.83	743.49	238.75	144.42	201.83	649.60	82.89	153.28
RJ	1940.38	2196.43	1610.20	166.66	555.33	751.12	345.09	126.95	158.19	260.33	48.98	61.79
RN	1285.65	1799.37	905.72	243.11	446.65	774.31	215.77	158.51	130.26	224.46	43.97	54.14
RO	1569.12	2816.68	1278.53	403.34	535.21	805.10	341.80	161.00	137.75	223.48	44.16	63.74
RR	3203.06	4165.79	1984.61	605.32	923.31	1347.32	609.29	207.85	459.60	727.63	233.09	142.26
RS	1799.40	2827.79	1482.13	353.64	621.48	979.16	373.06	189.99	202.49	548.68	105.95	114.44
SC	1524.52	1815.41	1266.67	172.17	444.32	668.16	266.95	119.42	169.54	343.00	77.38	83.63
SE	1587.71	2194.24	1337.61	229.04	588.24	1017.62	389.26	201.08	173.14	342.15	43.76	72.34
SP	2062.50	2780.68	1716.20	291.35	612.14	874.26	346.96	168.74	261.83	1510.14	108.00	377.22
TO	1906.33	2346.58	1497.11	250.57	527.85	1025.43	321.81	225.06	459.33	692.51	143.86	178.50

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na tabela 6 e 7 encontram-se as estatísticas descritivas para as despesas por função. Assim, como nas despesas agregadas, no geral, não houve um padrão definido entre as duas grandes regiões, isto é, as despesas estão sujeitas as

influências de outros fatores, que não o tamanho do PIB (exceto para a despesa de assistência e previdência). Esses fatores, como já apresentado, serão investigados com maior detalhe nas próximas seções.

Tabela 6 - Estatísticas descritivas das despesas de administração e planejamento, habitação e urbanismo, indústria e comércio, respectivamente

	Administração e Planejamento				Habitação e Urbanismo				Indústria e Comércio			
	média	mínimo	máximo	despad	média	mínimo	máximo	despad	média	mínimo	máximo	despad
AC	544.17	994.58	279.41	222.18	54.44	180.33	10.73	42.03	19.35	37.43	9.59	7.93
AL	290.42	587.11	209.72	94.76	4.30	13.56	0.17	3.93	2.42	4.58	1.18	1.16
AM	307.53	827.04	117.70	244.05	51.25	139.42	5.54	39.59	76.04	456.91	1.65	165.49
AP	785.93	2192.90	257.10	601.28	33.95	56.60	8.88	16.23	12.53	29.91	4.79	7.16
BA	194.10	600.89	49.71	167.55	21.42	39.80	6.58	8.92	26.63	60.03	8.48	14.61
CE	259.01	775.04	53.48	231.69	15.08	28.57	4.15	8.11	48.49	82.33	7.91	27.23
DF	641.64	849.06	432.01	130.60	367.36	490.06	246.13	70.16	9.92	21.14	0.18	8.16
ES	457.26	1050.79	57.77	353.43	3.02	12.13	0.00	3.35	1.89	3.91	0.00	1.12
GO	298.92	638.92	131.30	163.43	2.41	9.27	0.24	2.45	5.54	10.88	0.97	3.41
MA	162.54	408.77	38.52	136.88	14.87	32.42	3.13	9.22	4.46	17.19	1.06	4.50
MG	316.33	1010.77	39.17	299.82	3.92	13.06	0.93	4.34	40.81	128.79	1.78	32.17
MS	311.74	706.06	128.95	173.90	4.19	10.91	0.02	3.96	8.87	15.51	1.80	4.98
MT	457.15	1165.21	117.58	342.56	14.76	44.30	0.30	15.08	13.25	40.26	0.97	10.98
PA	168.70	314.16	50.93	107.14	8.54	23.61	2.09	5.46	8.00	49.06	2.20	12.57
PB	190.30	405.46	94.06	107.65	3.08	13.95	0.14	4.80	13.73	34.21	3.59	8.85
PE	218.23	809.70	54.79	242.82	6.73	9.81	3.24	1.86	35.00	337.58	1.69	91.05
PI	210.70	337.38	78.39	93.92	2.36	8.53	0.00	2.85	4.14	10.96	0.19	3.20
PR	214.43	685.84	33.95	215.67	31.79	63.78	12.12	14.64	109.78	1164.07	2.56	317.35
RJ	314.75	677.48	28.38	282.14	13.53	23.43	6.75	5.85	16.87	75.70	2.44	19.49
RN	310.29	658.61	90.95	212.69	5.78	23.71	0.00	6.11	34.33	42.85	20.05	6.93
RO	354.34	865.26	125.47	250.65	1.66	4.01	0.00	1.35	86.77	1097.47	0.21	303.69
RR	597.61	855.53	243.62	194.57	36.75	115.97	0.00	36.94	7.95	24.15	0.98	8.87
RS	396.08	1000.46	50.10	378.56	3.42	15.89	0.47	4.16	37.69	288.42	0.82	79.99
SC	459.69	1057.17	103.67	327.87	6.19	21.85	1.49	5.96	11.34	34.05	2.61	9.72
SE	334.31	707.63	118.41	202.87	29.18	55.07	1.54	15.08	31.78	79.46	14.62	20.42
SP	705.46	3479.82	65.21	918.30	26.68	53.15	8.43	14.25	9.92	25.18	2.91	6.30
TO	349.19	562.49	211.02	139.32	16.70	75.60	1.61	19.39	3.94	8.35	1.01	2.13

Fonte: Resultados da pesquisa.

Somente é importante destacar, que no caso da despesa com assistência e previdência, dos 11 Estados da região Centro-Sul, 10 estão nas primeiras 11 posições de maior média. Sergipe está dentro desse grupo e Minas Gerais está fora. Essa despesa, por sua natureza, capta mais diretamente o efeito do PIB.

Tabela 7 – Estatísticas descritivas das despesas de assistência e previdência, transporte e comunicação, respectivamente

	Assistência e Previdência				Transporte e Comunicação				Segurança Pública			
	média	mínimo	máximo	despad	média	mínimo	máximo	despad	média	mínimo	máximo	despad
AC	51.55	195.68	9.45	54.27	299.83	632.53	84.17	140.11	194.01	278.48	15.17	91.02
AL	99.12	139.62	63.21	19.99	30.13	62.33	3.81	20.49	104.55	149.36	57.30	23.05
AM	136.12	256.11	43.07	76.60	77.58	226.90	34.84	50.34	116.29	140.37	82.26	19.65
AP	93.67	222.56	35.71	49.97	131.39	213.90	56.57	60.69	133.11	270.56	35.67	95.54
BA	117.65	211.36	19.29	45.29	37.89	122.34	13.15	31.41	86.71	113.46	57.81	15.57
CE	157.98	202.09	101.72	34.50	38.50	104.34	21.28	24.41	50.68	63.55	1.19	16.01
DF	952.17	1749.85	381.27	468.58	245.49	434.05	124.50	106.11	502.81	875.66	33.37	359.82
ES	304.32	356.66	259.72	30.64	52.07	112.69	5.39	32.36	163.39	211.39	132.02	25.33
GO	215.89	265.13	174.12	28.77	99.48	324.00	43.31	79.92	111.64	163.26	78.03	25.50
MA	83.70	132.97	26.17	36.44	22.64	55.77	2.30	15.50	44.24	67.69	1.45	20.61
MG	148.82	242.24	47.28	75.63	41.83	80.10	0.52	30.31	158.77	217.08	96.94	46.52
MS	238.37	322.50	159.57	50.83	164.42	379.42	47.87	112.48	166.61	231.67	114.95	34.29
MT	212.83	242.87	158.98	22.82	126.78	251.12	88.15	41.77	148.25	195.69	115.13	24.57
PA	113.25	162.03	78.48	26.99	46.93	79.56	19.97	18.78	79.92	109.98	60.71	16.57
PB	160.34	244.92	130.22	32.37	27.26	59.90	15.19	11.39	60.12	111.26	6.54	37.25
PE	176.80	212.21	6.55	52.37	37.16	94.63	4.22	28.12	98.35	110.82	79.01	10.65
PI	95.85	239.85	43.62	51.53	23.68	49.93	5.39	12.43	74.67	92.02	0.87	23.13
PR	262.61	525.82	160.17	89.10	64.61	114.99	33.00	26.71	101.69	139.37	33.47	25.91
RJ	249.90	374.35	151.48	89.35	88.96	150.58	34.17	40.52	233.45	294.74	139.22	58.13
RN	145.52	279.17	19.40	86.28	27.83	76.99	2.50	22.73	80.13	128.22	42.60	24.37
RO	49.20	98.24	15.41	24.37	66.96	182.54	1.47	51.74	183.66	243.59	31.98	67.55
RR	116.99	205.18	24.82	50.41	438.23	954.09	50.87	305.81	135.30	251.33	68.81	61.00
RS	397.25	655.85	116.53	205.04	81.41	199.17	35.03	43.14	140.29	196.84	106.06	20.21
SC	194.02	386.84	67.27	128.19	90.29	237.69	47.68	52.83	152.06	201.50	112.85	26.64
SE	224.25	286.79	157.09	48.61	68.45	179.66	34.44	38.47	121.30	150.76	103.51	15.04
SP	239.76	508.27	98.08	150.74	178.25	893.58	90.49	216.08	161.35	190.53	133.60	19.57
TO	95.91	153.43	43.36	36.06	497.76	944.93	265.60	169.43	122.90	195.41	72.35	34.29

Fonte: dados da pesquisa.

