

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1323

DESEMPENHO FISCAL E OS IMPACTOS SOBRE AS RESPONSABILIDADES FISCAL E SOCIAL NOS ESTADOS E REGIÕES BRASILEIRAS

**Andrei G. Simonassi
José Oswaldo Cândido Júnior**

Brasília, janeiro de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1323

DESEMPENHO FISCAL E OS IMPACTOS SOBRE AS RESPONSABILIDADES FISCAL E SOCIAL NOS ESTADOS E REGIÕES BRASILEIRAS

Andrei G. Simonassi*
José Oswaldo Cândido Júnior**

Brasília, janeiro de 2008

* Economista do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos do Ipea.

Os autores agradecem o apoio operacional de Francisco de Souza Filho na digitação das tabelas.

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Núcleo de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretora de Administração e Finanças
Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretora de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL R38, R42, R15, R53

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	
1 INTRODUÇÃO	7
2 A EVOLUÇÃO DO COMPORTAMENTO FISCAL DOS ESTADOS	8
3 O MODELO ECONÔMICO	14
4 RESULTADOS	16
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	21
REFERÊNCIAS	23

RESUMO

O artigo analisa o desempenho fiscal dos estados brasileiros em nível nacional e regional no período 1985-2002, visando tanto a investigar a falácia acerca do eventual *trade-off* existente entre responsabilidade fiscal e social, quanto a descrever os efeitos dos ciclos políticos e dos dispositivos constitucionais instituídos nas décadas de 1980 e 1990, tais como a emenda da reeleição e o processo de renegociação das dívidas estaduais (Lei nº 9.496/1997), sobre a ética de responsabilidade fiscal. Modelos econométricos com dados em painel a efeitos fixos foram estimados em quatro especificações em nível nacional e para as três principais regiões do país como forma de captar os impactos das disparidades regionais sobre as estimativas. Constatou-se inexistir o *trade-off* entre as responsabilidades supracitadas em todas as especificações e desagregações. Entretanto, em relação aos determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados, enquanto no Nordeste e Sul corroboram os resultados em nível nacional com a existência de ciclos políticos oportunistas e maior controle político advindo da emenda da reeleição, no Sudeste essa emenda contribuiu negativamente com o desempenho fiscal dos estados e os instrumentos de política fiscal, como a lei de renegociação das dívidas estaduais, mostraram-se insuficientes em viabilizar o atendimento aos limites da LRF.

ABSTRACT

The article analyzes the fiscal performance of the Brazilian states at national and regional level in the period 1985-2002, aiming to investigate both the fallacy concerning the eventual trade-off between fiscal and social responsibility, and to describe the effects of the political cycles of the constitutional devices instituted in the decades of 1980 and 1990, such as the amendment of the reelection and the Federal Law nº 9496/1997 of renegotiation of the state debts under the ethics of fiscal responsibility. Econometric panel data models with fixed effects were estimated in four specifications at national level and other three ones for the main regions of the country so as to capture the impacts of the regional disparities. It is verified that exist no trade-off between such a responsibilities in all of the specifications, aggregated or not, performed. However, in relation to the political determinants of the fiscal policy in the states, the Northeastern and Southern regions match the results with the national level, while indicating the existence of opportunism political cycles and a greater political control from the reelection amendment. Particularly in the Southeast, this policy contributed negatively with the fiscal performance of the states, and the instruments of fiscal policy, such as the law of renegotiation state debts, shown to be ineffective in providing viability to the limits to the Fiscal Responsibility Federal Law (LRF).

1 INTRODUÇÃO

É consenso na literatura de finanças públicas que desde o fim do regime militar as várias mudanças políticas e institucionais subseqüentes alteraram profundamente o desempenho e o comportamento fiscal dos estados brasileiros. Cite-se como exemplo a descentralização advinda da Constituição de 1988, a Lei nº 9.496/1997,¹ a emenda da reeleição em 2000 e a introdução da Lei de Complementar nº 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000.² Não obstante, acredita-se que devido à heterogeneidade socioeconômica inter-regional no Brasil, os impactos desses dispositivos foram diferenciados entre os estados das regiões brasileiras. Nesse contexto, a maior disciplina exigida em relação aos gastos públicos tem sido apontada como entrave ao que passou a ser chamado de ética de responsabilidade social, entendida neste artigo como a manutenção dos recursos destinados a áreas sociais como educação e saúde. Além disso, a necessidade de aumentar os dispêndios em segurança e infra-estrutura poderia prejudicar a disciplina fiscal. Desse modo, os dispositivos que inicialmente promoveriam o equilíbrio fiscal dos estados inviabilizariam o desenvolvimento do capital humano local, o crescimento econômico e, conseqüentemente, evidenciarium um *trade-off* entre responsabilidade fiscal e social.

O artigo almeja, então, dar suporte ao debate existente acerca da existência ou não desse *trade-off*, analisando, dentre outros pontos, como os instrumentos de controle das finanças estaduais – a exemplo do processo de renegociação das dívidas estaduais e da LRF – contribuíram para austeridade fiscal dos estados *vis-à-vis* o comprometimento da ética de responsabilidade social e do crescimento econômico.³

Ademais, são investigados os efeitos dos ciclos políticos neste processo sob a ótica de duas teorias concorrentes:⁴ a teoria dos ciclos políticos oportunistas, que considera os eleitores como agentes observadores do mundo por meio de expectativas adaptativas e os políticos como os que objetivam maximizar os votos; e a teoria do controle político, que sugere que as eleições constituem uma forma de controle encontrada pelo eleitorado para punir os políticos incompetentes. Os períodos pré-eleitorais, eleitorais e a emenda da reeleição de 1988 são variáveis consideradas nesta abordagem.

Isto posto, divide-se o artigo em quatro seções além desta introdução. A segunda seção discute os fatores que afetaram o comportamento fiscal dos estados entre 1985 e 2002 a partir de um modelo macroeconômico bastante simplificado. A terceira apresenta o modelo econométrico empregado com as principais variáveis explicativas, as hipóteses a serem testadas e a estratégia de estimação. Os dados do modelo constituem um painel balanceado em que as unidades de corte transversal são os estados da federação e o período de tempo é 1985-2002, sendo a análise empírica conduzida tanto em nível nacional quanto regional.⁵ A variável representativa da responsabilidade fiscal é o indicador de gastos com pessoal/receita corrente líquida

1. Lei de Renegociação das Dívidas Estaduais de 1997.

2. Que foi precedida pelas Leis Complementares nºs 82 e 96, também conhecidas como Lei Camata I e Lei Camata II, respectivamente.

3. Neste ponto representado pelo impacto dos investimentos em infra-estrutura.

4. Mais detalhes, ver na próxima seção que trata sobre os determinantes do comportamento fiscal das esferas subnacionais.

5. Esta desagregação é feita apenas para as regiões Nordeste, Sudeste e Sul.

previsto nas Leis Camata I e II e mantido pela LRF. Na quarta seção discutem-se os principais resultados e, finalmente, na quinta tem-se reservadas as conclusões.

