

AVALIAÇÃO DO COMPORTAMENTO FISCAL DOS GOVERNOS ESTADUAIS BRASILEIROS NO PERÍODO POSTERIOR À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (2002-2012)

Márcio Bruno Ribeiro

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, doravante LRF) buscou modificar o comportamento de todos os entes governamentais brasileiros, no que se refere à disciplina fiscal e à transparência da gestão pública. Esta lei estabeleceu limites de endividamento e gastos para todos os entes, e a obrigatoriedade de elaboração e publicação periódica de relatórios contábeis-fiscais de execução e gestão. Adicionalmente, a LRF atribuiu normas suplementares às principais leis do orçamento público (como a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA), que passaram a ser obrigatórias em todos os níveis de governo nacionais.

O comportamento fiscal dos estados brasileiros no período posterior à publicação da LRF (2002-2012) foi analisado empiricamente neste trabalho. Inicialmente, foi construída uma medida representativa dos choques fiscais nos estados que está relacionada com as restrições impostas pela LRF. Assim, com base na literatura especializada, os choques foram mensurados pelos desvios dos valores realizados do resultado primário em relação aos valores das suas metas anuais estabelecidas nas LDOs estaduais (A LRF, em seu Artigo 4º, determinou a obrigatoriedade de se incluir na LDO de cada ente um conjunto de metas fiscais anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, bem como ao montante da dívida pública para os exercícios de referência e os dois subsequentes, além da avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior). Em seguida, as medidas de choque obtidas foram incorporadas em cinco modelos de regressão de painel de dados dinâmicos referentes às principais categorias de receitas e despesas estaduais (receitas tributária e de transferências, despesas de pessoal, de custeio e de investimento), visando analisar o comportamento destas variáveis fiscais em função dos choques.

A observação dos valores e dos sinais dos choques mensurados nos estados ao longo dos anos permitiu evidenciar comportamentos importantes. O primeiro deles

foi a relação direta dos resultados primários estaduais com o ciclo econômico nacional. A maioria dos estados apresentou resultados acima da meta nos anos de maior crescimento do nível de atividade no país, como em 2004, 2007 e 2008, quando o produto interno bruto (PIB) brasileiro cresceu a taxas reais superiores a 5% e mais de dois terços dos estados superaram as metas estabelecidas nas LDOs. Já nos anos de 2009 a 2012, marcados por um menor crescimento do PIB nacional (média anual de 2,7%), mais da metade dos estados obtiveram resultados abaixo das metas. A relação do desempenho dos resultados primários estaduais com o ciclo pode ser atribuída em grande parte ao comportamento das receitas primárias, relativamente mais sensíveis às mudanças observadas na atividade econômica. Estas receitas apresentaram uma relativa piora a partir de 2009 (na média, ainda se mantiveram acima das metas, mas com valores menores para os desvios em comparação aos anos de 2002 a 2008), enquanto os choques nas despesas primárias, talvez pela natureza mais rígida dos principais componentes dos gastos, se mantiveram mais estáveis. Um segundo aspecto importante evidenciado foi a predominância de valores positivos para os desvios das metas das receitas e despesas primárias, com a obtenção de médias positivas para estes desvios em todos os anos. Tal fato sugere que, em geral, o estabelecimento das metas fiscais na LDO, realizados pelos próprios estados a partir de parâmetros projetados de crescimento e inflação, é predominantemente moderado e tem subestimado, sobretudo, o desempenho das receitas primárias. Assim, o desempenho destas receitas tem superado as metas estabelecidas na maioria dos estados, mesmo em anos de baixo crescimento da atividade econômica nacional. As despesas primárias também superaram constantemente suas metas, embora não o suficiente para afetar o cumprimento das metas de resultado primário na maioria dos anos considerados.

Os resultados obtidos com as estimativas das regressões de painel de dados confirmaram as evidências

anteriormente citadas e apontaram outras mudanças importantes em relação ao comportamento fiscal dos estados no período anterior à LRF. As estimativas da equação das receitas tributárias indicaram a influência positiva do crescimento da participação do setor de serviços no produto estadual e a ausência de uma relação significativa com o crescimento da participação relativa ao setor industrial. As estimativas obtidas para as equações das três categorias de despesa apontaram a predominância da significância estatística dos coeficientes dos termos autorregressivos, com pequena influência das variáveis de caráter político-eleitoral consideradas. Por fim, os choques fiscais mensurados não apresentaram coeficientes significantes do ponto de vista estatístico em todas as estimativas válidas, o que sugere que o estabelecimento das metas de resultado primário nas LDOs (como previsto pela LRF) não tem sido uma restrição ativa para influenciar o comportamento das principais receitas e despesas estaduais.

A partir do conjunto de evidências obtidas e com base no levantamento da literatura que foi realizado, pode-se afirmar que os efeitos mais significativos da LRF sobre o equilíbrio fiscal dos estados brasileiros ocorreram na fase de transição para o regime de disciplina fiscal imposto pela lei. De fato, os trabalhos empíricos que atestaram mudanças nas principais variáveis fiscais estaduais tiveram como horizonte temporal os anos anteriores e imediatamente posteriores à adoção da lei. O horizonte avaliado neste trabalho parece caracterizado por uma situação de equilíbrio em que os estados se adaptaram às restrições impostas pela LRF utilizando metas alcançáveis sem a necessidade de um elevado esforço fiscal.

SUMÁRIO EXECUTIVO