

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

KATIANA RODRIGUES DA SILVA

**AS HETEROGENEIDADES REGIONAIS E OS
DIFERENTES IMPACTOS DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL**

**VITÓRIA
2008**

KATIANA RODRIGUES DA SILVA

**AS HETEROGENEIDADES REGIONAIS E OS
DIFERENTES IMPACTOS DA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia do Centro Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Ciências Econômicas, na área de concentração em Teoria Econômica.
Orientador: Prof. Dr. José Teófilo Oliveira.

**VITÓRIA
2008**

Resumo

A necessidade de eliminar a instabilidade fiscal dos governos subnacionais e de diminuir o endividamento para níveis sustentáveis levou a União impor paulatinamente restrições aos estados e municípios a fim de assegurar a execução orçamentárias menos discricionárias. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal ao implementar uma série normas de conduta e limites para os gastos e endividamento, representou a sintetização dessas restrições presentes desde do Plano Real. Vários trabalhos têm se dedicado a investigação dos impactos da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal os estados. O presente trabalho se propõe ir um pouco além, ao investigar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal em cada região do país. O objetivo é verificar se as diversidades regionais implicaram em comportamentos fiscais diferentes após a aplicação da Lei. Conclui-se que, nos estados onde predominam os efeitos da base frágil econômica puderam empreender aumentos dos gastos com pessoal e elevação do endividamento, sem, no entanto, não ultrapassar os limites. Diferentemente dos estados caracterizados pelo predomínio dos efeitos da solidez da base econômica, que necessitaram de realizar esforços fiscais para se adequar as suas normas. E por último, concluiu-se que a mudança do comportamento fiscal dos estados, não são reflexos apenas da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sobretudo das regras fiscais aplicadas anteriormente.

Palavras-chaves: Finanças Públicas, Lei de Responsabilidade Fiscal, Diversidades Regionais.

Abstract

The need to eliminate the fiscal instability of the sub-national governments and reduce indebtedness to sustainable levels led the Union to gradually impose restrictions on states and municipalities in order to ensure a less discretionary budget's implementation. The promulgation of the Law of Fiscal Responsibility while implementing a series of standards of conduct and limits for spending and owing, represented a synthesis of these restrictions which have been present since the Real Plan. Several studies have been devoted at researching on the impacts of the implementation of the Law of Fiscal Responsibility on the states. This study aims to go further more, investigating the impact of the law of fiscal responsibility in every region of the country; its objective is to verify if the regional differences turned into different taxing behaviors after the application of the Act. As a result, in the states where the effects of the fragile base were predominant, it was possible to undertake a rise in staff spending and also debt without exceeding the limits, differently from states with predominant strength effects of the economic bases which needed to achieve fiscal efforts to fit its standards. Finally, it was concluded that the changing of the tax behavior of states are not only due to the enactment of the fiscal Responsibility Law, but especially to the fiscal laws which were previously applied.

Key Words: Public Finance, Fiscal Responsibility Law, Regional Diversity.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Gastos Sociais.....	89
Gráfico 2: Transferências Intergovernamentais.....	90
Gráfico 3: Gastos com Pessoal.....	91
Gráfico 4: Gastos com Investimento.....	92
Gráfico 5: Gastos com Amortização da Dívida.....	93
Gráfico 6: Resultado Primário.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dívida externa registrada – pública e privada 1973-1980.....	21
Tabela 2: Contas externas do Brasil entre 1979-1988.....	22
Tabela 3: Taxa de Inflação entre 1987- 1994.....	25
Tabela 4: Déficits Primário do Setor Público entre 1990-1998	28
Tabela 5: Distribuição de Receita Disponível por Nível de Governo.....	30
Tabela 6: Superávits Primários/ Selic/ Despesas com juros reais/ Variação do PIB dos Estados.....	41
Tabela 7: Distribuição dos Limites de Gasto com Pessoal nos Poderes de Estado em Cada Ente da Federação.....	43
Tabela 8: Despesa com Pessoal/ Receita Corrente Líquida em (%) entre 1995-1999.....	44
Tabela 9: Despesa com Pessoal do Poder Executivo / Receita Corrente Líquida em (%) entre 2000- 2006.....	46
Tabela 10: Dívida Consolidada Líquida/ Receita Consolidada Líquida entre 2000-2006.....	48
Tabela 11: Divisão dos estados de acordo com grau de endividamento em grupos nos períodos de 2000-2004 e 2005-2006.....	50
Tabela 12: Resultado Primário dos Estados entre 1995-2000.....	51
Tabela 13: Resultado Primário dos Estados entre 2000-2006.....	57
Tabela 14: Ranking de distribuição da população brasileira em 2004.....	60

Tabela 15: Receita Tributária/ Receita Corrente entre 2000-2006.....	62
Tabela 16: Participação relativa do gasto orçamentário total de cada estado e do Distrito Federal no gasto total conjunto, em % média do período de 1995 -2001.....	71
Tabela 18: Determinantes do Resultado Primário com as “ <i>dummies</i> ” ciclos eleitorais e as “ <i>dummies</i> ” político-institucionais (Lei de Refinanciamento e Lei de Responsabilidade Fiscal).....	86
Tabela 19: Determinantes do Resultado Primário com <i>dummies</i> político-institucionais (Lei de Refinanciamento e Lei de Responsabilidade Fiscal).....	88
Tabela 20: Receita de Transferência Intergovernamentais/ Receita Corrente.....	105
Tabela 21: Gastos com Investimento/ Receita Corrente.....	106
Tabela 22: Gastos com Amortização/ Receita Corrente.....	107
Tabela 23: Gastos com Pessoal / Receita Corrente.....	108
Tabela 24: Gastos Sociais / Receita Corrente entre 1995-2005.....	109

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1: FUNAMENTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	13
1.1 Regras fiscais.....	14
1.2 Breve Histórico.....	19
1.3 Objetivos e Metas da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	34
CAPÍTULO 2: ANÁLISE COMPARATIVA DAS VARIÁVEIS DE CONTROLE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	42
2.1 Despesas com pessoal entre 1995-1996.....	43
2.2 Comportamento da dívida consolidada líquida entre 2000-2006.....	52
2. Resultado Primário entre 1995-2006.....	59
CAPÍTULO 3: OS DIFERENTES IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ENTRE AS REGIÕES BRASILEIRAS.....	65
3.1 Breve descrição das características regionais.....	67
3.2 Metodologia.....	69
3.2.1 Dados em painel.....	72
3.2.2 Método de mínimos quadrados generalizados (MQG).....	73
3.3 Modelo para Investigação dos Comportamentos Fiscais entre as Regiões após a Promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.....	78
3.3.1 Variável Dependente.....	79
3.3.2 Variáveis Explicativas.....	80

3.4 Resultados das Regressões.....	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
BIBLIOGRÁFICA	100
APÊNDICE.....	105

INTRODUÇÃO

Diante da crise fiscal estadual na década de 80, ocasionada pela extinção das fontes de financiamento do setor público, e de sua intensificação nos anos 90, reflexos da combinação: i) do aumento da demanda social após o Plano Real; ii) do processo de recentralização federativa; iii) do controle da inflação e; iv) das despesas excessivas com a folha de pagamento.