2 A EVOLUÇÃO DO COMPORTAMENTO FISCAL DOS ESTADOS

As bases do modelo atual de federalismo fiscal no Brasil ainda estão assentadas na concepção da reforma tributária de 1967, que contemplou como principais mudanças:

- 1) a adoção de um imposto de valor agregado de competência estadual em substituição ao antigo imposto cumulativo sobre a venda das mercadorias;
- 2) a inclusão dos serviços na base tributária de competência dos municípios;
- 3) o reforço das bases impositivas da União na tributação da renda, dos transportes, da energia e das comunicações; e
- 4) Aumento das transferências constitucionais da União para estados e municípios.

Portanto, essas medidas deveriam atender um tripé de objetivos (REZENDE, 2003) que tentavam equilibrar autonomia e cooperação intergovernamental no âmbito da federação. O primeiro objetivo era a compensação dos estados e municípios dotados de insuficiente base de arrecadação tributária. O segundo era criar um ambiente de cooperação intergovernamental dentro de uma política nacional de desenvolvimento econômico. O terceiro objetivo concentrava-se na redução das desigualdades regionais, por meio do apoio dos investimentos em regiões carentes, como Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O modelo proposto na reforma de 1967 funcionou a contento até o início dos anos 1980. Nesse período, a provisão e os investimentos em infra-estrutura e a implementação de políticas sociais, sobretudo nas áreas de educação e saúde, contavam com o financiamento conjunto da União, estados e municípios. Além disso, o reforço das transferências do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM) e o aumento dos investimentos privados sustentados pelos incentivos fiscais obtiveram êxito na redução das desigualdades regionais.

Vale ressaltar que essa concepção de federalismo se beneficiou do modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, baseado na substituição de importações e no reforço do mercado doméstico, o que facilitou o processo de integração nacional pela industrialização e extensão da infra-estrutura, nas áreas de energia, comunicações e transportes (especialmente estradas). Com o esgotamento do modelo de substituição de importações e o inevitável processo de globalização comercial e financeira, uma possível correção de rumos da proposta de 1967 seria oportuna por ocasião da instituição da Assembléia Nacional Constituinte de 1985. No entanto, o processo de redemocratização do Brasil e distensão política geraram um sentimento de mudanças mais drásticas. A reforma do capítulo tributário foi dominada pelos interesses dos estados e municípios que elegeram como principal objetivo a descentralização de recursos. Enquanto as esferas subnacionais mais ricas e desenvolvidas defendiam a ampliação das competências tributárias, os estados e municípios mais pobres defendiam o aumento das transferências das receitas federais, sem qualquer condicionalidade quanto ao seu uso.

A Constituição de 1988 promoveu significativas mudanças no capítulo tributário com intuito de aumentar a participação dos estados e municípios na carga tributária nacional: enquanto na Constituição de 1967, os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM) representavam ao todo 20% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com a Constituição de 1988 essa parcela aumentou para 44% da arrecadação desses dois impostos, com os estados auferindo 21,5% e os municípios, 22,5% desse total. Em 1989, a receita disponível dos estados representava 19,8% do total da receita disponível do setor público, já em 1992, com o pleno andamento das mudanças constitucionais, essa parcela aumentou para 31%, com a participação da União caindo de 57,3% para 52,2%. Outra mudança importante advém da ampliação da base de competência tributária dos estados que incluiu as atividades de energia, comunicações e combustíveis na base de incidência do ICMS. Além disso, os estados beneficiaram-se do fundo de ressarcimento das exportações criado para compensar os estados pela desoneração tributária das exportações de bens manufaturados.

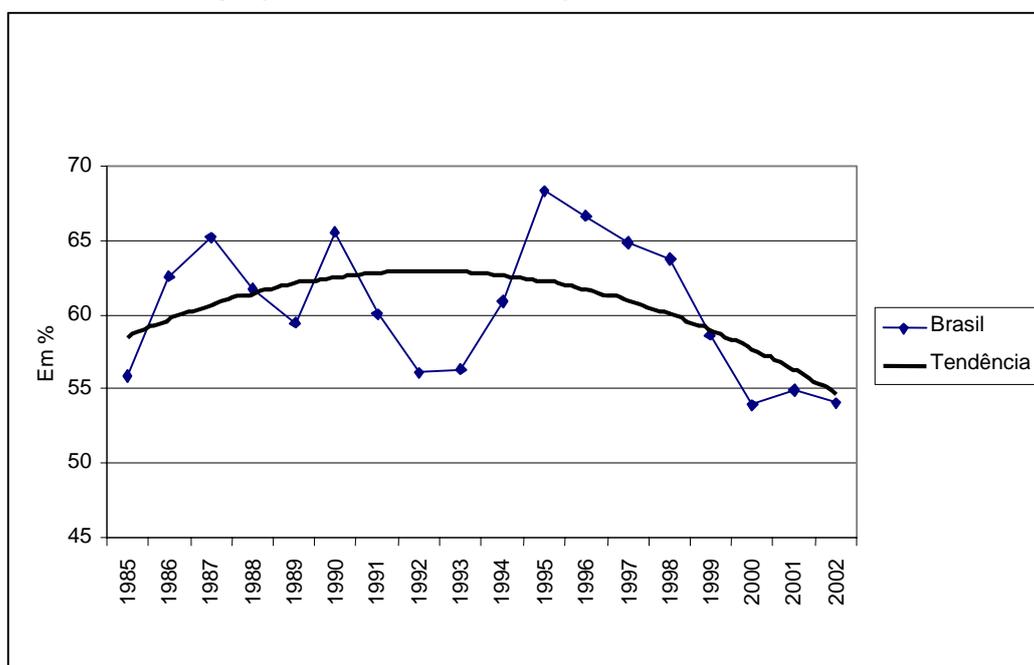
Se a Constituição de 1988 por um lado promoveu amplo processo de descentralização das receitas em favor das esferas subnacionais, por outro, não especificou a repartição dos encargos e das responsabilidades. Dessa forma, o aumento dos recursos disponíveis foi acompanhado de um processo de relaxamento orçamentário que se traduziu em aumento dos gastos com consumo e com pessoal. Existem duas explicações para esse aumento das despesas correntes: a primeira seria que, em virtude do fato de os estados não estarem preocupados em aumentar a sua arrecadação própria, dada a garantia obtida com as transferências constitucionais, esse aumento seria advindo do malefício que foi o processo de descentralização e da elevação do *empreguismo* e clientelismo, gerando indícios de irresponsabilidade fiscal, principalmente nos períodos eleitorais. A segunda explicação é que a necessidade de assumir as responsabilidades públicas deixadas em aberto pela Constituição de 1988 gerou o aumento dos gastos com pessoal e com consumo dos estados. O fato é que realmente alguns gastos em programas de saúde, educação e segurança pública são intensivos em mão-de-obra e em consumo e a crise fiscal nos estados e municípios se agravou após a promulgação da referida Carta, conseqüentemente, vários dispositivos constitucionais visando a disciplinar os gastos públicos foram instituídos. Alguns, como as Leis Complementares n^{as} 82/95 (27 de março de 1995) e LC 96/99 (31 de maio de 1999), também conhecidas como Leis Camata I e II, respectivamente, acabaram sendo negligenciados pelos administradores públicos. O gráfico 1, sugere uma tendência de aumento da média nacional da relação gastos com pessoal/receita corrente líquida no início dos anos 1990.