Desse modo, em conformidade com os procedimentos apresentados na metodologia para estimação do modelo de restrição orçamentária dos Estados por dados em painel, iniciou-se a investigação com testes para escolha do melhor método de estimação para cada uma das nove variáveis de despesa e para os três grupos de Estados.

Observa-se, pelos dados disponibilizados na Tabela 8, que, para a maioria dos 27 modelos estimados, o método de efeitos fixos (EF) foi o que melhor se adequou aos dados. Esse resultado é coerente com a estrutura dos dados da pesquisa, considerando que eles são a totalidade do universo de análise (os

estados brasileiros) e não uma amostra aleatória. Os grupos Centro-Sul e Norte-Nordeste foram constituídos de maneira predeterminada.

O método *pool* foi o mais apropriado para os seguintes casos: despesa primária e despesa de administração e planejamento com os estados do Norte-Nordeste (NN) e despesa de indústria e comércio com os estados do Centro-Sul (CS). O método de efeitos aleatórios (EA) foi o mais adequado para os modelos de despesa de habitação e urbanismo e segurança pública para o grupo NN, e despesa de transporte e comunicação para o conjunto dos estados do Brasil. No caso da despesa de capital com o grupo NN e com as despesas de habitação e urbanismo com o grupo CS, não foi possível calcular o teste de Hausman. Optou-se, então, nestes dois casos, pelo método de EF.

Tabela 8 – Resultados dos testes F, Hausman e LM para escolha de modelo

Modelos	Brasil			Centro-Sul			Norte-Nordeste		
	F	H	LM	F	H	LM	F	H	LM
DEP	12,74* (0,000)	223,63* (0,000)	15,98* (0,000)	24,03* (0,000)	240,76* (0,000)	11,60* (0,001)	0,80 (0,680)	7,09 (0,313)	1,38 (0,240)
DCT	8,54* (0,000)	57,46* (0,000)	130,65* (0,000)	12,56* (0,000)	65,36* (0,000)	15,30* (0,000)	6,76* (0,000)	23,76* (0,001)	43,16* (0,000)
DCA	5,90* (0,000)	28,33* (0,000)	91,92* (0,000)	4,40* (0,000)	37,59* (0,000)	1,50 (0,220)	13,93* (0,000)	-	190,06* (0,000)
DAD	1,70** (0,020)	25,41* (0,001)	2,70 (0,100)	2,18** (0,023)	76,72* (0,000)	2,56 (0,110)	1,18 (0,287)	8,43 (0,296)	0,18 (0,667)
DHU	77,87* (0,000)	13,41*** (0,063)	1398,59* (0,000)	59,49* (0,000)	-	243,88* (0,000)	5,63* (0,000)	8,17 (0,318)	57,23* (0,000)
DIC	1,70** (0,020)	20,00* (0,006)	0,00 (0,946)	1,14 (0,339)	2,19 (0,902)	0,08 (0,779)	1,59*** (0,081)	19,16* (0,008)	1,30 (0,253)
DAP	20,63* (0,000)	168,82* (0,000)	222,79* (0,000)	20,90* (0,000)	121,58* (0,000)	35,52* (0,000)	14,91* (0,000)	20,74* (0,004)	24,91* (0,000)
DTC	12,26* (0,000)	4,68 (0,586)	412,66* (0,000)	3,44* (0,001)	12,65** (0,049)	15,14* (0,000)	16,16* (0,000)	20,22* (0,005)	263,29* (0,000)
DSP	14,35* (0,000)	225,01* (0,000)	44,68* (0,000)	24,98* (0,000)	283,67* (0,000)	15,06* (0,000)	8,59* (0,000)	9,08 (0,247)	123,27* (0,000)

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

DEP – Despesa Primária; DCT – Despesa de Custeio; DCA – Despesa de Capital; DAD – Despesa de Administração e Planejamento; DHU – Despesa de Habitação e Urbanismo; DIC – Despesa de Indústria e Comércio; DAP – Despesa de Assistência e Previdência; DTC – Despesa de Transporte e Comunicação; e DSP – Despesa de Segurança Pública

Fonte: Resultados da pesquisa.

Logo depois, foram calculados os testes Bartlett, Levene e Brown-Forsythe de heterocedasticidade de dados em painel, exceto para os três modelos estimados pelo método de EA citados acima. Conforme demonstrado na metodologia, no método de EA a estimativa é realizada por Mínimos Quadrados Generalizados (MQG), método empregado para correção do problema de heterocedasticidade nos demais modelos. Como pode ser visto na Tabela 9, em todos os outros casos detectou-se presença de heterocedasticidade, sendo corrigida, como já dito, por intermédio do MQG.

Tabela 9 – Resultados dos testes de Bartlett, Levene e Brown-Forsythe para heterocedasticidade

Modelos	Brasil			Centro-Sul			Norte-Nordeste		
	B	L	BF	B	L	BF	B	L	BF
DEP	305,96* (0,000)	7,56* (0,000)	4,90* (0,000)	41,02* (0,000)	4,61* (0,000)	3,08* (0,001)	211,35* (0,000)	5,33* (0,000)	2,85* (0,001)
DCT	142,14* (0,000)	4,97* (0,000)	4,27* (0,000)	39,01* (0,000)	3,11* (0,001)	2,89* (0,003)	74,98* (0,000)	6,95* (0,000)	5,94* (0,000)
DCA	286,81* (0,000)	3,32* (0,000)	1,77* (0,013)	111,49* (0,000)	2,53* (0,008)	1,36 (0,204)	80,77* (0,000)	5,04* (0,000)	3,27* (0,000)
DAD	199,21* (0,000)	3,24* (0,000)	2,56* (0,000)	56,23* (0,000)	1,45 (0,166)	1,01 (0,441)	86,12* (0,000)	5,31* (0,000)	3,31* (0,000)
DHU	365,21* (0,000)	8,04* (0,000)	7,03* (0,000)	161,63* (0,000)	10,85* (0,000)	9,75* (0,000)	- -	- -	- -
DIC	399,35* (0,000)	2,86* (0,000)	1,04 (0,409)	116,96* (0,000)	2,21** (0,021)	1,05 (0,408)	219,10* (0,000)	2,77* (0,000)	1,33 (0,189)
DAP	235,63* (0,000)	12,01* (0,000)	9,27* (0,000)	50,81* (0,000)	7,26* (0,000)	5,76* (0,000)	43,85* (0,000)	2,84* (0,001)	2,12** (0,011)
DTC	- -	- -	- -	103,54* (0,000)	2,49* (0,009)	1,33 (0,221)	155,99* (0,000)	5,92* (0,000)	5,48* (0,000)
DSP	263,61* (0,000)	12,22* (0,000)	8,41* (0,000)	81,83* (0,000)	8,75* (0,000)	6,41* (0,000)	- -	- -	- -

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

DEP – Despesa Primária; DCT – Despesa de Custeio; DCA – Despesa de Capital; DAD – Despesa de Administração e Planejamento; DHU – Despesa de Habitação e Urbanismo; DIC – Despesa de Indústria e Comércio; DAP – Despesa de Assistência e Previdência; DTC – Despesa de Transporte e Comunicação; e DSP – Despesa de Segurança Pública

Fonte: Resultados da pesquisa.