Era essencial disciplinar os governos subnacionais, mediante ao controle dos gastos e endividamento. Por outro lado, havia o risco dos ajustes fiscais serem interrompidos nas mudanças de gestões, por isso era necessário criar instrumentos que garantisse o controle fiscal intertemporal. Para tanto o governo federal iniciou a implementação de uma série de regras fiscais visando os ajustes das finanças públicas.

Em maio de 2000 foi promulgada Lei de Responsabilidade Fiscal, um conjunto de regras fiscais inspirada nas experiências internacionais dos Estados Unidos, da União Européia e da Nova Zelândia. A Lei de Responsabilidade Fiscal é a sintetização e evolução das regras fiscais implementadas desde do início da década de 90, sendo classificada como a mais completa regra fiscal do Brasil.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como fim de impor as outras esferas do governo¹ um comportamento fiscal equilibrado, ou seja, garantir que os governos subnacionais priorizem os cortes dos gastos excessivos e a obtenção de superávits primários. Para tanto foram determinados limites para os gastos com o pessoal/ receita corrente líquida, para dívida consolidada líquida/receita corrente líquida e restrições a criação de quaisquer despesas de caráter duradouro sem em contrapartida a criação das respectivas receitas.

Os estudos que tratam sobre as regras fiscais na literatura internacional

¹ As regras fiscais instituídas pela União para os governos subnacionais foi denominada por KOPITS (2004) como regras verticais.

estão longe de chegar a um consenso sobre o papel das mesmas no direcionamento de gestões menos discricionárias. Para autores como INMAM (1996) e KOPITS (2004) as regras fiscais são suficientes para gerar disciplina fiscal, mas para ALESINA & PEROTTI (1994) e SCHICK (2004) as interações estratégicas e o compromisso político dos governantes são fatores que de fato determinam o comportamento fiscal.

No Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal tem despertado interesse de uma gama considerável de autores. Os vários trabalhos que investigarão as mudanças dos comportamentos fiscais dos governos subnacionais apontam a Lei de Responsabilidade Fiscal como um dos fatores determinantes para restabelecimento do equilíbrio fiscal.

SOUZA (2006) concluiu que, embora os determinantes políticos, sócio-econômicos e orçamentários após a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal tenham continuado a exercer influência significativa na execução fiscal dos estados, as regras fiscais têm alto nível de relevância. Em outras palavras, as instituições legais, aliadas aos fatores políticos, orçamentários e sócio-econômicos, define o comportamento fiscal dos governos estaduais.

ROCHA & GIUBERTI (2004) apresentaram resultados semelhantes, primeiramente destacaram que, após a Lei de Responsabilidade Fiscal, vários estados demonstraram ajustes fiscais bem sucedidos, isto é, as consolidações fiscais verificadas tem maior probabilidade de estabilizarem a razão dívida/PIB, pois a melhora orçamentária foi obtida cortando-se gastos “intocáveis”. E por último ROCHA & GIUBERTI (2004) concluíram que os ajustes fiscais bem sucedidos estão diretamente relacionados com os cortes dos gastos com pessoal, assim os limites determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi um dos responsáveis pela modificação do comportamento fiscal.

Para NAKAGUMA & BENDER (2005) a Lei de Responsabilidade Fiscal

ocasionou ajustes fiscais, porém a forma e a intensidade se deram de maneiras diferentes entre os estados. “Os mais transparentes conseguiram reduzir, de maneira significativa, tanto despesas quanto receitas, enquanto que os estados menos transparentes não conseguiram impor o mesmo padrão de ajustamento, sendo que nenhuma dessas reduções se deram de forma expressiva”.

Estes trabalhos demonstraram os diferentes aspectos – políticos, fiscais, socioeconômicos – que garantem a efetividade Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto não aprofundaram nas causas dos diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois as investigações se detiveram apenas no comportamento conjunto dos 27 estados.

O presente trabalho propõe investigar o impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal em cada região do país, ou seja, investigar as possíveis modificações nas execuções fiscais diante da aplicação das regras fiscais em cada região. O objetivo é verificar se as diversidades regionais implicaram em diferentes comportamentos fiscais após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para realização dessa investigação primeiro iremos tratar de aspectos importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim no primeiro capítulo, será discutido alguns aspectos das regras fiscais, explicitando rapidamente o debate sobre a efetividade das mesmas. Depois serão pontuados os fatos que derivaram a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e finalizando o capítulo serão expostos todos os aspectos e especificidades da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O capítulo 2 serão analisados se os limites e metas – gastos com pessoal/receita corrente líquida e dívida consolidada líquida/receita corrente líquida – da Lei de Responsabilidade Fiscal e a evolução dos resultados primários antes e depois da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal. No capítulo 3 mediante a efetuação de regressões

para cada região verificaremos se resultados elucidam a existência de diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal entre as regiões.

CAPÍTULO 1: FUNDAMENTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O racionamento da entrada de capitais externos na década de 80 resultou na perda das fontes de financiamento do setor público, provocando uma crise fiscal estadual. Durante a década de 90 a crise nas finanças estaduais intensificou devido ao:

- i) aumento da demanda social, uma vez que, o índice de desemprego após o Plano Real elevou;
- ii) processo de recentralização federativa, pois o aumento dos encargos dos estados não foi acompanhado pela elevação de suas receitas disponíveis;
- iii) controle da inflação, que evidenciou a precariedade das finanças estaduais, devido à extinção da indexação dos impostos à taxa de inflação;
- iv) política cambial adotada, uma vez que, a administração da taxa de câmbio fixo exigia um nível de superávit primário incompatível com a fase de transição que vivia o orçamento;
- v) despesas excessivas com a folha de pagamento, pois grande parte do orçamento estadual estava comprometido com o pagamento de aposentados e inativos e;
- vi) a crise externa iniciada no México que se arrastou para o restante dos países latino-americanos, inclusive o Brasil.

Diante do desequilíbrio fiscal o poder de resistência dos estados às restrições impostas pela União diminuiu. O governo federal pode implantar regras fiscais para direcionar as finanças estaduais à um comportamento fiscal menos discricionário.

Em maio de 2000 foi promulgada Lei de Responsabilidade Fiscal, um conjunto de regras fiscais inspiradas nas experiências internacionais dos Estados Unidos, da União Européia e da Nova Zelândia. A Lei de Responsabilidade Fiscal é a sintetização e evolução das regras fiscais

implementadas na década de 90. Foi classificada como a mais completa regra fiscal do Brasil e faz parte de um esforço fiscal iniciado com a aplicação do Plano Real, que tinha como um dos pilares o reordenamento das finanças públicas.

A finalidade deste capítulo é discutir os principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para iniciar será feito uma revisão da literatura sobre regras fiscais. Em seguida serão expostos os antecedentes da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal e, por último serão destacados os principais aspectos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.1 REGRAS FISCAIS

Uma breve análise das gestões públicas nacionais e internacionais demonstra que os governos tendem a apresentar déficits fiscais. O desequilíbrio fiscal é originado na expansão dos gastos públicos acima da elevação das receitas públicas. A elevação dos gastos e déficits públicos está ligado ao crescimento do governo, que mesmo com a recente propagação do neoliberalismo, elevou nas últimas três décadas.