Portanto, a reforma constitucional de 1988 alterou o equilíbrio entre as transferências de recursos e a partilha de responsabilidades que estava definida na reforma de 1967. Com isso, perdeu-se o sentido de cooperação intergovernamental no financiamento de atividades importantes para o desenvolvimento econômico e social dos estados e do país. Com o aumento das transferências e da autonomia tributária dos estados, foram desarticulados os projetos de investimentos em infraestrutura de caráter nacional. O mesmo pode ser dito na implementação das políticas sociais. Além disso, os incentivos tributários que tinham como base o IR foram

perdendo importância, assim como as ações e o financiamento para a redução das desigualdades regionais.

GRÁFICO 1

Média da relação pessoal/receita corrente líquida – 1985-2002



Fonte: STN/MF.

A União no seu papel de manter a estabilidade macroeconômica e o controle da inflação reagiu a esse processo de descentralização e concentrou os seus esforços no sentido de impor maior disciplina fiscal aos entes federados. Logo, a partir de meados da década de 1990, diversas foram as mudanças institucionais importantes que influenciaram o comportamento fiscal dos estados, dentre as quais se destacam duas: a Lei nº 9.496/1997 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A primeira trata do programa de reestruturação e ajuste fiscal, com a assunção e refinanciamento das dívidas estaduais (inclusive a dívida mobiliária) por parte da União. Objetivando consolidar o processo de estabilidade da inflação iniciado com o Plano Real, a União assinou contratos com os estados, assumindo suas dívidas e renegociando-as em termos mais favoráveis. Em contrapartida, exigiu-se um comprometimento da receita corrente líquida dos estados para pagamento dos juros e uma série de metas com relação à dívida financeira, às despesas com funcionalismo público, à arrecadação própria e à alienação de ativos, dentre outras. Esse programa teve ampla participação dos governos estaduais com a assinatura por parte de 25 estados, sendo as exceções os Estados do Amapá e Tocantins.

A segunda lei, sancionada em 2000, com impactos sobre o comportamento fiscal dos estados é a LRF, que prevê maior rigor em disciplinar a gestão das finanças públicas nos níveis federal, estadual e municipal. O primeiro parágrafo da LRF resume as principais diretrizes e objetivos que constituem a definição de uma gestão fiscal responsável:

§ 1^a A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

A LRF ainda prevê sanções penais (artigo 73) aos administradores públicos que descumprirem os seus dispositivos. Com relação ao índice de gastos com pessoal/receita corrente líquida, a LRF estabelece para os estados o limite máximo de 60%. Portanto, pelo gráfico 1, ocorreu uma tendência de redução da média nacional da relação gastos com pessoal/receita corrente líquida, indicando, assim, um aumento médio do denominado *nível de responsabilidade fiscal*.

Um marco importante na gestão da política fiscal brasileira ocorreu a partir de 1999 com o compromisso da geração de metas de superávits primário para o setor público consolidado. Com isso, reforçou-se a tendência de maior responsabilidade fiscal iniciada a partir de meados da década de 1990.

Por outro lado, a necessidade de se ampliar os serviços nas áreas de educação, saúde e segurança e na provisão de infra-estrutura obrigou os entes federados a assumirem uma participação mais ativa nessas atividades. O problema é que esse processo de descentralização de responsabilidades não foi explicitamente definido, como ocorreu com relação à descentralização de recursos e de bases tributárias impositivas. Segundo Afonso e Ramundo (1999, p. 130):

A falta de melhor distribuição das atribuições governamentais resulta, em grande parte, da característica do processo de descentralização fiscal recente. O processo recente atingiu a etapa atual sem passar por qualquer pacto político, negociado entre diferentes governos. Da mesma forma não envolveu política ou programa nacional, com diagnóstico, objetivos e metas.

Em 1995, considerando o setor público consolidado, os estados foram responsáveis por 47% do total dos gastos em educação, 25% em saúde e saneamento e 28% da formação bruta de capital fixo. Em 2004, essas proporções aumentaram para 50% em educação, 39,5% em saúde e saneamento e, em 2003, a participação na formação bruta de capital fixo cresceu para 41% do total dos dispêndios do setor público consolidado. Em que medida essa descentralização de dispêndios afetou a responsabilidade fiscal dos estados?

No modelo de federalismo fiscal esse processo desordenado de transferências de encargos poderia ter ocorrido de forma mais eficaz caso houvesse um movimento de coordenação e cooperação integovernamental de forma a garantir uma alocação mais eficiente dos recursos.

Nesse sentido, a descentralização mais recente dos gastos beneficiou-se da criação do Fundo de Valorização e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e do aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS). No primeiro caso, o Fundef objetivava a manutenção de um patamar mínimo de gastos com essa função de eventuais transferências complementares do governo federal para estados e municípios com insuficiência de recursos. No segundo caso, a União passou a incentivar

a municipalização do sistema, tentando reduzir as disparidades de gastos *per capita* entre as Unidades da Federação. O mesmo esforço não pode ser observado na área de segurança pública.

No tocante à infra-estrutura, a rápida redução dos dispêndios do governo federal foi compensado parcialmente pelo aumento da participação das esferas subnacionais. Os gastos (ou investimentos) em infra-estrutura podem afetar a relação gastos com pessoal/receita corrente líquida de duas formas: primeiro, são alocações de recursos que não são intensivas em mão-de-obra, portanto, tendem a reduzir em média os gastos com pessoal caso se compare com outras despesas alternativas. Por fim, os dispêndios em infra-estrutura podem afetar o crescimento econômico e, por consequência, a arrecadação do governo.

Arrow e Kurz (1970) foram os pioneiros a incorporar na estrutura do modelo de crescimento neoclássico o papel do capital público, a fim de evidenciar como os investimentos públicos em infra-estrutura afetariam o crescimento econômico. A partir de uma função de produção Cobb-Douglas, desmembra-se o estoque de capital em capital privado (K) e capital público (G) e admite-se a hipótese de retornos constantes de escala nos insumos K, G e L (trabalho) e retornos decrescentes de escala nos insumos privados (K, L):

$$Y = K^\alpha G^\beta L^\gamma$$

com:

$$\alpha, \beta, \gamma > 0$$

$$\alpha + \beta + \gamma = 1$$

$$\alpha + \gamma < 1$$

Com isso, existem dois canais pelos quais a alocação de recursos em infra-estrutura afetaria a produção: o canal direto, por meio da variação de G com relação à variação de Y : $\frac{\partial Y}{\partial G} > 0$, e um canal indireto, por meio do efeito sobre a produtividade marginal dos insumos trabalho e capital privado: $\frac{\partial Y_K}{\partial G} > 0$; $\frac{\partial Y_L}{\partial G} > 0$.⁶

Portanto, um aumento na proporção dos dispêndios com infra-estrutura tende a reduzir a relação pessoal/receita corrente e, nesse sentido, contribui para aumentar o nível de responsabilidade fiscal.