O próximo passo foi verificar a existência de autocorrelação serial nos modelos estimados. Mais uma vez, não foi possível realizar o teste de Breusch-

Godfrey (BG) nos modelos estimados pelo método de Efeitos Aleatórios (EA). Assim, nestas três ocorrências o problema de autocorrelação foi ignorado. Levando-se em consideração que foram 3 dentro de 27 modelos estimados, infere-se que as tendências gerais dos resultados não foram afetadas.

Percebe-se, pela Tabela 10, que a existência de autocorrelação serial foi captada em todos os modelos, exceto no de despesa de indústria e comércio para os Estados da região Centro-Sul. A correção dos problemas de autocorrelação serial encontrados nos modelos foi feita pela utilização do estimador de White.

Tabela 10 – Resultados do teste de Breusch-Godfrey para autocorrelação

Modelos	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
	BG	BG	BG
Resíduos _(DEP)	99,67*	38,23*	63,32*
Resíduos _(DCT)	134,09*	37,45*	86,73*
Resíduos _(DCA)	33,36*	10,31*	53,77*
Resíduos _(DAD)	56,43*	15,24*	69,79*
Resíduos _(DHU)	42,16*	15,67*	-
Resíduos _(DIC)	23,45*	1,35	19,36*
Resíduos _(DAP)	154,12*	56,00*	49,30*
Resíduos _(DTC)	-	11,69*	33,31*
Resíduos _(DSP)	204,24*	69,33*	-

* significativo a 1%; $\chi^2_{gl=2,1\%} = 9,21$

Fonte: Resultados da pesquisa.

4.1.1. Estimação da despesa primária, de custeio e de capital

Em seguida, foi feita a estimação propriamente dita dos nove modelos de restrição orçamentária para cada grupo de Estado, conforme os métodos e correções sugeridos pelos resultados encontrados acima. Inicialmente, avaliando-se de modo geral, todas as regressões se ajustaram bem aos dados pelo teste F de significância conjunta ao nível de 1%.

A Tabela 11 refere-se aos resultados encontrados para a despesa primária (DEP) como variável dependente. Nota-se que no caso do Brasil e da região

Norte-Nordeste (NN) verifica-se que a presença do efeito *flypaper*, ou seja, a elevação do gasto gerado pelo o aumento do Fundo de Participação dos Estados (FPE) foi maior que a elevação do gasto advindo de um crescimento da renda da população medido pelo PIB. No primeiro caso, tem-se um coeficiente do FPE de 1,61 contra o coeficiente negativo do PIB de 0,03. No segundo caso, 1,24 contra 0,05. Nos Estados do Centro-Sul (CS), o coeficiente do FPE não é significativo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é importante para explicar a despesa primária somente para o conjunto dos estados brasileiros. Ao nível de significância de 10%, o coeficiente da LRF é significativo. Nos demais grupos de estados, os coeficientes da LRF não o foram. De acordo com a expectativa, ela reduziu a despesa primária no período. Esse resultado parece refletir as restrições impostas pela LRF ao aumento de despesas, como a exigência de estimativas de impacto orçamentário e de compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias.

O coeficiente do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) foi positivo e significativo a 5% de significância nos três grupos de estados. Isso quer dizer que, tudo o mais mantido constante na restrição orçamentária, o PAF aumentou a despesa primária dos Estados, sendo, no entanto, este efeito mais forte na região Centro-Sul, que apresentou um coeficiente de 130,56 contra 93,20 da região Norte-Nordeste.

Os coeficientes da variável *dummy* representativa do ano eleitoral não foram estatisticamente significativos em nenhum dos três grupos de estados, indicando que o processo eleitoral não influenciou as despesas primárias. Esse resultado mostra que os governantes, pelo menos em nível de despesa não financeira agregada, não têm agido de forma oportunista com a finalidade de induzir os eleitores a votar favoravelmente no ano eleitoral. Naturalmente, isso não quer dizer que não tenha ocorrido manipulações em variáveis de gasto específicas.

Tabela 11 – Resultados obtidos para despesa primária

Variáveis explicativas	Brasil	Centro-Sul	Norte-nordeste
	EF	EF	Pool
C	496,14* (0,000)	1143,27* (0,002)	-68,07* (0,003)
REP	-1,60* (0,000)	-1,67* (0,000)	-1,99* (0,000)
RTL	1,17* (0,000)	1,01* (0,000)	1,04* (0,000)
FPE	1,61* (0,000)	4,03 (0,185)	1,24* (0,000)
PIB	-0,03** (0,017)	-0,04*** (0,057)	0,05* (0,000)
LRF	-35,40*** (0,10)	-51,16 (0,392)	-32,12 (0,183)
PAF	122,95* (0,000)	130,56** (0,048)	93,20* (0,000)
ELEI	3,84 (0,841)	-23,10 (0,628)	-5,00 (0,802)
R ²	0,96* (0,000)	0,82* (0,000)	0,93* (0,000)

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

REP – Resultado Primário; RTL – Receita Tributária Líquida; FPE – Fundo de Participação dos Estados; PIB – Produto Interno Bruto; LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; ELEI – Ano Eleitoral

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Tabela 12 apresenta a estimação para a despesa de custeio (DCT). Novamente, o *flypaper* ocorreu no Brasil e na região Norte-Nordeste, com o coeficiente do FPE estatisticamente significativo e maior do que o do PIB nestes dois casos (0,64 contra 0,03 e 0,51 contra 0,07). Na região Centro-Sul, o coeficiente do FPE não foi significativo.

Assim como na despesa primária, o coeficiente da LRF foi significativo somente para o Brasil, entretanto, com sinal positivo. Separando os estados em dois grupos, a LRF se torna irrelevante para explicação da despesa de custeio. Esse resultado não confirma a hipótese do trabalho de que a LRF aumentaria a rigidez da restrição orçamentária, tudo o mais mantido constante.

O PAF foi importante para explicar a despesa de custeio nos últimos anos. Os coeficientes foram significativos ao nível de 1% de significância estatística.

Ele afetou DCT positivamente os três grupos de estado, sendo que mais intensamente a região Centro-Sul, que apresentou um coeficiente de 101,27 contra 72,49 da região Norte-Nordeste.

Tabela 12 – Resultados obtidos para despesa de custeio

Variáveis explicativas	Brasil	Centro-Sul	Norte-nordeste
	EF	EF	EF
C	-246,80* (0,001)	79,66 (0,605)	-489,23* (0,000)
REP	0,25* (0,001)	0,32** (0,020)	0,15*** (0,093)
RTL	0,25* (0,003)	0,16 (0,159)	0,32** (0,020)
FPE	0,64* (0,000)	1,51 (0,233)	0,51* (0,000)
PIB	0,03* (0,001)	0,01 (0,384)	0,07* (0,000)
LRF	39,82** (0,015)	28,06 (0,414)	8,69 (0,635)
PAF	76,66* (0,000)	101,27* (0,001)	72,49* (0,000)
ELEI	-1,75 (0,894)	17,63 (0,534)	-23,95*** (0,096)
R ²	0,67* (0,000)	0,66* (0,000)	0,78* (0,000)

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

REP – Resultado Primário; RTL – Receita Tributária Líquida; FPE – Fundo de Participação dos Estados; PIB – Produto Interno Bruto; LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; ELEI – Ano Eleitoral

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os coeficientes da variável explicativa ano eleitoral não se mostraram significativos para o total de estados do Brasil e para a grande região Centro-Sul. Entretanto, ao nível de significância de 10%, na grande região Norte-Nordeste as eleições reduziram as despesas de custeio. No caso desses estados, o resultado parece apoiar a interpretação de controle eleitoral dos ciclos orçamentárias, isto é, houve um controle dessa despesa em anos eleitorais.

Os resultados obtidos para despesa de capital (DCA) encontram-se no Tabela 13. O efeito *flypaper* (coeficiente do FPE maior do que o do PIB) se deu

no Brasil e na região Norte-Nordeste e não na região Centro-Sul, assim como nos dois outros casos (0,21 contra 0,01 e 0,12 contra 0,02).

Tabela 13 – Resultados obtidos para despesa de capital

Variáveis explicativas	Brasil	Centro-Sul	Norte-nordeste
	EF	EF	EF
C	-158,86* (0,000)	-375,37* (0,000)	-92,98*** (0,053)
REP	-0,44* (0,000)	-0,78* (0,000)	-0,29* (0,001)
RTL	0,24* (0,000)	0,29* (0,002)	0,13 (0,102)
FPE	0,21* (0,001)	1,02 (0,126)	0,12*** (0,076)
PIB	0,01* (0,001)	0,01* (0,003)	0,02** (0,025)
LRF	30,63* (0,000)	18,94 (0,388)	43,27* (0,000)
PAF	24,20* (0,003)	26,04 (0,142)	20,20** (0,055)
ELEI	18,75* (0,000)	-7,53 (0,627)	28,55* (0,001)
R ²	0,69* (0,000)	0,74* (0,000)	0,61* (0,000)

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

REP – Resultado Primário; RTL – Receita Tributária Líquida; FPE – Fundo de Participação dos Estados; PIB – Produto Interno Bruto; LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; ELEI – Ano Eleitoral

Fonte: Resultados da pesquisa.