LIMA (2002) investigou vários determinantes para o crescimento dos governos utilizando uma extensão revisão bibliográfica, será feita uma breve explicitação de cinco deles:

- i por meio do que se denomina efeito-translação, que é o aumento da carga tributária em momentos de grandes dificuldades para o país, como guerra, se explica o aumento dos governos, uma vez que a carga tributária é expandida mas passado os momentos críticos a carga tributária não volta aos mesmos patamares de antes. A expansão dos gastos do governo está ligada à facilidade de obtenção de recursos, pois em momentos críticos do país os contribuintes estão menos resistentes aos aumentos de carga

- tributária;
- ii a ilusão fiscal, isto é, a percepção errada por parte dos eleitores, que acreditam que gastos maiores no presente como benefícios diretos e não percebem os custos de impostos maiores e gastos menores no futuro é outro determinante do crescimento do governo. Este determinante explicita que os eleitores não são capazes de perceber as restrições intertemporais do governo, ou seja, gastos maiores no presente ocasionam diminuição dos gastos no futuro;
 - iii a informação limitada dos eleitores não permite que os mesmos saibam que aumento dos gastos sem um aumento correspondente de receita disponível implica em dificuldades no futuro. A informação limitada está relacionado a incompreensão das contas públicas por parte dos eleitores, portanto a falta de transparência do orçamento público aumenta as dificuldades de compreensão favorecendo ao aumento dos gastos;
 - iv comportamento oportunista do governantes resulta em aumento dos gastos públicos, implicando em elevação dos déficits públicos visando restringir as gestões futuras, pois os governantes recém empossado, terá grande parte das receitas comprometidas e;
 - v por fim as diferenças institucionais que orientam o processo orçamentário poderiam limitar ou incentivar os gastos públicos, isto é, a existência de um ministro da fazenda interessado em controle do déficit público e de um ministro da fazenda interessado no aumento dos gastos públicos podem levar à resultados primários substancialmente diferentes.

A aplicação das regras fiscais aparentemente ocasiona decréscimo das taxas de crescimento dos governos. Sua aplicação objetiva reverter a escalada da dívida; a restaurar a sustentabilidade fiscal e; a melhorar a credibilidade das políticas macroeconômicas. De acordo com LIMA (2002) as regras fiscais funcionam como restrições permanentes sobre indicadores de desempenho, por exemplo o resultado primário e a dívida

pública.

Para TAVARES (2004) as regras fiscais teriam o papel de assegurar credibilidade da política econômica, garantindo o equilíbrio intertemporal do orçamento, e de evitar, ou pelo menos reduzir a geração de externalidades negativas de um estado para outro em uma federação. Segundo SOUZA (2006) o estabelecimento de regras fiscais como limites sobre as finanças dos governos subnacionais é justificado pela possibilidade do risco moral (*moral hazard*), que se dá quando os estados e municípios incorrem em desequilíbrios fiscais que repercutem negativamente no custo do endividamento de todos os níveis do governo.

A adoção de regras fiscais não está presente apenas no Brasil, ao contrário tem sido implementada em vários outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Como destaca TAVARES (2004) “diversos países desenvolveram regras para limitação de endividamento público, quer de forma direta, com limites para o montante, quer de forma indireta, limitando os fatores que aumentam a dívida pública. Interpretou-se esse fenômeno como a impossibilidade do governo, na ausência de regras de auto-restrição, comportar-se com responsabilidade fiscal”. A propagação das regras fiscais despertou a atenção de alguns autores sobre a efetividade das regras fiscais na geração de resultados fiscais positivos.

Para autores como ALESINA & PERROTTI (1995) as regras fiscais tem pouca efetividade, ou seja, não garantem o estabelecimento de equilíbrio fiscal e controle do processo de endividamento, eles sustentam a importância dos compromissos dos governantes com uma gestão responsável. Essa vertente argumenta que as regras fiscais seriam insuficientes e desnecessárias para assegurar a disciplina fiscal. Insuficientes porque há diversas formas de burlar uma regra, quer explicitamente, simplesmente desrespeitando-a, quer implicitamente, por meio de uso de artifícios contábeis que a fazem ser cumprida apenas formalmente. E seria desnecessária porque bastaria o compromisso

político para assegurar o equilíbrio das contas públicas. Além disso, eles atribuem peso importante aos problemas que as regras causam ao engessar a política fiscal.

Outros autores (INMAM,1996; KOPITS, 2004) em contrapartida afirmam que as regras são suficientes para gerar disciplina fiscal. INMAM (1996) observa que para serem efetivas, as regras precisam cumprir determinados requisitos, dentre os quais:

- “i) A contabilização da meta fiscal deve ser ex post, não ex ante. A razão é que metas ex ante acabam dando incentivos a previsões de receitas e despesas excessivamente otimistas. O caso mais citado é a lei Gram - Rudman-Hollings, anteriormente mencionada. Como se notou, uma das razões mais apontadas para seu insucesso foi a exigência de equilíbrio apenas na lei orçamentária e não na sua execução;*
- ii) A regra deve ser estabelecida na Constituição e não em normas infraconstitucionais. A razão é que regras constitucionais normalmente só podem ser canceladas por maioria qualificada, em geral, dois terços ou três quintos do parlamento;*
- iii) O cumprimento da regra deve poder ser examinado por uma instituição politicamente independente, capaz de aplicar penalidades significativas em casos de desobediência às regras. Caso contrário, a instituição encarregada de julgar se a meta foi de fato cumprida e de aplicar as sanções previstas pode tender a agradar aos políticos que nomearam os seus integrantes ou que podem vir a reconduzi-los. Inman menciona como exemplo de independência as cortes eleitas de estados americanos. Além disso, o acesso ao tribunal deve ser o mais amplo possível, afim de que o cidadão mais avesso ao déficit possa recorrer, caso o parlamento aprove ou Executivo implemente um orçamento em desacordo com a regra constitucionalmente estabelecida;*
- iv) A regra não deve ser facilmente modificada. Como no caso do cancelamento, a maiorias simples para modificação das metas a tornariam inócua porque não representariam qualquer restrição ao parlamento que quisesse aprovar um orçamento com resultado diferente da meta” (LIMA, 2002: 21).*

Para KOPITS (2001) as regras fiscais são suficientes para que o equilíbrio fiscal seja garantido, ele apresenta alguns requisitos necessários para a efetividade das regras fiscais:

“i) a transparência da elaboração e execução do orçamento, bem como dos métodos e procedimentos de apuração dos resultados; ii) a existência de orçamentos plurianuais das principais variáveis agregadas, o que contribuiria para maior previsibilidade do comportamento das contas públicas; iii) a existência de sanções para o caso de descumprimento das regras; iv) a existência de certo consenso na opinião pública e nos meios políticos de que a regra é importante, se não consensual, pelo menos apoiada por maioria considerável. Além disso, deve a regra prever uma trajetória de ajuste, com certo período de tempo de adaptação, em que os resultados convergiram para a meta” (LIMA, 2002: 22).

LIMA (2002) sintetizou rapidamente os requisitos para uma regra fiscal ser eficiente: (i) não tão rígida, para ter certa flexibilidade com o objetivo de legitimar uma política anticíclica quando preciso; (ii) confiável, pois a regra tem que ser vista como permanente e (iii) transparente, para facilitar o monitoramento e dificultar a manipulação de dados.