Cabe ainda lembrar que para aplicação desse exercício ao caso brasileiro deve-se considerar que, dadas as diferentes relações capital/produto em cada região, tais resultados podem divergir dramaticamente entre os estados brasileiros. As estimações em nível regional darão suporte ou rejeitarão esse argumento.

Em relação aos determinantes políticos do comportamento fiscal dos estados, verifica-se na literatura duas correntes que prevêm resultados distintos para o comportamento dos políticos durante as eleições: a dos ciclos políticos oportunistas

6. Supondo constante a utilização dos insumos, aumento da produtividade dos fatores de produção gera expansão da produção.

e a do controle político. A primeira argumenta que os eleitores são agentes que observam o mundo por meio de expectativas adaptativas e os políticos são considerados agentes que objetivam maximizar os votos (NORDHAUS, 1975; LINDBECK, 1976; MACRAE, 1977). O resultado é que nos anos pré-eleitorais e eleitorais os governantes tendem a praticar políticas fiscais e monetárias expansionistas com objetivo de ganhar as eleições. Uma literatura mais recente (ROGOFF e SILBERT, 1988; ROGOFF, 1990) modifica a hipótese de expectativas dos eleitores introduzindo a hipótese de expectativas racionais e maximização da utilidade esperada por parte dos eleitores, que utilizam toda informação disponível no período corrente. No entanto, admite-se que os eleitores não possuem perfeita informação acerca da competência dos políticos e uma das formas que os políticos possuem para sinalizar a sua competência é por meio da redução de impostos e/ou aumento dos gastos no período que antecede as eleições. Assim, ele demonstra que é capaz de produzir um ciclo econômico favorável na economia e ainda ofertar uma quantidade maior de bens e serviços públicos. De qualquer forma, a previsão é de diminuição do nível de responsabilidade fiscal nos anos pré-eleitorais e eleitorais.

A segunda corrente teórica supracitada sugere que as eleições constituem a forma de controle encontrada pelo eleitorado para punir os políticos incompetentes (BARRO, 1973; FERREJOHN, 1986). O arcabouço dessa corrente está relacionado aos modelos de agente-principal. Os agentes são os políticos e o principal são os eleitores. Como existe assimetria de informação a respeito do verdadeiro tipo do político, os agentes utilizam as eleições como forma de controle político. Portanto, os políticos que desejam vencer as eleições precisam ter um comportamento mais próximo do interesse público.

A emenda da reeleição permite que os governantes de cargos executivos (presidente da República, governadores e prefeitos) se candidatem a mais um mandato. Com isso, os políticos internalizaram nas suas decisões de políticas públicas os benefícios e custos dessas decisões sobre as preferências dos eleitores. Pela teoria dos ciclos políticos oportunistas, a emenda da reeleição tenderia a diminuir mais ainda o nível de responsabilidade fiscal nos períodos que antecedem as eleições, dada a possibilidade de um novo mandato não somente para o seu partido, mas para o próprio governante. No entanto, pela previsão da teoria do controle político, a emenda da reeleição é um mecanismo de controle político e avaliação do mandato do governante. Então, se não houvesse a reeleição, o político poderia ser mais oportunista porque ele mesmo não concorreria a um novo mandato. Com a reeleição, ele precisaria mostrar ou sinalizar durante todo mandato que ele não está agindo de forma oportunista. Portanto, pela teoria do controle político, a emenda da reeleição tenderia a aumentar o nível de responsabilidade fiscal, sobretudo no primeiro mandato.

Novamente, as disparidades político-econômicas inter-regionais no Brasil reforçam a necessidade da desagregação da análise nacional em nível regional, uma vez que, principalmente nas regiões mais pobres, as práticas clientelistas podem governar a trajetória dos gastos públicos nos estados.

3 O MODELO ECONOMÉTRICO

3.1 A ESPECIFICAÇÃO

O modelo econométrico é especificado para estimativa do comportamento fiscal dos estados a partir de dados de *pooling* que combinam unidades seccionais, no caso os estados, no período de 1985-2002. A seleção da amostra até 2002 deve-se ao fato de que nesse ano são encerrados os mandatos de governadores, marcando, assim, o fim de um ciclo político. Em relação aos estados inseridos na amostra, como o primeiro período é 1985, foram excluídos os Estados de Roraima (que ainda era território) e de Tocantins (que ainda não havia sido criado). Optou-se ainda por excluir o Distrito Federal, uma vez que, além de não constituir um estado, possui características peculiares de uma sede do governo federal. Portanto, a amostra é composta por 24 estados da federação.

O modelo a ser estimado é dado pela seguinte equação:⁷

$$ILRF_{it} = \alpha_i + \beta'x_{it} + \delta'z_{it} + \gamma'v_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

em que:

- 1) ILRF é dada pela relação gastos com pessoal/receita corrente líquida, que no modelo é a variável *proxy* da responsabilidade fiscal dos estados;
- 2) α_i representa uma constante específica para cada estado;
- 3) x é a matriz de gastos públicos como proporção dos gastos totais nas diversas áreas. Nesse caso, foram especificadas três grandes áreas de despesas: educação e saúde (DCH), segurança pública (Dseg) e infra-estrutura (DINFR);
- 4) z é dada pelo conjunto de variáveis que representam os ciclos políticos, sendo selecionadas duas *dummies*: uma para anos eleitorais (Elei) e outra para anos pré-eleitorais (Preele); e
- 5) v representa as mudanças institucionais no período, particularmente, *dummies* para o processo de renegociação das dívidas estaduais (Rendivida), para a emenda da reeleição (Ereel) e para a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).⁸

3.2 HIPÓTESES A SEREM TESTADAS

As hipóteses a serem testadas são as seguintes:

- 1) Existe um *trade-off* entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social? Nesse caso, a responsabilidade social está representada pelas variáveis de dispêndios com educação e saúde e gastos com segurança pública;

7. Sendo que o índice “i” refere-se aos estados (unidades de cortes transversal): 1, 2, ..., 24; e o índice “t” representa a série temporal: 1985, ..., 2002.

8. A relevância desta variável reside na investigação acerca do cumprimento do índice de gastos com pessoal que já era previsto nas Leis Camata I e II (LCs nº 82/95 e 96/99) e sua significância implica a não-negligência dos governantes à LRF, fato não constatado nas leis anteriores.