A despesa de capital foi afetada positivamente pela LRF, que apresentou significância estatística no total dos estados do Brasil e, também, para o grupo da região Norte-Nordeste. Como se vê, entre as despesas orçamentárias consideradas, a LRF só foi capaz de diminuir a despesa primária.

Quanto ao PAF, ele foi estatisticamente significativo no total dos estados do Brasil e nos da região Norte-Nordeste. Na região Centro-Sul, ele não foi significativo. Entretanto, neste último caso, considerando um nível de significância de 15%, o coeficiente se torna significativo e maior do que o dos estados do Norte-Nordeste (26,04 contra 20,20).

Por último, a *dummy* que controla a influência do ano eleitoral foi estatisticamente significativa para o Brasil e para a grande região Norte-Nordeste. No caso da despesa com capital, os resultados mostram a presença de um oportunismo eleitoral dos estados, confirmando a hipótese de que no ano eleitoral os estados ficam inclinados a diminuir o comprometimento com a restrição orçamentária, embora não se possa afirmar o mesmo para a região Centro-Sul.

A Tabela 14 resume os resultados a fim de facilitar sua compreensão. A existência do *flypaper*, além de significar sinal positivo, requer que o coeficiente do FPE seja maior do que o do PIB. O dois sinais positivos na despesa primária e de custeio dos estados do Centro-Sul para o programa de reestruturação e ajuste fiscal (PAF) representam a presença de um coeficiente maior do que o coeficiente obtido para região Norte-Nordeste.

Tabela 14 – Sinais dos coeficientes significativos das regras institucionais (a)

DESPESA PRIMÁRIA			
	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
FPE	<i>flypaper</i>		<i>flypaper</i>
LRF	-		
PAF	+	++	+
ELEIÇÕES			
DESPESA DE CUSTEIO			
	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
FPE	<i>flypaper</i>		<i>flypaper</i>
LRF	+		
PAF	+	++	+
ELEIÇÕES			-
DESPESA DE CAPITAL			
	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
FPE	<i>flypaper</i>		<i>flypaper</i>
LRF	+		+
PAF	+	++*	+
ELEIÇÕES	+		+

* significativo a 15%

Fonte: Resultados da pesquisa.

No que diz respeito às três mais importantes despesas orçamentárias, os resultados encontrados para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o PIB deixam claro a existência de um estímulo ao gasto acima do necessário, confirmando a hipótese do estudo.

Dividindo os estados em dois grupos, o *flypaper* ocorre somente nos Estados do Norte-Nordeste. Isso ocorre porque esses últimos dependem mais fortemente das transferências governamentais e menos do nível de atividade econômica interna, reforçando o problema de risco moral. Em 2007, por exemplo, os estados do Norte-Nordeste receberam em média da União aproximadamente 40% do total das receitas correntes contra uma taxa de aproximadamente 8% dos estados do Centro-Sul.

Trabalhos como os de Cossio e Carvalho (2001), Cossio (2002) e Giuberti (2005) mostraram também que as transferências de esferas superiores de governo incentivam maiores gastos das esferas subnacionais de governo. Portanto, esses resultados confirmam a hipótese de que as transferências prejudicam as soluções dos dilemas de ação coletiva do federalismo brasileiro na medida em que os estados ficam dependentes de recursos “externos”, desfavorecendo a imposição de uma restrição orçamentária rígida.

Quanto ao impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal, os resultados foram ambíguos. Nas despesas primárias, houve impacto negativo, de modo contrário, nas despesas de custeio e capital a influência, o impacto foi positivo, contrariando a hipótese inicial do trabalho.

Nakaguma e Bender (2006), estudando o período de 1986 a 2002, encontraram efeitos da LRF na redução tanto do endividamento como nas despesas de custeio. Uma das explicações para as diferenças de resultado para as despesas de custeio é que o período utilizado no presente estudo se estende até 2007, o que pode indicar um descomprometimento da administração dos estados com as regras da lei com o passar do tempo.

Teixeira et al. (2007), por exemplo, encontraram impacto negativo da LRF no desenvolvimento econômico. Eles explicam que, pelo fato de a LRF ter dado o mesmo tratamento para todos os estados brasileiros, sendo eles heterogêneos, o comprometimento destes estados com os objetivos econômicos de longo prazo ficaram prejudicados.

Portanto, a LRF, na melhor das hipóteses, manteve a restrição orçamentária dos estados no mesmo nível. Esse resultado é uma indicação de que nem mesmo leis que regem a prática orçamentária são capazes de conter os avanços das despesas públicas dos estados brasileiros. Condições de *enforcement* e credibilidade necessárias para obter os resultados desejados parecem não haver no Brasil.

Na Tabela 14, observa-se também que o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos estados foi significativo e positivo em todos os modelos, confirmando consistentemente a hipótese de que o PAF relaxou a restrição orçamentária dos estados.

A evidência sugere ainda que os estados da Centro-Sul, no caso das três variáveis dependentes, aumentaram mais fortemente os gastos após o PAF. Isso é coerente com o fato de que estes estados foram os mais beneficiados com o resgate financeiro. Conforme Rangel (2003), aproximadamente 96% do total refinanciado pela União contemplou exatamente estes estados.

Estudo conduzido por Rangel (2003) encontrou também indicações de efeitos negativos das renegociações de dívidas na postura fiscal dos estados. Santos (1999) defende que o Congresso Nacional, que tem o papel de regulamentar os resgates, e as Assembleias Legislativas, a função de monitorar a política de gasto do executivo estadual, não exercem as atribuições que lhes são devidas com o rigor necessário. Muito pelo contrário, agem, quase sempre, por motivos imediatos e políticos, sem se preocuparem com as consequências de longo prazo.

Deste modo, há evidências fortes de que o socorro financeiro da União tenha estimulado os gastos dos estados, impedindo a existência de restrição orçamentária rígida. Esses resultados são compatíveis com a hipótese de que *bailouts* por parte da União aprisionam o federalismo numa situação do Dilema do Samaritano. Os estados escolhem políticas de gastos subótimas assumindo que a solvência de suas finanças está garantida pela União, por intermédio de um contrato informal de seguro.

Por último, os resultados para a *dummy* do ano eleitoral não foram consistentes. Na estimativa da despesa primária, ela não foi significativa em nenhum dos três grupos de estado. Na despesa de custeio, só foi significativa para o Norte-Nordeste. Na despesa de capital, ela foi positiva para o conjunto de estados e para o Norte e Nordeste.

Esses resultados parecem indicar que a manipulação eleitoral de despesas tende a ocorrer com maior frequência nos estados do Norte-Nordeste, embora sem reforçar uma tendência única, de oportunismo ou de controle eleitoral. Nakaguma e Bender (2006) encontraram evidências de manipulação oportunista durante o período eleitoral para despesa de capital e para despesa de custeio para os estados brasileiros.

4.1.2. Estimação das despesas por função

No que diz respeito às despesas por função, os resultados apresentaram padrões de respostas convergentes aos encontrados acima, embora no caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e, conseqüentemente, do efeito *flypaper*, as evidências não tenham sido tão fortes.

Na Tabela 15 são apresentados os dados para a despesa de administração e planejamento (DAD). O coeficiente calculado para o Fundo de Participação dos Estados não foi significativo para o total de estados Brasil e da grande região Centro-Sul. Ele o foi somente para a região Norte-Nordeste. Desse modo, a

ocorrência do efeito *flypaper* não é perceptível, inclusive pelo fato de que o coeficiente do PIB também não é significativo para os três grupos de Estados, inviabilizando a comparação de coeficientes.

O coeficiente estimado para a Lei de Responsabilidade Fiscal foi significativo no Brasil e na região Norte-Nordeste a 1% de significância estatística, não o sendo na região Centro-Sul. A LRF apresentou sinal negativo, reduzindo os gastos com administração e planejamento, de acordo com a hipótese formulada.

O Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal mostrou-se estatisticamente significativo somente para o conjunto de estados do Brasil. O sinal do coeficiente foi positivo, aumentando a despesa com administração e planejamento.

Tabela 15 – Resultados obtidos para despesa de administração e planejamento

Variáveis explicativas	Brasil	Centro-Sul	Norte-nordeste
	EF	EF	<i>Pool</i>
C	401,83* (0,000)	218,71 (0,137)	173,44* (0,000)
REP	-0,93* (0,000)	-1,62* (0,000)	-0,69* (0,000)
RTL	0,11 (0,346)	0,48* (0,002)	0,07 (0,543)
FPE	0,07 (0,592)	-0,64 (0,413)	0,24* (0,000)
PIB	-0,01 (0,290)	-0,01 (0,131)	0,004 (0,760)
LRF	-96,86* (0,001)	-60,71 (0,349)	-115,19* (0,000)
PAF	59,95** (0,020)	78,50 (0,132)	40,51 (0,182)
ELEI	-91,66* (0,000)	-141,03* (0,001)	-88,83* (0,000)
R ²	0,51* (0,000)	0,55* (0,000)	0,41* (0,000)

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

REP – Resultado Primário; RTL – Receita Tributária Líquida; FPE – Fundo de Participação dos Estados; PIB – Produto Interno Bruto; LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; ELEI – Ano Eleitoral

Fonte: Resultados da pesquisa.

O coeficiente que mede o impacto do ano eleitoral na despesa com administração e planejamento foi significativo ao nível de 1% de significância estatística em todos os três grupos de estados e contribuiu para reduzir a despesa, sendo que o grupo de estados da Centro-Sul apresentou o maior coeficiente, 141,03 contra 88,83 da Norte-Nordeste. Possivelmente isso ocorreu devido à necessidade de o executivo aparentar boa gestão aos eleitores em ano de eleição.

Na Tabela 16 são apresentados as estimativas referentes à despesa de habitação e urbanismo (DHU). O que se nota é que o FPE é relevante para explicar DHU somente na grande região Norte-Nordeste. Assim como no caso da despesa com administração e planejamento, não é possível captar com segurança a presença do *flypaper* porque o PIB não é significativo.

Tabela 16 – Resultados obtidos para despesa de habitação e urbanismo

Variáveis explicativas	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
	EF	EF	EA
C	7,94 (0,194)	5,14 (0,605)	-12,98 (0,101)
REP	-0,03* (0,000)	-0,03* (0,001)	-0,07* (0,000)
RTL	0,03* (0,000)	0,03* (0,000)	0,01 (0,565)
FPE	0,002 (0,834)	-0,05 (0,274)	0,01** (0,011)
PIB	0,0002 (0,711)	0,001*** (0,080)	0,002 (0,146)
LRF	2,60* (0,010)	-1,06 (0,512)	11,12* (0,004)
PAF	-1,47 (0,159)	-2,72*** (0,092)	-0,30 (0,943)
ELEI	1,57*** (0,094)	0,04 (0,976)	4,99 (0,116)
R ²	0,70* (0,000)	0,85* (0,000)	0,19* (0,000)

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

REP – Resultado Primário; RTL – Receita Tributária Líquida; FPE – Fundo de Participação dos Estados; PIB – Produto Interno Bruto; LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; ELEI – Ano Eleitoral

Fonte: Resultados da pesquisa.

Novamente, o coeficiente da LRF foi significativo no Brasil e no grupo de estados da grande região Norte-Nordeste ao nível de 1% de significância estatística. Entretanto, contrariamente ao esperado, a LRF aumentou os gastos com habitação e urbanismo. O PAF foi estatisticamente diferente de zero, a 10% de significância, somente no grupo de estados da região Centro-Sul. O efeito na despesa com habitação e urbanismo foi negativo neste grupo.

Considerando um nível de significância de 12%, pode-se afirmar que os coeficientes do ano eleitoral no Brasil e na região Norte-Nordeste são significativos e alteraram para cima a restrição orçamentária referente a DHU. Certamente, isso reflete o comportamento oportunista do executivo na medida em que este item afeta diretamente as camadas mais populares da jurisdição.

Os resultados para despesas de indústria e comércio (DIC) estão expostos na Tabela 17. O coeficiente do FPE é não significativo no total dos estados do Brasil e na grande região Centro-Sul, mas significativo na Norte-Nordeste. Porém, diferentemente das demais variáveis dependentes, o FPE reduziu a DIC, um resultado claramente isolado em relação aos demais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal se mostrou relevante na explicação da variável dependente nos grupos de Estados do Brasil e Norte-Nordeste. A LRF contribui para reduzir os gastos, aumentando a restrição orçamentária estadual nesse item.

Os coeficientes do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal foram significativos para o total dos estados do Brasil e para o conjunto dos estados do Norte-Nordeste ao nível de 5% de significância estatística. Para despesa de indústria e comércio, o PAF confirmou a hipótese de que ele estimularia maiores gastos.

Os coeficientes das *dummies* de ano eleitoral foram não significativos em todos os três grupos de estados, não sendo capazes de influenciar os gastos com indústria e comércio, possivelmente refletindo o fato de que este não é item atrativo aos eleitores.

Tabela 17 – Resultados obtidos para despesa de indústria e comércio

Variáveis explicativas	Brasil	Centro-Sul	Norte-nordeste
	EF	Pool	EF
C	-2,60 (0,860)	14,14 (0,196)	7,46 (0,629)
REP	-0,13* (0,003)	-0,20* (0,000)	-0,09* (0,010)
RTL	0,07* (0,006)	-0,01 (0,490)	0,24** (0,013)
FPE	-0,03 (0,169)	0,003 (0,949)	-0,07** (0,021)
PIB	0,0001 (0,947)	0,0004 (0,760)	-0,004 (0,228)
LRF	-10,22** (0,024)	5,51 (0,579)	-18,59* (0,000)
PAF	13,32** (0,012)	15,34 (0,135)	9,91** (0,047)
ELEI	-0,20 (0,934)	-2,43 (0,755)	-0,45 (0,878)
R ²	0,42* (0,000)	0,23* (0,000)	0,40* (0,000)

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

REP – Resultado Primário; RTL – Receita Tributária Líquida; FPE – Fundo de Participação dos Estados; PIB – Produto Interno Bruto; LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; ELEI – Ano Eleitoral

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Tabela 18 exibe as estimativas relacionadas à despesa com assistência e previdência (DAP). Neste caso, observa-se que o coeficiente do FPE é significativo no Brasil e na grande região Norte-Nordeste a 1% de significância. No entanto, só se pode comparar os coeficientes do FPE e do PIB para o total de estados do Brasil. Claramente o FPE aumenta mais a despesa do que o PIB. Inclusive o que se pode concluir com relação ao PIB, observando também o sinal do coeficiente na grande região Centro-Sul, é que, quanto maior o PIB, menores são os gastos com assistência e previdência, certamente refletindo o fenômeno de migração dos indivíduos da previdência pública para a previdência privada, na medida em que a renda aumenta.

A LRF em todos os três grupos de estados apresentou coeficientes estatisticamente significativos, reduzindo os gastos com assistência e previdência,

mais intensamente na região Centro-Sul, 89,48 contra 15,09 da Norte-Nordeste de acordo com a hipótese do trabalho.

Tabela 18 – Resultados obtidos para despesa de assistência e previdência

Variáveis explicativas	Brasil	Centro-Sul	Norte-nordeste
	EF	EF	EF
C	165,87* (0,000)	532,68* (0,000)	-18,47 (0,442)
REP	-0,02 (0,630)	0,12 (0,173)	-0,06 (0,128)
RTL	0,25* (0,000)	0,34* (0,000)	0,15* (0,000)
FPE	0,11* (0,010)	-0,24 (0,685)	0,09* (0,004)
PIB	-0,02* (0,000)	-0,03* (0,000)	0,001 (0,815)
LRF	-31,55* (0,002)	-89,48* (0,001)	-15,09*** (0,090)
PAF	27,58* (0,003)	52,64** (0,030)	21,87** (0,011)
ELEI	10,83 (0,108)	19,59 (0,200)	2,29 (0,723)
R ²	0,83* (0,000)	0,66* (0,000)	0,70* (0,000)

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

REP – Resultado Primário; RTL – Receita Tributária Líquida; FPE – Fundo de Participação dos Estados; PIB – Produto Interno Bruto; LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; ELEI – Ano Eleitoral

Fonte: Resultados da pesquisa.