Mesmo os autores que advogam a favor da importância das regras fiscais na garantia do equilíbrio fiscal intertemporal, admitem que mensurar a exata influência das regras fiscais na execução orçamentária é uma tarefa impossível, pois há influência de uma série de fatores presentes nas economias que contribuem ou/e prejudicam execuções fiscais. SOUZA (2006) admite que não há como mensurar os exatos efeitos das regras fiscais, sendo que:

“a contribuição específica das regras para a elevação do desempenho fiscal não pode ser identificada com facilidade. Para se demonstrar a efetividade das regras, seria necessário provar que, na sua ausência, os resultados fiscais seriam diferentes, mesmo porque as

mudanças nas regras do federalismo fiscal são normalmente acompanhadas de outras reformas”.(SOUZA, 2006:21)

O consenso de que as regras fiscais importam para a imposição de disciplina fiscal é ainda controversa. O debate torna-se ainda mais complexo ao considerarmos que uma regra fiscal pode ser elaborada de várias maneiras e com efeitos totalmente diferentes. Embora a evidência empírica ainda seja esparsa há estudos enfatizando que as características da organização fiscal; do processo orçamentário; do sistema político; das leis de equilíbrio orçamentário e; das regras de procedimentos de um país são exemplos de instituições que afetam o desempenho fiscal.

No Brasil desde o regime militar foram implantadas várias regras fiscais, mas apenas depois da promulgação de Constituição Federal de 1988 é que elas têm se tornado realmente efetivas para o controle fiscal. Após aplicação do Plano Real as regras fiscais se tornaram instrumentos imprescindíveis para retomada do equilíbrio fiscal nos governos subnacionais.

1.2 BREVE HISTÓRICO

No Regime Militar brasileiro o governo federal assume declaradamente o papel de interventor na economia com objetivo de impulsionar seu desenvolvimento. Neste período houve um crescimento sem precedentes do país, sobretudo na década de 70, em que o país apresentava as maiores taxas de crescimento do planeta.

As altas de taxas de crescimento eram financiadas pela maciça entrada de capitais externos. Em meados dos anos 70 a alta do petróleo permitiu uma oferta expressiva de dólares na economia, os chamados “petrodólares”, que eram facilmente emprestados pelas instituições financeiras internacionais. Os “petrodólares” foram responsáveis pelo financiamento

do crescimento de economias em desenvolvimento, como o Brasil. Apesar das ótimas condições de empréstimos nos primeiros anos, um montante substancial destes capitais foi contraído com taxas de juros flutuantes e períodos de amortização pequenos.

Em 1978 devido ao 2º choque do petróleo é instaurada uma crise econômica mundial. A alta do petróleo resultou na elevação dos níveis dos preços das mercadorias. Os países desenvolvidos para evitar um processo inflacionário optaram por políticas econômicas conservadoras, resultando em diminuição de suas importações.

Entretanto, a continuidade da elevação dos níveis de preços levou os Estados Unidos, em 1979, quebrar o acordo de *Bretton Woods*, aumentando sua taxa básica de juros. Conseqüentemente as taxas de juros dos empréstimos contraídos para financiamento dos países em desenvolvimento elevaram substancialmente.

A deterioração das condições empréstimos no final da década de 70 juntamente com o desaquecimento da economia mundial que resultou na diminuição de suas importações, implicou no descontrole do endividamento externo brasileiro. O país que havia recorrido aos empréstimos para possibilitar o crescimento econômico mergulhou em uma crise impulsionada pelo endividamento desenfreado.

Tabela 1: Dívida externa registrada – pública e privada 1973-1980

	Total (U\$ bi)	Dívida pública (U\$ bi)	(%)	Dívida privada (U\$ bi)	(%)
1973	12,5	6,5	52,0	6,0	48,0
1974	17,1	8,5	49,7	8,6	50,3
1975	21,1	11,4	54,0	9,7	46,0
1976	25,9	14,8	57,1	11,1	42,9
1977	32,0	19,3	60,3	12,7	39,7
1978	43,5	27,5	63,2	16,0	36,8
1979	49,9	34,0	68,1	15,9	31,9
1980	53,8	37,3	69,3	16,5	30,7

Fonte: Carneiro (2002)

A década de 80 é caracterizada pelos esforços do governo federal para cumprir os compromissos externos contraídos nos anos anteriores. Foram implementadas políticas econômicas que privilegiava o esforço exportador, utilizando incentivos e subsídios ao setor exportador e de inúmeras desvalorizações cambiais. No outro extremo reprimiu-se ao máximo a necessidade importação, por meio da diminuição das atividades econômicas.

As contas externas do governo nos anos 80 mostravam cada vez mais a acentuação dos desequilíbrios, em que havia crescente volume de recursos transferido ao exterior para o pagamento do serviço da dívida, porém não havia entrada de capitais externos, a medida que os credores internacionais dificultavam as condições de empréstimos. Em 1982 com a decretação da moratória no México, houve a racionalização da remessa de capitais para países em desenvolvimento, sobretudo, latino-americanos, iniciando um período no Brasil em que a entrada recursos externos era negativa.

Tabela 2: Contas externas do Brasil entre 1979-1987 (US\$ bi)

Discriminação	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Balança Comercial	-2,8	-2,9	1,2	0,8	6,5	13,1	12,4	8,4	11,1	19,2
1.1 Exportações	15,2	20,1	23,3	20,2	21,9	27,0	25,6	22,4	25,2	33,8
1.2 Importações	18,0	23,0	22,1	19,4	15,4	13,9	13,2	14,0	15,1	14,6
2. Serviç. não-fatores	-2,5	-2,8	-2,8	-4,2	-1,4	-1,1	-1,0	-1,5	-1,3	-1,3
3. Tranf. recurs. reais	-5,3	-5,7	-1,6	-3,4	5,1	12,0	11,4	6,9	9,1	8,2
4. Serviços de fatores	-5,4	-7,3	-10,3	-12,9	-11,3	-11,6	-11,4	-11,0	-10,3	-8,9
4.1 Juros	-4,2	-6,3	-9,2	-11,4	-9,6	-10,2	-9,6	-9,1	-8,9	-7,0
4.2 Lucros dividendos	-0,6	-0,3	-0,4	-0,6	-0,8	-0,8	-1,1	-1,2	-1,3	-1,2
4.3 Outr. serv. fatores	-0,6	-0,7	-0,7	-0,9	-0,9	-0,6	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
5. Transf. unilaterais	0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
6. Conta corrente	10,7	-11,7	-12,8	-16,3	-6,1	0,6	0,2	-4,0	-1,1	-0,6
7. Entr. líqu. capitais	6,8	11,6	8,9	10,5	5,7	8,0	-1,3	0,2	2,4	5,9
8. Traf. rec. financeiros	16,1	-1,3	-1,6	2,4	5,6	3,6	12,7	10,8	8,7	7,0
9. Variação reservas	-3,9	-0,1	-3,9	-5,8	-0,4	8,6	-1,1	-3,8	0,7	1,5

Fonte: Batista Jr. (1988)

Os desequilíbrios externos aprofundaram os desequilíbrios internos, o governo altamente endividado - pois assumiu a dívida de empresas privadas, essas ficarão comprometidas em repassar para o governo o valor da dívida em moeda doméstica – passou a utilizar a emissão de títulos públicos para criação de recursos destinados ao pagamento do serviço da dívida externa, iniciando a escalada da dívida interna brasileira.

A dívida interna financiou a rolagem da dívida externa durante a década de oitenta, no final deste período verificou-se o pagamento dos serviços da dívida externa e a quitação de parte de seu montante, ou seja, houve amortização de parte da dívida externa. Porém em contrapartida a dívida interna cresceu substancialmente.