- 2) Efetuar uma proporção elevada em gastos com infra-estrutura prejudica a obtenção da responsabilidade fiscal dos estados? Pelas hipóteses teóricas apresentadas na seção anterior, esse tipo de alocação de recursos públicos deve reduzir a relação gastos com pessoal/receita corrente líquida, aumentando o nível de responsabilidade fiscal. Portanto, o sinal esperado do coeficiente é negativo;
- 3) Nos anos eleitorais e pré-eleitorais ocorre redução ou aumento do nível de responsabilidade fiscal? Caso o sinal do coeficiente estimado seja positivo, os anos eleitorais e pré-eleitorais aumentam a relação gastos com pessoal/receita corrente líquida, reduzindo a responsabilidade fiscal e corroborando a teoria dos ciclos políticos oportunistas. Caso o sinal seja negativo, a teoria do controle político é mais adequada para explicar o caso dos estados brasileiros;
- 4) A emenda da reeleição ampliou ou reduziu os efeitos dos ciclos políticos? A emenda da reeleição representou mudança nas regras eleitorais e serão verificados os seus efeitos sobre a responsabilidade fiscal. Novamente, aqui é um teste para as hipóteses da teoria dos ciclos políticos oportunistas ou teoria do controle político; e
- 5) O processo de renegociação das dívidas estaduais e a LRF contribuiu de forma significativa para o aumento da responsabilidade fiscal? Caso os sinais dos coeficientes das *dummies* que representam essas variáveis sejam negativos, a resposta é afirmativa.

3.3 ESTRATÉGIA DE ESTIMAÇÃO

Os dados em painel são balanceados e na especificação do modelo adotou-se uma constante α_i que deve variar para cada estado. Como α_i não deve estar relacionada com as variáveis explicativas e a amostra utilizada abrange todos os estados brasileiros existentes entre 1985 e 2002, o método de estimação utilizado é o de efeitos fixos. Como demonstra Wooldridge (2006), para obtenção do estimador de efeitos fixos, parte-se da equação (1) definida acima e toma-se a média de (1) ao longo do tempo,

ou seja, para cada variável y_{it} da equação (1) computa-se $\bar{y}_i = \frac{\sum_{t=1}^T y_{it}}{T}$, obtendo-se a equação abaixo:

$$\overline{ILRF}_i = \alpha_i + \beta \bar{x}_i + \delta \bar{z}_i + \gamma \bar{v}_i + \bar{\varepsilon}_i \quad (2)$$

Em seguida, subtrai-se (1) de (2) para obter a equação sob a forma reduzida:

$$(ILRF_{it} - \overline{ILRF}_i) = \beta'(x_{it} - \bar{x}_i) + \delta'(z_{it} - \bar{z}_i) + \gamma'(v_{it} - \bar{v}_i) + (\varepsilon_{it} - \bar{\varepsilon}_i) \quad (3)$$

A equação anterior será estimada por Mínimos Quadrados Generalizados, utilizando os dados transformados ou os dados temporais reduzidos (Wooldridge, 2006). Utiliza-se o método de correção de heteroscedasticidade dos resíduos por meio

da ponderação da matriz de variância e co-variância. Com as estimativas dos coeficientes da equação (3), são obtidas as estimativas para α_i utilizando a equação (2):

$$\hat{\alpha}_i = \frac{\sum^t (\overline{ILRF}_i - \hat{\beta}\bar{x}_i + \hat{\delta}\bar{z}_i + \hat{\gamma}\bar{v}_i)}{T} \quad (4)$$

Finalmente, para se estimar os efeitos das mudanças institucionais, tais estimativas foram acrescentadas de forma individual ao modelo de regressão. A razão para essa estratégia é evitar multicolinearidade entre essas variáveis, já que elas foram implantadas em períodos próximos com intervalos de no máximo três anos. A Lei de Renegociação das Dívidas Estaduais é formada por uma *dummy* que assume valor unitário a partir de 1997; a emenda da reeleição assume valor 1 para as eleições a partir de 1998 e a LRF é uma *dummy* 1 a partir de 2000. Vale salientar que embora a LRF tenha sido instituída em maio de 2000, alguns ajustes fiscais parciais foram realizados no próprio ano de 2000 (a este respeito ver NUNES; NUNES, 2003).

4 RESULTADOS

4.1 ESTIMATIVAS EM NÍVEL NACIONAL

A tabela 1 apresenta os resultados em nível nacional. Foi estimado modelo referencial que contém as variáveis de dispêndios públicos nas áreas selecionadas (educação, saúde, infra-estrutura e segurança) e as variáveis dos ciclos eleitorais (*dummies* dos anos eleitorais e pré-eleitorais). A partir do modelo referencial estimam-se os efeitos das mudanças institucionais: emenda da reeleição, lei de renegociação das dívidas estaduais e da LRF verificando o sinal, a significância e a magnitude dos coeficientes.

As variáveis incluídas nos modelos estimados foram todas significativas a 5%⁹ e a inclusão das variáveis das mudanças institucionais não mudaram os sinais e a significância dos resultados do modelo referencial, indicando a robustez dos resultados.

No que se refere ao possível *trade-off* entre responsabilidade fiscal e social, as estimativas sugerem a sua inexistência, pelo menos nas variáveis que representam a proporção dos gastos com saúde e educação, ou seja, maiores gastos proporcionais em educação e saúde reduzem a relação gastos com pessoal/receita corrente líquida, contribuindo para maior responsabilidade fiscal. Portanto, estados que estão sendo mais socialmente responsáveis nas áreas de saúde e educação são também fiscalmente responsáveis.

Por outro lado, maiores dispêndios proporcionais em segurança pública estão associados a uma mais elevada relação gastos com pessoal/receita corrente líquida. É provável que nesse caso os dispêndios nessa área sejam mais intensivos em mão-de-obra, o que explica o coeficiente positivo. Os resultados do modelo sugerem que um maior esforço de alocação de recursos na área de segurança pública tende a piorar a relação gastos com pessoal/receita corrente líquida.

9. Ver estatísticas “t” entre parênteses.

Como previsto pela teoria, as alocações de recursos públicos em infra-estrutura contribuem para melhorar a situação fiscal dos estados, ou seja, a proporção desses gastos é inversamente correlacionada com a relação despesas com pessoal/receita corrente líquida. Um aumento na proporção desses gastos eleva o crescimento econômico e por consequência a arrecadação estadual, contribuindo assim para responsabilidade fiscal. Note que uma alta proporção de gastos em educação, saúde e infra-estrutura pode ter efeitos positivos não somente em termos da produtividade e do crescimento econômico, mas também auxilia no equilíbrio fiscal de longo prazo.

Os anos pré-eleitorais e eleitorais estão associados com uma mais alta relação gastos com pessoal/receita corrente líquida. Esses resultados corroboram a tese dos ciclos políticos oportunistas em detrimento da teoria do controle político. A concentração de despesas nesses anos é uma maneira que os políticos encontram de sinalizar que são bons governantes e com isso oferecem novas obras públicas, aumentam o salário do funcionalismo e as despesas de custeio e capital em geral. Nakaguma e Bender (2004, p. 14) também corroboram com suas estimativas a tese dos ciclos políticos oportunistas para os estados brasileiros e justificam: “As evidências obtidas revelam que os políticos distorcem as despesas de todos os tipos, de modo a concentrá-las em períodos próximos às eleições, onde, espera-se, os retornos eleitorais sejam maiores.”