Diferentemente, o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) elevou a restrição orçamentária no que se refere à DAP, tudo o mais mantido constante. Os coeficientes foram significativos nos três grupos de estados. A maior elevação ocorreu na grande região Centro-Sul, 52,64 contra 21,87 da Norte-Nordeste.

Considerando um nível de significância de 12%, o processo eleitoral é significativo e um componente importante para explicar os gastos com assistência e previdência somente no total de Estados do Brasil. Os governantes tendem a agir de maneira oportunista com os eleitores, aumentando os gastos de assistência

e previdência. Certamente, porque é um item de despesa que afeta consideravelmente a receita disponível dos eleitores e, portanto, a percepção que estes têm da competência da gestão estadual.

Na Tabela 19 encontram-se os resultados obtidos para despesas de transporte e comunicação (DTC). Essa despesa por função segue o mesmo padrão das despesas orçamentárias com relação à ocorrência do efeito *flypaper*. O coeficiente do FPE é estatisticamente significativo a 10% de significância no Brasil e nos estados do Norte-Nordeste (NN), grupo que depende mais desses recursos.

Tabela 19 – Resultados obtidos para despesa de transporte e comunicação

Variáveis explicativas	Brasil	Centro-Sul	Norte-nordeste
	EA	EF	EF
C	-12,95 (0,676)	64,44 (0,149)	82,54* (0,007)
REP	-0,46* (0,000)	-0,22* (0,000)	-0,19* (0,000)
RTL	0,31* (0,000)	0,10* (0,007)	0,22* (0,001)
FPE	0,18* (0,000)	0,07 (0,724)	0,12*** (0,069)
PIB	-0,01* (0,000)	0,003 (0,282)	-0,02* (0,000)
LRF	27,76*** (0,051)	-13,80 (0,188)	20,22* (0,001)
PAF	-22,01 (0,147)	-6,63 (0,523)	-6,85 (0,244)
ELEI	-4,96 (0,660)	6,44 (0,452)	7,67*** (0,072)
R ²	0,31* (0,000)	0,71* (0,000)	0,58* (0,000)

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

REP – Resultado Primário; RTL – Receita Tributária Líquida; FPE – Fundo de Participação dos Estados; PIB – Produto Interno Bruto; LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; ELEI – Ano Eleitoral

Fonte: Resultados da pesquisa.

Mais uma vez, o coeficiente da Lei de Responsabilidade Fiscal foi estatisticamente significativo e contribuiu para aumentar a despesa de transporte

e comunicação nos Estados do Brasil e da região Norte-Nordeste (NN). Com relação ao PAF e às eleições, todos os coeficientes dessas variáveis não foram estatisticamente significativos para os três grupos estudados, exceto na Norte-Nordeste para essa última variável. Novamente, tem-se a evidência de um oportunismo eleitoral em ano de eleições exatamente em um item de despesa extremamente sensível a um grande número de eleitores.

Por fim, em relação ao modelo de despesa com segurança pública, as estimativas estão apresentadas na Tabela 10. Os coeficientes do FPE não são estatisticamente significativos em nenhum dos três grupos de estado. Se se considerar um nível de significância estatística de 12%, detecta-se a presença do *flypaper* para os estados do Norte-Nordeste.

Tabela 20 – Resultados obtidos para despesa de segurança pública

Variáveis explicativas	Brasil	Centro-Sul	Norte-nordeste
	EF	EF	EA
C	40,52** (0,066)	201,29* (0,001)	-12,43 (0,522)
REP	-0,02 (0,306)	-0,01 (0,785)	-0,01 (0,859)
RTL	0,04** (0,069)	0,01 (0,774)	0,02 (0,538)
FPE	0,05 (0,177)	0,23 (0,507)	0,02 (0,117)
PIB	0,003 (0,117)	-0,01 (0,153)	0,01* (0,000)
LRF	12,89* (0,006)	30,58* (0,001)	20,95** (0,013)
PAF	11,06** (0,018)	14,72 (0,103)	-2,09 (0,818)
ELEI	4,36 (0,168)	7,21 (0,286)	7,57 (0,268)
R ²	0,75* (0,000)	0,58* (0,000)	0,29* (0,000)

* significativo a 1%; ** significativo a 5%; *** significativo a 10%

Probabilidades entre parênteses

REP – Resultado Primário; RTL – Receita Tributária Líquida; FPE – Fundo de Participação dos Estados; PIB – Produto Interno Bruto; LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; PAF – Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; ELEI – Ano Eleitoral

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na estimativa da restrição orçamentária para segurança pública, o impacto da LRF foi significativo ao nível de 2% de significância estatística para os três grupos de Estados. O sinal positivo revela que, mais uma vez, a LRF não foi capaz de conter alguns dos gastos por função. Considerando um nível de significância de 11%, tem-se que os coeficientes do PAF foram significativos para o Brasil e para a grande região Centro-Sul. E, em conformidade com a hipótese teórica, o PAF relaxou a restrição orçamentária estadual prejudicando o ajuste fiscal estadual.

O processo eleitoral não foi relevante para explicar as variações nos gastos com segurança pública. Todos os coeficientes se mostraram estatisticamente iguais a zero na estimativa desse modelo. Esse resultado é contraintuitivo, dado que se espera um gasto maior dos governantes com segurança pública em ano eleitoral a fim de se aumentar as chances de reeleição. Esse mesmo resultado foi encontrado para despesas com indústria e comércio.

A Tabela 21 resume os resultados do impacto das regras institucionais na restrição orçamentária dos estados, considerando as despesas por função como variáveis dependentes. Assim como na tabela análoga anterior, a existência do *flypaper*, além de significar sinal positivo, requer que o coeficiente do FPE seja maior do que o do PIB. E os dois sinais positivos na despesa de assistência e previdência e de segurança pública da região do Centro-Sul para o PAF e LRF representam a presença de um coeficiente maior do que a do grupo de estados da região Norte-Nordeste.

O Fundo de Participação dos Estados não foi um elemento tão importante para explicar despesas por função dos estados como havia sido para as despesas agregadas de orçamento, excetuando-se a rubrica de transporte e comunicação e assistência e previdência. Entretanto, é válido notar que por se tratar de itens de despesas específicos torna-se difícil para o modelo captar um vínculo bem definido entre transferências constitucionais e despesas por função, embora a importância do FPE para a região Norte-Nordeste tenha ficado mais uma vez

muito clara. O *flypaper* ocorreu com transporte e comunicação e segurança pública.

Os resultados convergem para o fato de que, nesse aspecto, os mecanismos de transferências intergovernamentais do federalismo brasileiro, que têm como objetivo equalizar a capacidade de gastos e receitas entre as unidades federadas, geram um resultado adverso ao reforçar o problema de risco moral entre União e estados. Resultados similares são encontrados em ambientes de auxílio financeiros entre países, conforme Gibson et al. (2005).

Com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se, nas despesas por função, que as administrações estaduais manipularam as despesas a fim de se enquadrarem na lei. A despesa de administração e planejamento, indústria e comércio e assistência e previdência sofreram diminuições, tudo o mais mantido constante. Contudo, houve aumento dos dispêndios com habitação e urbanismo, transporte e comunicação e segurança pública. Nakaguma e Bender (2006) também encontraram efeitos diversos da LRF em itens de despesas por função, embora, como dito acima, estes autores tenham encontrados resultados mais positivos da LRF no agregado.

Portanto, pode-se inferir que o impacto da LRF foi neutro na restrição orçamentária dos estados, ou seja, não houve um ajuste firme nas finanças estaduais com a implementação da LRF, convergindo com os encontrados acima para as despesas agregadas de orçamento. Entretanto, isso não é adequado na medida em que se esperava que a LRF tornasse rígida essa restrição, conforme hipótese do trabalho, para favorecer a resolução dos problemas de ação coletiva.

De uma maneira geral, os resultados dos efeitos do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal nas despesas por função confirmaram a hipótese teórica do trabalho de que o resgate financeiro por parte da União impulsionou maiores gastos dos governos estaduais, consistentemente com o que havia sido encontrado para as despesas de orçamento agregado. Esses resultados destacam mais uma vez o papel prejudicial para as finanças públicas dos *bailouts* no Brasil.