“O impacto (da crise da dívida) pode ser visto na análise do balanço de pagamentos, tanto no aspecto do comprometimento das transações correntes com a elevação da remessa de juros, quanto com relação às contas de capital, com a diminuição da entrada de

recursos externos. A modificação ocorrida no sistema financeiro internacional fez com que as taxas de juros internacionais se elevassem, o montante da dívida, dada a necessidade de se realizar as desvalorizações cambiais para que os preços domésticos se acomodassem à nova situação internacional. Isto levou a um impacto negativo na conta de transações correntes do balanço de pagamentos....Esta situação fez com que as contas externas ficassem ainda mais comprometidas, necessitando, portanto, de outras vias de financiamento. Essa via foi encontrada no financiamento interno, através da colocação de títulos da dívida pública no mercado. Isto fez com que, no início dos anos 80, a dívida interna passasse a crescer, induzindo, dessa forma, um agravamento do déficit público.” (MENEZES, 2003:49)

O comprometimento dos recursos públicos com o pagamento das obrigações externas diminuíram os níveis de investimento afetando negativamente o crescimento econômico. Adicionalmente a isso, apesar dos inúmeros esforços de estabilização econômica², o caráter indexador da economia em títulos públicos, denominados *overnight*, colocou o país em processo de aceleração descontrolada da inflação.

Este processo de aceleração da inflação - que alguns autores chegaram a apontar como um processo hiperinflacionário - acabou debilitando o sistema de arrecadação tributária. A diminuição do montante de arrecadação tributária combinado com o aumento das despesas³ intensificou os descontroles nas contas públicas da federação.

A crise generalizada do setor público refletiu nos movimentos de redemocratização, presentes desde meados da década 80. A discussão sobre a crise generalizada apontava como origem o estado interventor e o

2 Foram implementados na década de seis planos de estabilização econômica, mas apenas com a implementação do Plano Real, as taxas de inflação foram controladas.

3 Devido ao aumento da demanda por serviços públicos devido ao aumento de desemprego e a partir de 1988 o aumento dos encargos estaduais instituído pela Constituição Federal elevou os gastos públicos.

modelo de crescimento adotado na década de 70, estruturado em investimentos públicos nos setores de infra-estrutura.

O fim do Regime Militar em 1984 representou a derrocada do modelo de crescimento econômico, caracterizado por um estado centralizador (fiscal) interventor que impulsionava o crescimento do país por meio dos gastos públicos. Sendo que, em 1980 quase 70% da receita tributária estava sob controle da União, segundo SERRA & AFONSO (1999:6) “a centralização federativa durante o regime militar serviu tanto a reforma fiscal, concentrando receita e comando na União, quanto ao controle político e social, o qual regime militar necessitava”.

A sociedade demandava por uma reestruturação político-institucional totalmente comprometida com o restabelecimento democracia, assim a reforma político, administrativa e econômico-financeira priorizou a descentralização de poderes. A Constituição de 1988 materializou a necessidade de reformas na sociedade com objetivo claro de desconstruir o papel centralizador da União, assim, procurou incorporar a noção de descentralização e municipalização, por meio principalmente da chamada descentralização fiscal.

A descentralização da União foi realizada utilizando dois mecanismos: i) ampliação da base tributária dos níveis inferiores do governo e ii) a maior participação dos governos subnacionais nos tributos federais, mediante as transferências intergovernamentais para os fundos de participação de estados e municípios e da criação de novos fundos regionais.

A ampliação da base tributária dos estados foi realizada com a criação de um novo imposto, o ICMS, substituindo o antigo ICM, adicionando cinco impostos federais⁴ e flexibilizando suas alíquotas e administração, que ficou totalmente delegada aos estados. Aos municípios foi criado o IVVC, Impostos sobre Venda de Combustíveis e Lubrificantes, o ITBI-IV foi

4 Os impostos incorporados foram o IUCL, IUEE, IUM, ISS e IT

recuperado e dada autonomia, possibilitando maior liberdade para implementação de progressividade ao IPTU.

O aspecto mais privilegiado na reforma fiscal de 1988 foi as transferências intergovernamentais, utilizadas como meio de aumentar a participação dos governos subnacionais nas receitas disponíveis. Segundo COSSIO (1998:38) “a participação dos estados e municípios (através do FPE e do FPM) na arrecadação federal do IR e do IPI foi elevada de 14% para 21,5% para os estados, de 17% para 22,5% para os municípios”. A análise da distribuição dos recursos disponíveis entre União, estados e municípios após 1988 demonstra o caráter descentralizador da reforma tributária.

A reforma tributária de 1988 no seu intuito de implementar a descentralização federativa foi além da distribuição de recursos públicos vertical. Implantou a distribuição de recursos públicos horizontal, assim apesar das regiões mais desenvolvidas terem capacidades tributárias superiores, a maior parcela dos recursos arrecadados foram destinados aos estados e municípios menos desenvolvidos.⁵

“Em termos verticais, objeto principal do tema do federalismo fiscal, quase todos os ganhos relativos couberam a esfera municipal, pouco se alterando a posição do nível estadual, sobretudo no conceito de receita tributária disponível (arrecadação própria mais e/ou menos transferências constitucionais). Em termos horizontais, os recursos adicionais foram destinados em maior proporção aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, revertendo, na divisão da receita tributária disponível e do gasto, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões, mais desenvolvidas.”
(SERRA & AFONSO, 1999:7)

O êxito da descentralização da receita tributária não foi repetido na delegação de funções e descentralização de responsabilidades e encargos. Originando alguns problemas que resultou no agravamento da crise fiscal

⁵ Uma análise mais detalhada da descentralização fiscal no Brasil ver Affonso (1994).

estadual na década de oitenta, pois:

- i. criou obrigações adicionais para o governo federal, que reduziu a possibilidade de reverter a tendência decrescente de sua poupança em conta corrente, além disso, a elevação do grau de vinculação de receitas federais, dentre as quais estão as transferências aos estados e municípios diminuiu os recursos para as despesas;
- ii. a transferência levou a redução da participação das receitas tributárias próprias na estrutura de financiamento dos estados e municípios, debilitando a vinculação entre a receita tributária e gasto público;
- iii. o baixo peso das receitas tributárias na estrutura de financiamento dos governos subnacionais resultou na falta de esforço em aumentar sua capacidade de tributação;
- iv. o aumento das transferências intergovernamentais estimulou a multiplicação do número de municípios, ocasionando a diminuição dos recursos disponíveis após a distribuição para os municípios.

A Constituição de 1988 dispensou significativa atenção a centralização fiscal, mas falhou ao negligenciar os cuidados necessários as modificações na estrutura tributária. A ênfase dada a resolução dos problemas advindos da centralização federativa não permitiu a modernização da estrutura tributária. AFONSO & SERRA (1999:8) afirmam que houve “um descaso em relação à qualidade da estrutura tributária na agenda de discussões da reforma tributária”.

As únicas modificações significativas foram a ampliação da base de incidência dos impostos sobre o valor agregado, mediante a inclusão de impostos únicos do governo federal e a ampliação da base de incidência dos impostos sobre serviços de transporte e comunicação do ICMS. A ausência de modernização da estrutura tributária aprofundou a debilidade dos governos locais em criar esforços para aumentar as receitas por meio de suas competências tributárias.