Entretanto, os resultados encontrados sugerem que os efeitos da emenda da reeleição não ampliam os ciclos políticos oportunistas, mas, ao contrário, indicam maior preocupação com a responsabilidade fiscal. O sinal do coeficiente foi negativo e significativo, assim como previsto pela teoria do controle político. Esse resultado está em consonância com as evidências encontradas por Meneguín e Bugarin (2001), mas é distinto do resultado obtido por Nakaguma e Bender (2004).

TABELA 1

Estimativas do painel dos estados brasileiros – 1985-2002 (variável dependente: ILRF)

Variáveis	Modelo referencial	Efeito emenda reeleição	Efeito Lei nº 9.496/1997	Efeito LRF
DCH	-38,731 (-4,410)	-38,533 (-4,365)	-46,118 (-5,136)	-31,432 (-5,334)
DSEG	77,676 (2,716)	87,277 (3,081)	94,282 (3,369)	105,738 (4,751)
DINFR	-12,439 (-2,212)	-17,785 (-3,012)	-27,455 (-4,193)	-40,454 (-7,903)
Elei	2,917 (2,825)	4,143 (3,536)	2,187 (2,335)	2,215 (3,298)
Prelei	1,904 (1,987)	3,196 (3,116)	2,800 (2,785)	1,569 (2,012)
Ereel	–	-5,265 (-3,252)	–	–
Rendivida	–	–	-5,111 (-4,878)	–
LRF	–	–	–	-10,234 (-9,935)
Efeitos fixos				
AC--C	81,310	81,569	87,435	84,361
AL--C	71,225	70,643	74,800	71,150
AM--C	54,043	54,939	61,525	60,582
AP--C	70,298	70,646	73,981	73,456
BA--C	57,572	58,060	64,027	62,348
CE--C	55,755	56,346	61,862	60,888
ES--C	59,387	59,738	65,140	63,886

(continua)

(continuação)

Variáveis	Modelo referencial	Efeito emenda reeleição	Efeito Lei nº 9.496/1997	Efeito LRF
GO--C	73,400	74,056	79,665	79,526
MA--C	54,921	55,848	62,079	61,715
MG--C	73,884	74,261	79,766	78,495
MS--C	63,217	63,770	69,281	68,915
MT--C	67,925	68,541	73,998	73,663
PA--C	67,096	66,801	71,627	67,735
PB--C	68,513	69,042	74,688	73,215
PE--C	68,378	68,682	74,043	73,196
PI--C	71,321	71,163	76,308	72,861
PR--C	61,053	61,491	67,133	65,707
RJ--C	69,511	69,521	74,453	72,664
RN--C	74,194	74,270	79,650	76,146
RO--C	76,017	75,713	80,572	77,543
RS--C	72,022	72,373	77,202	76,825
SC--C	63,569	63,490	67,944	65,936
SE--C	64,397	64,885	70,610	68,953
SP--C	58,828	58,759	63,451	60,848
Estatísticas				
R ²	0,849	0,856	0,878	0,863
R ² Ajustado	0,838	0,844	0,868	0,852
F	75,965	77,196	93,641	81,869
Prob – F	0,000	0,000	0,000	0,000

Elaboração dos autores.

Nota: DCH – despesas com educação e saúde; DSEG – despesas com segurança pública; DINFR – despesas com infraestrutura; Elei-Dummy para anos de eleição; Prelel-Dummy para um ano antes das eleições; Erel-Dummy para emenda da reeleição a partir das eleições de 1998; Rendivida-Dummy para a Lei de Renegociação das Dívidas Estaduais; LRF-Dummy para a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Obs.: Valores entre parênteses – estatística “t” de *student*.

Os coeficientes das renegociações das dívidas estaduais e da LRF foram negativos e fortemente significantes. Esses dois instrumentos tiveram impacto positivo sobre o ajuste fiscal dos estados, reduzindo a relação gastos com pessoal/receita corrente líquida. Em termos de magnitude, os resultados sugerem que a LRF contribuiu cerca de duas vezes mais que o processo de renegociação das dívidas estaduais para reduzir o indicador de despesas com pessoal/receita corrente líquida. No entanto, essa magnitude do efeito da LRF pode ser explicada pelo fato de que o processo de renegociação das dívidas estaduais já estava em curso quando a LRF foi instituída.

4.2 ESTIMATIVAS EM NÍVEL REGIONAL

Após a discussão dos resultados em nível nacional, conforme enaltecido ao longo do artigo, bem como de forma a demonstrar a consistência das estimativas obtidas e da modelagem desenvolvida, as subseções a seguir explicitam nas tabelas 2 a 4 os resultados dos modelos em nível regional para as três principais regiões brasileiras.

4.2.1 Região Nordeste

A região Nordeste apresentou padrão semelhante à economia nacional tanto no que se refere às variáveis econômicas como às variáveis institucionais. A alocação de recursos em capital humano e infra-estrutura não é afetada pelos dispositivos que promovem a responsabilidade fiscal. Em outras palavras, os resultados sugerem que na região Nordeste não existe o *trade-off* entre responsabilidade social e fiscal. Além disso, o aumento da proporção dos dispêndios em infra-estrutura gera efeitos

positivos no crescimento econômico e, por consequência, na arrecadação pública, viabilizando a redução da relação pessoal/receita corrente líquida. Em termos de variáveis institucionais e políticas, é relevante a influência dos ciclos políticos oportunistas na região. Em três especificações, pelo menos uma das variáveis representativas desses ciclos apresentou sinal positivo e significativo. Outro resultado bastante intuitivo constatado foi a deterioração, em termos de *nível de responsabilidade fiscal*, nos períodos pré-eleitorais e eleitorais, em contrapartida, a emenda da reeleição parece corroborar a teoria do controle político na região Nordeste. Os ciclos políticos oportunistas foram atenuados pela emenda da reeleição que aponta aumento do nível de responsabilidade fiscal.

Finalmente, vale ressaltar que os instrumentos legais de política fiscal também proporcionaram efeito positivo sobre a austeridade fiscal na região Nordeste. Conforme pode ainda ser verificado na tabela 2, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o processo de renegociação das dívidas estaduais foram efetivos em reduzir a relação pessoal/receita corrente líquida nos estados nordestinos.