Tabela 21 - Sinais dos coeficientes significativos das regras institucionais (b)

DESPESA DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO			
	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
FPE			+
LRF	-		-
PAF	+		
ELEIÇÕES	-	-	-
DESPESA DE HABITAÇÃO E URBANISMO			
	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
FPE			+
LRF	+		+
PAF		-	
ELEIÇÕES	+		+*
DESPESA DE INDÚSTRIA E COMÉRCIO			
	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
FPE			-
LRF	-		-
PAF	+		+
ELEIÇÕES			
DESPESA DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA			
	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
FPE	<i>flypaper</i>		+
LRF	-	-	-
PAF	+	++	+
ELEIÇÕES	+*		
DESPESA DE TRANSPORTE E COMUNICAÇÃO			
	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
FPE	<i>flypaper</i>		<i>flypaper</i>
LRF	+		+
PAF			
ELEIÇÕES			+
DESPESA DE SEGURANÇA PÚBLICA			
	Brasil	Centro-Sul	Norte-Nordeste
FPE			<i>flypaper</i> *
LRF	+	++	+
PAF	+	+*	
ELEIÇÕES			

*significativo a 12%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na despesa de administração e planejamento, há indicações de que as eleições afetaram o comportamento dessa despesa impondo o controle temporário sobre esses gastos. Já na despesa com habitação e urbanismo, as evidências foram no sentido contrário, de que tudo o mais mantido constante, o processo eleitoral prejudica a restrição orçamentária dos estados. O mesmo foi encontrado no total de estados para despesa de assistência e previdência e na região Norte-Nordeste para transporte e comunicação. Esses resultados reforçam os encontrados para despesa de custeio e despesa de capital e demonstram que em ano de eleições os governantes não agem de um só modo com todas as variáveis de despesa. Há uma tendência de maior manipulação pelos estados do Norte-Nordeste. Isso pode indicar a existência de um menor número de eleitores bem informados sobre a política fiscal dos seus governos estaduais.

6. CONCLUSÕES

Nesta pesquisa, procurou-se analisar os principais desdobramentos nas finanças estaduais do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituídos com o objetivo reverter a trajetória de crescimento das dívidas dos estados ao longo da década de 90. Mais especificamente, buscou-se compreender quais os impactos dessas leis, juntamente com o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o processo eleitoral, na restrição orçamentária dos estados considerando vários itens de despesa.

A literatura baseada na segunda geração da teoria do federalismo fiscal tem defendido, nos últimos anos, que a imposição de uma restrição orçamentária rígida aos governos subnacionais é condição *sine qua non* para solução de problemas de ação coletiva que emergem naturalmente em sistemas federativos. Restrição orçamentária rígida entendida aqui como o ajuste entre receitas e despesas que produz solvência financeira ao longo do tempo.

Os problemas de ação coletiva considerados neste trabalho foram os relacionados ao Dilema do Samaritano e do Risco Moral que emergem num sistema federativo em que as esferas inferiores de governo são altamente dependentes de recursos de esferas superiores, sejam eles regulares (transferências constitucionais) ou periódicos (resgates financeiros), caso do sistema brasileiro.

As estimativas dos modelos de restrição orçamentária dos Estados demonstram que os executivos estaduais, de maneira geral, não possuem os incentivos que os façam enfrentar restrição orçamentária rígida. As regras institucionais tendem a relaxar a restrição orçamentária dos estados, ou de outra forma, elevar os gastos a níveis socialmente indesejados, tudo o mais mantido constante.

Os resultados foram mais consistentes no que diz respeito aos gastos agregados. Despesa primária, despesa de custeio e despesa de capital sofreram elevações após o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal. As despesas por função apresentaram o mesmo padrão. No geral, os estados da grande região Centro-Sul foram os que mais aumentaram os gastos devido ao PAF, certamente em função do maior montante de dívida renegociado por estes estados. Confirmou, portanto, a hipótese do trabalho de que regates financeiros da União acabam por estimular, com o passar do tempo, os gastos das unidades subnacionais socorridas, relaxando a restrição orçamentária.

Verificou-se também a presença do efeito *flypaper*. A expansão das despesas em função do aumento do FPE foi maior que as elevações devidas ao PIB, sendo que este efeito foi claramente mais forte nos estados da região Norte-Nordeste, que dependem mais desse tipo de recurso.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, inesperadamente, estimulou o aumento das despesas de custeio e capital, embora tenha havido controle e redução da despesa primária. O mesmo padrão foi observado nas despesas por função, com aumento em alguns casos e reduções em outros. Como comentado anteriormente, há indicações de que os governantes estaduais brasileiros se descomprometeram com a LRF com o passar do tempo. A evidência é de que os institutos orçamentários no Brasil, considerados peças importantes pela literatura para controle de gastos, são ainda ineficazes no objetivo de controlar as despesas no seu conjunto.

Quanto ao processo eleitoral, os resultados foram menos conclusivos, inclusive observando-se o caso das despesas por função. Contudo, eles parecem indicar uma ligeira tendência a favor de manipulações pelos estados do Norte-Nordeste, que agem de modo oportunista em alguns casos e responsabilmente em outros. Infere-se que os ciclos políticos na economia tendem a ser menos acentuados no âmbito estadual do que intuitivamente se espera que sejam na esfera federal.

Portanto, a expectativa é de que os dilemas de ação coletiva do federalismo brasileiro não serão resolvidos, comprometendo sua sustentabilidade no longo prazo. Essa conclusão confirma a “vocação” histórica do federalismo brasileiro de conviver com ciclos de centraliza o e descentraliza o que prejudicam a estabilidade e a defini o de limites fiscais bem delimitados das esferas de governo.

Não   de se surpreender, portanto, a recente sugestão exposta no Boletim n. 19 na CPI (comissão parlamentar de inquérito) da Dívida Pública de revisão da Lei 9496/97 com vistas a refazer as condi oes contratuais da União com os estados a fim de favorecer esses últimos. A ausência de restri o orçamentária rígida estimula continuamente a contesta o das regras do jogo, seja de forma explícita, como no caso acima, ou implícita, como se tem indícios no caso da LRF.

As sugestões de políticas são claras:   preciso implementar *hard budget constraints* (restri o orçamentária rígida) no federalismo brasileiro com leis e reformas que retirem da União o papel de seguradora ou fiadora das finanças dos estados, aumentando a participa o das receitas próprias no orçamento regional, estreitando o vínculo entre o contribuinte e o gasto público e diminuindo a importância das transferências intergovernamentais, eliminando os incentivos perversos para expansão dos gastos além do estabelecido pela restri o orçamentária.

Devem-se fixar institutos orçamentários que tenham credibilidade ao longo do tempo. É preciso caminhar para um sistema político-eleitoral estável o suficiente a fim de se ter um sistema federal que favoreça uma restrição orçamentária rígida. Só assim será possível mudar a estrutura de incentivos do federalismo brasileiro para solucionar o Dilema do Samaritano e o problema de Risco Moral.

REFERÊNCIAS

ARAGON, F. M. **The flypaper effect revisited**. November, 2008.

AVARTE, P. R.; AVELINO, G.; LUCINDA, C. R. Existe influência da Ideologia sobre o Resultado Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros? **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 38, n.4, p. 789-814, out-dez 2008.

BAE, S. S.; FEIOCK, R. C. The flypaper effect revisited: intergovernmental grants and local governance. **International journal of public administration**, v. 27, p. 577-596, 2004.

BARRO, R. The control of politicians: an economic model. **Public choice**, v. 14, p. 19-42, 1973.

BITTENCOURT, J. L.; HILLBRECHT, R. Ciclo político na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais – 1983/2000. **XXXI Encontro Nacional de Economia**, ANPEC, Porto Seguro, Brasil, 2003.

BORSANI, H. **Eleições e Economia: Instituições Políticas e Resultados Macroeconômicos na América Latina, 1979-1998**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

BOTELHO, R. Determinantes do ajuste fiscal dos estados brasileiros. **VII Prêmio do Tesouro Nacional – Ajuste Fiscal e Dívida Pública**, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

BRASIL, Constituição Federal, 05 out. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 de outubro de 1988.

BRASIL, Lei n. 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 de setembro de 1997.

BRASIL, Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 30 de setembro de 1997.

BRASIL, Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 04 de maio de 2000.

BREMAEKER, F. E. J. **Lei de Responsabilidade Fiscal: ações para reduzir os impactos sobre os municípios**. IBAM. Rio de Janeiro, setembro de 1999.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. Towards a tax constitution for Leviathan. **Journal of Public Economics**, v. 8, p. 255-273, 1977.

BUENO, N. P. Lógica da Ação Coletiva, Instituições e Crescimento Econômico: uma resenha temática sobre a Nova Economia Institucional. **Revista Economia**, v. 5, n. 2, p. 361-420, jul/dez, 2004.