“Em síntese, a Constituição de 1988 aprofundou o desequilíbrio financeiro do conjunto do setor público ao impor a perda de recursos disponíveis da União e ao não prover os meios necessários para que houvesse um processo ordenado de descentralização de encargos. Os estados e municípios, ainda que favorecidos pelo aumento de sua participação na arrecadação tributária, continuaram com dificuldades financeiras resultantes do crescimento descontrolado de suas dívidas, da pressão do funcionalismo por aumentos salariais e do aumento de seus dispêndios nas áreas sociais.” (COSSIO,1998:41)

Entre 1988 até 1994 foi um período de instabilidade no Brasil, as taxas de inflação ultrapassaram a marca de mais de 1.000 % anuais. Entretanto, a aceleração da inflação possibilitou a administração dos desequilíbrios fiscais e a execução orçamentária não foi tão aquém do que havia sido planejado.

A administração dos desequilíbrios fiscais é produto de dois fatores: a indexação da arrecadação tributária a inflação e o pagamento das despesas com os preços defasados. Sendo assim, parte da arrecadação tributária estava indexada aos índices de inflação, ou seja, os valores das receitas tributárias arrecadadas eram maiores do que o valores previstos no orçamento. Em contraste as despesas do governo eram fixadas antes e pagas posteriormente, ocasionando corrosões dos valores das despesas orçadas.

TABELA 3: Índice de preços do consumidor entre 1987- 1994

Ano	Inflação (%)
1987	415,95
1988	1.037,53
1989	1.782,85
1990	1.476,71
1991	480,23
1992	1.157,84
1993	2.708,17
1994	1.093,85

Fonte: Ipea (2007)

A combinação desses dois fenômenos gerava déficits fiscais menores do que realmente deveriam ocorrer. TAVARES (2004:9) afirma que “a obtenção dos resultados fiscais desejados eram gerados não a partir de uma política fiscal explícita de regras e de resultados, mas sim de um simples truque da administração financeira do Tesouro Nacional”. Em outras palavras, durante este período houve desvio do orçamento planejado votado no Congresso, porém a defasagem dos valores das despesas contraídas em momentos anteriores e o aumento do valor previsto das receitas tributárias possibilitaram uma espécie de “maquiagem”.

“Até 1994, essa ineficiência resultou do impacto da inflação na execução orçamentária. Todas as principais receitas continham algum tipo formal e informal de indexação, porém a alta inflação existia sem mecanismos de indexação do lado das despesas. Nesse contexto, políticas de gerenciamento de caixa afetaram a alocação de recursos e nível de despesas. Como resultado o orçamento foi quase um instrumento de ficção com muito pouca influência na alocação de despesas e desempenho fiscal” (GOLDJAIN & GUARDIA, 2003: 17).

Em fevereiro de 1994 foi implementado o Plano Real colocando fim a corrida inflacionária. Segundo TAVARES (2004) o Plano Real veio acompanhado de um consenso acumulado através das várias experiências

fracassadas de estabilização, que a estabilidade monetária não seria duradoura sem um ajuste fiscal estrutural e sem as reformas econômicas, administrativa, previdenciária e tributária. Paralelamente ao Plano Real o governo iniciou a aplicação de uma série de medidas com o objetivo de aperfeiçoar o controle das finanças e endividamento dos estados e municípios.

TABELA 4: Déficits Primários do Setor Público entre 1990-1998 (R\$bi)

Ano	União	Estados e Municípios	Estatais
1991	-0,83	-1,33	-0,69
1992	-1,28	-0,35	-0,63
1993	-1,43	0,55	-0,66
1994	-3,17	0,88	-1,24
1995	-0,58	0,17	0,05
1996	-0,38	0,55	-0,08
1997	-0,32	0,72	-0,07
1998	-0,55	0,19	0,35
1999	-2,41	-0,23	-0,65

Fonte: Bacen(2007)

As medidas aplicadas para realização de ajustes fiscais não foram suficientes para extinguir os desequilíbrios fiscais devido: i) a elevação dos gastos com demandas sociais, resultante do aumento do desemprego; ii) a recentralização tributária promovida pela União, por meio do aumento das alíquotas de tributos não compartilhados como PIS/PASEP e CPMF e da distribuição dos encargos do governo federal aos estados e municípios para a recuperação das receitas perdidas com a promulgação da Constituição de 198 e; iii) das quedas de arrecadação dos principais impostos que compõem o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, o IPI e o IR, resultando na diminuição do montante repassado aos estados e municípios.

“após o Plano Real o governo federal vem sistematicamente propondo medidas recentralizadoras ao mesmo tempo em que

transfere diversos gastos antes federais para estados e municípios. Já na análise dos tributos pela base de incidência, o que se viu foi uma tendência marcante de elevação da participação dos tributos indiretos e cumulativos na base de arrecadação.”(COSSIO,1998:54)

Tabela 5: Distribuição de Receita Disponível por Nível de Governo em (%)

	Carga Tributária	União	Estados	Municípios
1989	22,5	62,9	25,7	11,3
1990	26,5	61,1	26,4	12,5
1991	22,2	58,6	28,4	13,1
1992	24,5	60,2	27,2	12,6
1993	27,5	62,6	25,3	12,2
1994	27,2	63,6	25,0	11,4
1995	26,5	61,7	26,0	12,3
1996	26,5	61,5	26,2	12,3
1997	26,6	62,7	25,2	12,1
1998	27,4	62,9	24,5	12,6
1999	29,2	63,2	24,0	12,8
2000	30,0	62,6	24,6	12,7
2001	31,4	62,4	24,6	13,0
2002	32,9	63,4	23,7	12,9
2003	32,5	64,1	23,3	12,6

Fonte: Werneck (2005)

Embora o governo tenha empreendido esforços para retomar o controle das contas, os resultados fiscais demonstraram bastantes insatisfatórios, pois os déficits primários não apenas persistiram como aumentaram vertiginosamente.

“cerca de 90% das receitas orçamentárias estavam predestinadas a certos tipos de gastos: os gastos com a folha de pagamento representava 50% do orçamento; os grupos corporativos e servidores públicos pressionavam por aumento de salários e aposentadoria ; e o Congresso Nacional exercia

vigilância para ver executado o orçamento aprovado. Por outro lado um regime cambial fixo de bandas implementado imediatamente após a aplicação do Plano Real produziu efeitos significativamente nocivos a sustentabilidade da dívida pública, a razão dívida /PIB nos anos anteriores após o Plano Real aumentaram vertiginosamente.” (TAVARES,2004:12)

O importante ajuste fiscal entre 1993-1994, que possibilitou a criação de credibilidade ao recém implantado Plano Real. Não foi repetido entre 1995-1997, em que os aumentos nas despesas primárias resultaram na diminuição do superávit primário para aproximadamente 5,5 % do PIB. Em 1998 o aprofundamento das instabilidades externas, com o início da crise da Rússia, figurou como mais um fator que dificultava o ajustamento as finanças públicas. Assim com a aplicação do Plano Real foi alcançada a estabilidade econômica, mas houve a intensificação da deterioração das contas públicas e conseqüentemente a aceleração do endividamento dos estados.