TABELA 2

Estimativas do painel da região Nordeste – 1985-2002 (variável dependente: ILRF)

Variáveis	Modelo referencial	Efeito emenda reeleição	Efeito Lei nº 9.496/1997	Efeito LRF
DCH	-28,055 (-2,506)	-31,862 (-2,944)	-42,755 (-4,122)	-22,601 (-2,335)
DSEG	129,699 (3,386)	156,187 (4,346)	148,655 (4,203)	144,986 (4,508)
DINFR	-32,792 (-4,423)	-43,506 (-6,130)	-60,983 (-7,426)	-67,006 (-9,425)
Elei	0,902 (0,641)	4,676 (2,928)	1,690 (1,379)	1,654 (1,493)
Prelel	3,070 (1,999)	3,310 (2,243)	2,978 (2,385)	1,285 (0,920)
Ereel	–	-8,206 (-3,566)	–	–
Rendivida	–	–	-7,936 (-5,760)	–
LRF	–	–	–	-11,356 (-7,380)
Efeitos fixos				
MA--C	55,864	58,503	69,362	65,611
PI--C	66,946	67,404	76,869	71,191
CE--C	55,552	57,455	67,071	63,229
RN--C	71,019	72,248	81,453	75,230
PE--C	66,501	67,403	77,769	74,657
PB--C	67,759	69,628	79,463	75,059
SE--C	63,282	65,071	75,141	70,559
AL--C	65,476	64,788	72,885	67,859
BA--C	56,125	57,874	68,615	63,969
Estatísticas				
R ²	0,749	0,770	0,850	0,817
R ² Ajustado	0,725	0,747	0,835	0,798
F	31,878	33,046	55,803	43,985
Prob – F	0,000	0,000	0,000	0,000

Elaboração dos autores.

Nota: DCH – despesas com educação e saúde; DSEG – despesas com segurança pública; DINFR – despesas com infraestrutura; *Elei-Dummy* para anos de eleição; *Prelel-Dummy* para um ano antes das eleições; *Ereel – Dummy* para emenda da reeleição a partir das eleições de 1998; *Rendivida-Dummy* para a Lei de Renegociação das Dívidas Estaduais; LRF – *Dummy* para a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Obs.: Valores entre parênteses – estatística “t” de student.

4.2.2 Região Sudeste

Os resultados da tabela 3 mostram que as variáveis econômicas na região Sudeste reproduziram o comportamento em nível nacional e no Nordeste. Os gastos com segurança elevam a relação despesa com pessoal/receita corrente líquida, tornando inexecutável a meta prevista na LRF, ao contrário dos investimentos em educação, saúde e infra-estrutura, que novamente indicam inexistir o *trade-off* entre responsabilidade fiscal e social.

TABELA 3

Estimativas do painel da região Sudeste – 1985-2002 (variável dependente: ILRF)

Variáveis	Modelo referencial	Efeito emenda reeleição	Efeito Lei nº 9.496/1997	Efeito LRF
DCH	-79,761 (-11,455)	-75,788 (-10,426)	-61,954 (-7,836)	-79,788 (-11,164)
DSEG	176,631 (4,707)	157,975 (4,088)	147,163 (4,586)	177,801 (4,216)
DINFR	-32,303 (-4,439)	-25,961 (-3,404)	-14,966 (-1,776)	-32,434 (-4,069)
Elei	1,123 (1,702)	-0,536 (-0,782)	0,763 (1,465)	1,113 (1,639)
Prelei	-0,180 (-0,226)	-0,159 (-0,200)	0,234 (0,334)	-0,202 (-0,227)
Ereel	–	4,121 (3,715)	–	–
Rendivida	–	–	4,670 (5,022)	–
LRF	–	–	–	-0,108 (-0,104)
Efeitos fixos				
SP--C	66,815	66,134	60,080	66,791
RJ--C	75,215	74,724	68,585	75,168
MG--C	82,559	81,455	74,554	82,538
ES--C	67,741	66,689	59,936	67,719
Estatísticas				
R ²	0,967	0,969	0,976	0,967
R ² Ajustado	0,963	0,965	0,972	0,962
F	217,802	203,857	258,051	188,404
Prob – F	0,000	0,000	0,000	0,000

Elaboração dos autores.

Nota: DCH – despesas com educação e saúde; DSEG – despesas com segurança pública; DINFR – despesas com infra-estrutura; *Elei-Dummy* para anos de eleição; *Prelei-Dummy* para um ano antes das eleições; *Ereel – Dummy* para emenda da reeleição a partir das eleições de 1998; *Rendivida-Dummy* para a Lei de Renegociação das Dívidas Estaduais; LRF – *Dummy* para a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Obs.: Valores entre parênteses – estatística “t” de *student*.

Contudo, as variáveis institucionais e políticas geraram resultados distintos na região Sudeste: não se pode confirmar a presença de ciclos políticos oportunistas nessa região, por outro lado, a emenda da reeleição contribuiu negativamente com o desempenho fiscal dos estados. Além disso, os instrumentos de política fiscal como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o processo de renegociação das dívidas estaduais não apresentaram resultados positivos no curto prazo, mostrando-se insuficientes para reduzir a relação pessoal/receita corrente líquida no período analisado.

4.2.3 Região Sul

Finalmente, embora se tratando de uma região de maior homogeneidade entre os estados, os resultados das estimações para a região Sul foram mais modestos, principalmente em termos de significância dos coeficientes das variáveis nos diversos modelos.

TABELA 4

Estimativas do painel da região Sul – 1985-2002 (variável dependente: ILRF)

Variáveis	Modelo referencial	Efeito emenda reeleição	Efeito Lei nº 9.496/1997	Efeito LRF
DCH	-36,281 (-2,841)	-42,615 (-3,092)	-56,093 (-4,416)	-24,520 (-1,367)
DSEG	80,748 (1,283)	102,299 (1,616)	131,261 (2,416)	134,221 (2,480)
DINFR	1,816 (0,159)	-2,752 (-0,232)	-8,989 (-0,648)	-13,652 (-0,865)
Elei	2,744 (1,528)	4,837 (2,373)	2,743 (2,081)	1,897 (1,359)
Prelei	2,652 (1,745)	2,685 (1,882)	2,025 (1,703)	0,814 (0,510)
Ereel	–	-5,057 (-1,688)	–	–
Rendivida	–	–	-5,016 (-3,194)	–
LRF	–	–	–	-8,069 (-3,276)
Efeitos fixos				
PR--C	56,747	58,054	63,147	55,747
RS--C	68,124	68,757	72,514	67,765
SC--C	60,557	61,057	64,853	58,341
Estatísticas				
R ²	0,924	0,940	0,962	0,952
R ² Ajustado	0,911	0,929	0,955	0,943
F	74,550	82,719	132,518	103,895
Prob – F	0,000	0,000	0,000	0,000

Elaboração dos autores.

Nota: DCH – despesas com educação e saúde; DSEG – despesas com segurança pública; DINFR – despesas com infraestrutura; *Elei-Dummy* para anos de eleição; *Prelei-Dummy* para um ano antes das eleições; *Ereel – Dummy* para emenda da reeleição a partir das eleições de 1998; *Rendivida-Dummy* para a Lei de Renegociação das Dívidas Estaduais; LRF – *Dummy* para a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Obs.: Valores entre parênteses – estatística “t” de *student*.

Como pôde ser observado na tabela 4, as maiores discrepâncias ocorreram nas variáveis econômicas, em particular, nos efeitos dos dispêndios em infra-estrutura e segurança sobre a responsabilidade fiscal. Enquanto em âmbito nacional e nas regiões Nordeste e Sudeste essas variáveis afetam a relação pessoal/receita corrente líquida, no Sul os coeficientes foram não significativos para a maioria dos modelos.