COSSIO, F. A. B. Comportamento fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar dos Estados. **V Prêmio do Tesouro Nacional – Federalismo Fiscal**, Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2000.

COSSIO, F. A. B.; CARVALHO, L. M. Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros – 1996. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 31, n. 1, p. 75-124, abr. 2001.

COSSIO, F. A. B. **Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: PUC, 2002. 165 p. Tese (Doutorado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002.

CRUZ JUNIOR, J. C. **Repasse das variações cambiais para os preços de exportação: Brasil, 1993-2004**. Viçosa: UFV, 2004. 92 p. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, 2004.

FEREJOHN, J. Incumbent performance and electoral control. **Public Choice**, v. 50, p. 5-26, 1986.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, p. 271-300, jul-set, 2007.

FIGUEIREDO, R. J. P.; WEINGAST, B. R. Self-Enforcing Federalism. **The Journal of Law, Economics and Organization**, v. 21, n. 1, 2005.

GARZARELLI, G. Old and new theories of fiscal federalism, organization design problems, and Tiebout. **Journal of Public Finance and Public Choice**, v. XXII, 2004.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GIBSON, C. C.; ANDERSSON, K.; OSTROM, E.; SHIVAKUMAR, S. **The Samaritan's Dilemma: the political economy of development aid**. New York: Oxford University Press, 2005.

GIUBERTI, A. C. **Efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. São Paulo: USP, 2005. 54 p. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de São Paulo, 2005.

GREENE, W. H. **Econometric Analysis**. 5ª ed. New Jersey: Prentice Hall, 2003.

GUJARATI, D. N. **Econometria Básica**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

HSIAO, C. **Analysis of Panel Data**. 2 ed. New York: Cambridge University Press, 2003.

HUTHER, J.; SHAH, A. **A simple measure of good governance and its application to the debate on the appropriate level of fiscal decentralization**. Working Paper, n. 1894, World Bank, Washington, DC, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Banco de dados**. Disponível em www.ibge.gov.br

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Banco de dados**. Disponível em www.ipeadata.gov.br.

JOSKOW, P. L. Vertical integration and long-term contracts: the case of coal-burning electric generating plants. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 1, n.1, p. 33-80, 1985.

MARQUES, L. D. **Modelos dinâmicos com dados em painel: revisão de literatura**. Texto para discussão, n. 100, Centro de Estudos Macroeconômicos e Previsão, Faculdade de Economia do Porto, 2000.

MARTELL, C. R. **Fiscal institutions of Brazilian municipalities**. Prepared for Annual Meeting of the International Society of New Institutional Economics, ISNIE, 2006.

MENEGUIN, F. E.; BUGARIN, M. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos dos gastos públicos. **Economia Aplicada**, v. 5, n. 3, p. 600-622, 2001.

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance**. New York, McGraw-Hill, 1959.

MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Ed. Campus; São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 1980.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A Emenda da Reeleição e a Lei da Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 377-397, julho-setembro, 2006.

NORDHAUS, W. The political business cycles. **Review of Economic Studies**, 42, p. 169-190, 1975.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

NORTH, D. C. **Custo de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2006.

NORTH, D. C.; WEINGAST, B. R. Constitutions and commitment: the evolution of institutional governing public choice in seventeenth-century England. **The Journal of Economic History**, v. 49, n. 4, p. 803-832, dec, 1989.

OATES, W. E. **Fiscal Federalism**. New York, Harcourut Brace Jovanovich, 1972.

OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. XXXVII, p. 1120-1149, September, 1999.

OATES, W. E. **Federalism and Government Finance**. Working paper, n. 40, University of Maryland, 1991.

OATES, W. E. **Towards a second-generation theory of fiscal federalism**. August, 2004.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os bens públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP 1999.

OSTROM, E. Collective Action and the Evolution of Social Norms. **Journal of Economic Perspective**, vol. 14, n. 3, p. 137-158, 2000.

PIRES, H. A. A.; BUGARIN, M. S. Metas de déficits: uma aplicação da teoria de desenhos de mecanismos ao controle do endividamento dos estados. **Finanças Públicas: IV Prêmio Tesouro Nacional – Dívida Pública**, ESAF, Brasília, 2000.

PIRES, H. A. A.; BUGARIN, M. S. A credibilidade da política fiscal: um modelo de reputação para a execução das garantias fiscais pela União junto aos Estados após o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **XXIX Encontro Nacional de Economia**, ANPEC, Salvador, Brasil, 2001.

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, out/dez, 2003.

PRADO, S. **Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira**. In: Resende, F.; Oliveira, F. A. (org.): *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil*, 273-331, 2003.

RANGEL, M. A. **Resgates financeiros, restrição orçamentária fraca e postura fiscal nos estados brasileiros**. Rio de Janeiro: BNDES, 2003.

RESENDE, F. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

RESENDE, F.; AFONSO, J. R. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. Banco Federativo, 2001. Disponível em www.federativo.bndes.gov.br

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, n. 80, p. 21-36, 1990.

ROGOFF, K.; SILBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.

SANTOS, G. C. A dívida dos Estados: composição, evolução e concentração. **III Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional – Dívida Pública**, ESAF, Brasília, 1999.

SHELKER, M. **Fiscal decentralization: efficiency vs. redistribution? An institutional feature to resolve trade-off**. Prepared for Annual Meeting of the International Society of New Institutional Economics, ISNIE, 2005.

SCHWENGBER, S. B.; RIBEIRO, E. P. O impacto do fundo de participação (FPE) no esforço tributário dos estados: uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS. **IV Prêmio de Monografia do Tesouro Nacional – Reforma Fiscal**, ESAF, Brasília, 1999.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Finanças do Brasil – FINBRA**. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br.

SHI, M.; SVENSSON, J. Political Budget Cycles: a review of recent developments. **Nordic Journal of Political Economy**, v. 29, p. 67-76, 2003.

SIMONASSI, A. G.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **Desempenho Fiscal e os impactos sobre as responsabilidades fiscal e social nos Estados e Regiões brasileiras**. Texto para Discussão, n. 1323, IPEA. 2008.

- SILVA, O. M.; CRUZ JR., J. C. Dados em Painel: uma análise do modelo estático. In: SANTOS, M. L.; VIEIRA, W. C. (Orgs.). **Métodos Quantitativos em Economia**. Viçosa: UFV, p. 577-601, 2004.
- SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan-abr de 2005.
- SILVA, I. F. B. R.; SOUZA, M. C. S. **Determinantes do endividamento dos estados brasileiros: uma análise de dados em painel**. Textos para discussão, n. 259, Universidade de Brasília, 2002.
- SODRÉ, A. C. A. Lei de Responsabilidade Fiscal: condição insuficiente para o ajuste fiscal. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2, p. 1-15, jul-dez/2002.
- TEIXEIRA, A. C.; TEIXEIRA, A. C. C.; SANTANNA, J. M. B.; DALMONECH, L. F.; NOSSA, V. O impacto *ex-post* da Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **I Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis**, Gramado, RS, Brasil, 2007.
- TER-MINASSIAN, T. **Decentralization and Macroeconomic Management**. Working Paper, n. 155, International Monetary Fund, IMF, November, 1997.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n.5, p. 416-424, october, 1956.
- TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América**. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. 2 edição, Belo Horizonte, Ed. Itatiaia; São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1977. 620 p.
- VIEIRA, N. M. **O setor agroexportador brasileiro e os investimentos diretos externos no contexto da integração Mercosul/EU**. Viçosa: UFV, 2006. 104 p. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, 2006.
- WEFFORT, F. C. (org.) **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 2003.
- WEINGAST, B. R. **The performance and stability of federalism: an institutional perspective**. In: Ménard, C.; Shirley, M. M. (eds.): **Handbook of New Institutional Economics**, 149-172, 2005.
- WEINGAST, B. R. **Second Generation Fiscal Federalism: implications for decentralized democratic governance and economic development**. Discussion draft, Hoover Institution, 2006.
- WERNECK, R. L. F. Federalismo fiscal e a política de estabilização no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, v. 49, n. 2, p. 375-390, 1995.

WILDASIN, D. E. **Externalities and Bailouts: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations.** Policy Research Working Paper, n. 1843, World Bank, Washington, DC, 1997.

WILLIAMSON, J. **A short history of the Washington Consensus.** Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24-25, 2004.

WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. **Journal of Economic Literature**, vol. 38, n. 3, September, p. 595-613, 2000.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data.** London, The MIT Press, 2002.