O ambiente macroeconômico restritivo levou o governo a implantar o regime cambial fixo administrado por meio de bandas pelo Banco Central até 1999. A sobrevalorização da moeda doméstica impactou negativamente na dívida pública, tanto diretamente por meio da indexação da dívida pública ao dólar, quanto indiretamente mediante as altas taxas de juros, praticadas com intuito de manter uma atratividade mínima de capital aos investidores evitando a diminuição da taxa de câmbio.

Com a aceleração do endividamento dos estados restou uma opção a União, que sempre auxiliava os governos subnacionais nas crises de solvência, aplicação de medidas para socorro aos estados e diminuição do endividamento. A solução encontrada pelo governo federal para a extinção do endividamento desenfreado dos governos subnacionais foi à implantação do Programa de Apoio Financeiro e Refinanciamento da Dívida dos Estados.

“A combinação de aumento de gastos, redução significativa da inflação, e elevação da taxa de juros real, colaborou ainda para aumentar as despesas reais dos governos, de forma que os déficits elevados e o crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade macroeconômica e as perspectivas de retomada do crescimento. Assim, quando no final dos anos de 90, devido às crises financeiras do México, Rússia e Sudeste Asiático, os fluxos de recursos externos cessaram seu movimento de entrada no Brasil, o Governo Federal se viu obrigado a tomar uma atitude definitiva no intuito de controlar os sucessivos déficits, principalmente dos Estados. Em 1997 e 1998, então, são assinados acordos de renegociação das dívidas estaduais, com o objetivo de controlar esses déficits”.(TAVARES,2004:43)

O Programa de Apoio Financeiro e de Refinanciamento da Dívida dos Estados era basicamente um acordo entre a União e os 25 dos 27 estados da federação brasileira, em que os estados refinanciaram suas dívidas com o pagamento em 30 anos a taxas de juros reais de 6% ao ano. O governo federal emitiu títulos federais para resgates das dívidas estaduais existentes e tornou-se credor dos estados. Os custos para o governo federal foram estimados em US\$22 bilhões em julho de 2001, referente ao diferencial dos juros pagos pelos estados ao governo federal e entre os juros pagos pela União pagos ao sistema financeiro.

O Programa de Apoio e Refinanciamento da Dívida dos Estados faz parte de um conjunto de medidas que tinham como fim a implementação de reformas estruturais elaboradas dentro do Plano Real, denominado Programa de Estabilização do Governo. Dentro destas reformas podemos destacar o Programa de Saneamento e Privatização dos Bancos Estaduais e o Programa de Privatizações de Empresas Estatais Estaduais. O Programa de Apoio e Refinanciamento da Dívida dos Estados se destaca pela inovação das relações do governo federal com os governos estaduais ao considerar dois aspectos:

“O primeiro é que pela primeira vez, um plano de socorro foi seguido por uma obrigação explícita dos estados de comprometer-se com um programa de ajuste fiscal previamente acordado, incluindo uma evolução da dívida estadual. O programa fiscal, aprovado pelo Senado Federal caso a caso, também fixa metas de receitas e despesas, e determina o uso de recursos de privatização no resgate da dívida pública. O segundo é que, para receber os benefícios do acordo de reestruturação da dívida, os estados tinham que oferecer sua própria receita e as transferências federais como garantia. Em caso de inadimplemento, os contratos autorizam o governo federal a reter as transferências legais ou, caso isso não seja suficiente, a sacar o valor devido da conta bancária do próprio estado”(GOLDJAIN & GUARDIA,2003:18).”

Nos planos anteriores de auxílio aos estados a União tinha como garantia apenas as parcelas relativas aos fundos de participação dos estados e municípios, o que na maioria dos casos eram insuficientes para cobrir o montante devido e mais difícil de ser executadas do ponto de vista político. Após vários programas fracassados o Programa de Apoio e Refinanciamento da Dívida do Estado obteve êxito, pois houve diminuição do endividamento dos estados e municípios e o correto pagamento das parcelas do financiamento da dívida. Este resultado foi alcançado após o amadurecimento das instituições-legais que administra as relações entre governo federal, estadual e municipal.

Estas reformas foram as respostas a necessidade de mudanças profundas no gerenciamento das contas públicas. Em que destaca-se a importância de reduzir os gastos públicos e aprofundar os ajustes fiscais com corte de gastos, como forma de assegurar a redução substancial de endividamento público e uma queda da taxa de juros.

A promulgação em maio de 2000 da Lei de Responsabilidade Fiscal faz parte do conjunto de iniciativas do Programa de Estabilização do Governo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Programa de Apoio e Refinanciamento

de Dívida dos Estados e Municípios foram responsáveis por mudanças importantes no comportamento do setor fiscal, sobretudo dos governos subnacionais.

1.3 OBJETIVOS E METAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A incapacidade do governo federal em resolver a crise fiscal presente a pelo menos duas décadas e de criar as condições para o crescimento sustentável, gerou o consenso sobre a necessidade de implantação de mecanismos para diminuição dos déficits fiscais e endividamento público. Por outro lado, havia o risco de que os ajustes fiscais serem interrompido nas mudanças de gestões.

Era necessário criar instrumentos que garantisse um ajuste fiscal com corte de gastos e diminuição do endividamento intertemporal. Para tanto desde início da década 90 o governo federal implementou uma série de regras fiscais visando ajustes fiscais bem sucedidos e diminuição da dívida em níveis sustentáveis:

- 1) Em 1993, a partir da Lei n° 8.728/93, foi criado o Programa de Reorganização dos Bancos Estaduais – Proes, que condicionou a revisão dos acordos de rolagem das dívidas estaduais à privatização de empresas, bem como o saneamento dos bancos estaduais para posterior privatização;
- 2) Em 1995 foi implementada a Lei Complementar n° 82, denominada Lei Camata I, que impôs limites aos gastos pessoal/ receita corrente líquida em 60% nas três esferas do governo; a Lei Complementar n° 95 chamada Lei Camata II, substituiu a primeira, e determinou que os gastos com pessoal em relação a receita corrente líquida da União deveria diminuir para 50% e manteve a relação dos gastos com pessoal e receita corrente líquida dos Estados e Municípios em 60%;

- 3) Ainda em 1995 foi implementado o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (Parafe), consubstanciado no Voto CMN n° 162, de 05/12/95, seguido da edição da Lei n.º 9.496 de 11/09/1997, tornou mais efetivo o refinanciamento das dívidas estaduais e à assunção de compromissos fiscais com vistas ao equilíbrio orçamentário sustentado;
- 4) Paralelamente, foram criados os programas de apoio à modernização, à eficiência e à transparência na gestão das receitas e dos gastos públicos estaduais e municipais – o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (Pnafe), o Programa de Modernização das Administrações Tributárias Municipais (PMAT) e o Programa Nacional de Apoio à Administração fiscal para os Municípios Brasileiros (PNAFM);
- 5) Em maio de 2000 com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi fixado limites para o endividamento público e para a expansão dos gastos governamentais e instituiu procedimentos prévios no intuito de assegurar o cumprimento das metas fiscais.

A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal consiste em uma reforma institucional-legal com a função de regulamentar o cumprimento da agenda fiscal, que tinha como metas a redução do dispêndio público e a geração superávits primários em níveis que possa garantir a redução do endividamento. Esta reforma institucional-legal impôs um conjunto de regras fiscais que estabelecia além de limites e sanções, procedimentos de elaboração e execução para os agentes administrativos. Representando um marco importante na cultura fiscal do país.