Constata-se novamente a inexistência do *trade-off* entre responsabilidades fiscal e social. Note que a rejeição desse *trade-off* ocorreu para as demais regiões analisadas e se confirmou em nível nacional, mostrando-se essa variável robusta para as várias especificações e ao longo de todas as regiões.

Finalmente, para as variáveis institucionais e políticas, os resultados para a região Sul assemelham-se aos encontrados para a região Nordeste e para o Brasil: não se pode rejeitar a existência de ciclos políticos oportunistas no Sul e a emenda da reeleição tende a atenuar esse ciclo, gerando maior controle político. Diferentemente da região Sudeste, os instrumentos legais de política fiscal como a renegociação das dívidas estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal foram significativamente importantes para a redução da relação pessoal/receita corrente líquida.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O comportamento fiscal dos estados brasileiros tem-se alterado ao longo das décadas de 1980 e 1990 e o desempenho fiscal dessa esfera de governo é dramaticamente influenciado pelas disparidades sociopolítico-econômicas inter-regionais existentes no

Brasil. Sob tal ótica e considerando as importantes mudanças no sentido de exigir mais austeridade fiscal dos estados, o presente artigo analisa o desempenho financeiro deles em nível nacional e regional, sendo a segunda análise restrita às regiões Nordeste, Sudeste e Sul.

A descentralização das receitas após a Constituição de 1988 acarretou, de início, a um aumento das despesas de pessoal e custeio dos estados. Entretanto, os resultados sugerem que os estados que gastaram proporção maior desses dispêndios em educação e saúde apresentaram redução da relação despesas com pessoal/receita corrente líquida. Nesse sentido, não é constatado o suposto *trade-off* entre responsabilidade social e responsabilidade fiscal, ou seja, pode-se alcançar elevada proporção de gastos nessas áreas sem comprometer a ética de responsabilidade fiscal, fato que independe das características sociais, políticas e econômicas dos estados. Por outro lado, os dispêndios em segurança pública mostraram-se como obstáculo ao atendimento do limite de gastos com pessoal previsto na LRF.

Os resultados tanto em âmbito nacional como nas três regiões analisadas indicam que o dispêndio em infra-estrutura também não compromete a responsabilidade fiscal. Nesse caso, não se pode rejeitar a hipótese de que um aumento nos gastos em infra-estrutura eleva o crescimento econômico e, com isso, contribui para o aumento da arrecadação estadual.

As variáveis políticas também foram relevantes na explicação do comportamento fiscal dos estados, porém as disparidades inter-regionais supracitadas agora se mostraram evidentes. Para o Brasil e nas regiões Nordeste e Sul, os anos eleitorais e pré-eleitorais estão associados a elevações no indicador de gastos com pessoal relativo à receita corrente líquida, o que corrobora a teoria dos ciclos políticos oportunistas. Não obstante, as estimativas indicam que a emenda da reeleição exerceu maior controle político e elevou o nível de responsabilidade fiscal. Já na região Sudeste, os resultados contrastam com os acima descritos: não se pode confirmar a presença de ciclos políticos oportunistas nesta região e a emenda da reeleição contribuiu negativamente com o desempenho fiscal dos estados.

Os contrastes entre a região Sudeste e o Brasil (assim como as regiões Nordeste e Sul) são novamente verificados na análise dos instrumentos de política fiscal, tais como a lei de renegociação das dívidas estaduais e a LRF: enquanto em âmbito nacional e nas regiões Nordeste e Sul esses dispositivos reduziram a relação despesas com pessoal/receita corrente líquida e de fato auxiliaram no processo de ajuste fiscal dos estados, no Sudeste eles não apresentaram resultados positivos no curto prazo, mostrando-se insuficientes para inibir a irresponsabilidade fiscal.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; RAMUNDO, J. C. Financiamento descentralizado das políticas sociais no Brasil. *In*: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. **O Município no século XXI: cenário e perspectivas**. São Paulo: Ed. Especial, 1999.
- AFONSO, J. R. Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais. **Estudos Econômicos**, v. 22, p. 534, 1992.
- ARROW, K.; KURZ, M. **Public Investment, the Rate of Return and Optimal Fiscal Policy**. Baltimore: Johns Hopkins Press, Md, 1970.
- BARRO, R. The Control of Politicians: an Economic Model. **Public Choice**, v. 14, p. 19-42, 1973.
- BRASIL. Senado Federal. **Constituições do Brasil e suas alterações**. Brasília, 1986.
- _____. **Constituição da República Federativa de 1967**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1968.
- _____. **Constituição da República Federativa de 1988**. 3. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 1999.
- _____. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Execução orçamentária dos Estados e Municípios das capitais, 1986-1995. Brasília, 1996.
- _____. República Federativa. **Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**.
- COSSÍO, F. A. B. O comportamento fiscal dos Estados brasileiros e seus determinantes políticos. **ENCONTRO DA ANPEC**, 28., p. 22, 2000, Campinas, SP. **Anais**. Cd-Rom.
- FEREJOHN, J. Incumbent Performance and Electoral Control. **Public Choice**, v. 50, p. 5-26, 1986.
- GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. O ajuste fiscal de médio prazo: o que vai acontecer quando as receitas extraordinárias acabarem? **Finanças Públicas, IV Prêmio Tesouro Nacional**, n. 4, 2000.
- LINDBECK, A. Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians. **American Economic Review Papers and Proceedings**, p. 1-19, 1976.
- MCRAE, D. A Political Model of the Business Cycle. **Journal of Political Economy**, v. 85, p. 239-63, 1977.
- MELO JR., L. R. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis. **World Development**, v. 28, n. 2, p. 365-380, 2000.
- 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.

NAKAGUMA, M.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a lei de responsabilidade fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC*, 32., 2004. **Anais**.

NORDHAUS, W. (1975). The Political Business Cycle. **Review of Economic Studies**, v. 42, p. 169-190, 2004.

NUNES, S.; NUNES, C. **Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do Fundo Comum**. Universidade de Brasília: Departamento de Economia, 2003 (Texto para Discussão, n. 276).

OATES, W. E. The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance. **Regional Science and Urban Economics**, v. 30, p. 725-730, 2000.

REZENDE, F. Reforma Tributária e Federação. *In: MORHY, L. (Org.). Reforma tributária em questão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

ROGOFF, K. Equilibrium Political Budget Cycles. **American Economic Review**, v. 80, p. 21-26, 1990.

ROGOFF, K.; SILBERT, A. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. **Review of Economic Studies**, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.

TABELLINI, G. **Constitutional Determinants of Government Spending**. Italy, Bocconi University, Department of Economics, 2000. Mimeografado.

WOOLDRIDGE, J. **Introdução à econometria – uma abordagem moderna**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Karla Danielle dos Angelos

Maria Aparecida Taboza

Ângela Pereira da Silva de Oliveira (estagiária)

Melina Karen Silva Torres (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Luis Carlos da Silva Marques

Rosa Maria Banuth Arendt

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo

Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 912

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5406

Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br