Segundo FIORAVANTE, PINHEIRO & VIEIRA (2006) a Lei de Responsabilidade Fiscal "surgiu como conseqüência do intenso processo de ajuste fiscal, em um contexto a qual era necessário impor limites e metas numéricas aos gestores de política fiscal nos vários níveis de governo, a fim de que fossem gerados menores déficits fiscais e acúmulos de dívida".

Ela foi elaborada a partir da observação experiência bem sucedida da “*Fiscal Responsibility Act*” na Nova Zelândia, que tinha o mesmo objetivo, diminuir o endividamento público por meio da geração de superávits primários e obter um equilíbrio fiscal a longo prazo. Foram observadas também particularidades das experiências das regras fiscais na União Européia e Estados Unidos, o qual foi válida como salienta ROCHA & GIUBERTI (2004), uma vez que, a Europa constitui um caso de formulação e aplicação de normas para um conjunto de países autônomos e soberanos, o que tem muito a ensinar para uma nação federativa e, verdadeiramente, descentralizada como a brasileira. E os Estados Unidos que em contrapartida é mais conhecido pelo seu enfoque restrito ao governo central.

A Lei de Responsabilidade Fiscal abrange três tipos de regras: as metas e limites para indicadores selecionados (gastos correntes e dívidas); mecanismos institucionais de correção para caso de descumprimento temporário; e sanções institucionais para não cumprimento definitivo, abaixo é apresentada resumidamente as principais regras:

- ✓ Cada governo tem que fixar metas fiscais consistentes com os limites de dívida, relativas ao exercício seguinte e para dois exercícios à frente, a serem aprovadas nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias anuais.
- ✓ Estabelece que desvios temporários em relação a metas fiscais aprovadas devem ser corrigidos no próprio exercício. A LRF assegura condições e instrumentos e determina o corte automático das despesas como forma de efetivar os ajustes necessários para cumprir as metas fixadas.
- ✓ Proíbe que um ente da Federação empreste, direta ou indiretamente, a outro, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação da dívida contraída anteriormente. Esse dispositivo reforça os princípios básicos

dos acordos de dívida celebrados entre o governo central e os Estados e Municípios, em 1997/1998. Por esse dispositivo o governo central fica proibido de conceder qualquer empréstimo aos governos subnacionais ainda que sejam para refinarciar créditos existentes.

- ✓ Estabelece que os novos gastos de caráter permanente só podem ser aprovados se tiverem asseguradas as correspondentes fontes de financiamento de longo prazo. Assim nenhum novo gasto permanente poderá ser criado sem ter seu custeio garantido.
- ✓ Determina que os benefícios tributários de qualquer natureza devem ser incluídos na proposta orçamentária anual e devem ser demonstrados os instrumentos de compensação dos novos benefícios nos orçamentos de três anos subseqüentes a sua aprovação.
- ✓ Fixa limite de 60% das receitas correntes líquidas como teto máximo para gastos com pessoal dos governos estaduais e municipais. Para governo central ficou estabelecido limite de 50%.
- ✓ Fixa limites prudenciais e finais e estabelece regras de conduta e ajuste a serem seguidas para cada governo quando temporariamente esses limites sejam ultrapassados. A partir da sanção da LRF, o Senado Federal estabeleceu limites quantitativos de dívida no montante de 1,2 vezes da receita líquida para os Municípios, 2,0 vezes para os Estados, o sendo até hoje vão votou limite para a União.
- ✓ Estabelece uma série de regras e limites para evitar transferências de dívidas de curto prazo de um exercício a outro, em particular em anos eleitorais, ficando vedada a contratação desse tipo de dívida nos últimos 6 meses de mandato do governante.
- ✓ Veda a contratação de operação de crédito entre uma instituição financeira oficial e o ente da Federação que a

controle.

- ✓ Estabelece a obrigação do Banco Central de prestar contas regularmente ao Congresso quanto as suas operações que tenha impacto quase-fiscal
- ✓ Estabelece de uma série de regras para a elaboração e execução dos orçamentos anuais, aumentando a transparência, facilitando o controle da gestão fiscal e da eficiência administrativa. A aplicação desses dispositivos tem contribuído para uma efetiva melhoria do processo orçamentário.
- ✓ Para ampliar a transparência e facilitar o controle social, a obrigação de cada governo divulgar a cada 2 meses, relatório resumido da execução orçamentária. Para tornar comparáveis os dados publicados por cada governo, forma definidas as principais contas e conceitos contábeis a serem observados por todos os governos.
- ✓ Fixar sanções institucionais e punições para governantes e administradores de recursos públicos que não cumprirem as determinações da Lei. Essas sanções e punições são fixadas de acordo com a gravidade dos desvios cometidos, podendo um ente da Federação deixar de receber recursos federais e um governante ou um administrador serem presos, nos casos mais graves.

Portanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal não se restringe apenas na fixação de regras e metas fiscais para os governos. Foi criada uma série de sanções capazes de impedir e punir todos os atos de irresponsabilidade na administração de recursos públicos, buscando controlar todos os demais aspectos do orçamento público desde a formulação até execução, privilegiando a questão da transparência ao exigir a publicação de relatórios de execução. “Também contempla o orçamento como um todo ao estabelecer diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação, o que torna o instrumento de controle fiscal mais abrangente já instituído no

país.” (GIUBERTI,2005:12)

Além dos limites para a dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida a Lei de Responsabilidade Fiscal elaborou outros mecanismos para restringir o endividamento por longos prazos, principalmente em ano de eleições, para evitar que governantes mediante ao endividamento excessivo influenciem negativamente os mandatos futuros. Como, por exemplo, a obrigatoriedade da publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária por todos os Poderes e a entrega a cada final de quadrimestre o Relatório de Gestão Fiscal.

Assim se houver receitas menores que o previsto, o ente é impossibilitado de fazer empenhos como forma de garantir a execução correta do orçamento, com exceções para as despesas: de caráter obrigatório, constitucionais, se forem contemplada na LDO, e se forem ligadas ao serviço da dívida. Além disso, como destaca GIUBERTI (2005) “a LRF institui a chamada Regra de Ouro, no qual os entes ficam proibidos de contratar empréstimos para financiar os gastos correntes”.

“A fim de evitar comportamento oportunista por parte dos governantes em anos de eleição, especialmente em reeleição, foram instituídos mecanismos de controle das finanças públicas específicos para estes períodos. Novas despesas de caráter permanente só podem ser criadas com a contrapartida de uma fonte de receita ou a redução de outra despesa. Os limites impostos pela LRF devem ser observados durante toda a execução do orçamento. A transparência é contemplada através da obrigatoriedade da publicação, ao fim de cada semestre, do Relatório Resumido de Execução Orçamentária por todos os Poderes e a entrega a cada final de quadrimestre o Relatório de Gestão Fiscal com: os demonstrativos do período do exercício; a comparação entre os limites estabelecidos pela lei e o alcançado pelo ente; e a indicação das medidas corretivas adotadas caso algum limite tenha sido ultrapassado.” (GIUBERTI, 2005: 08)

FIGUEIREDO & NÓBREGA (2006) concluiu que a Lei de Responsabilidade Fiscal expressa “a maturidade do federalismo brasileiro ao estabelecer regras macrofiscais bastante claras para a efetiva coordenação e cooperação federativa, diante da assimetria entre os entes integrantes desta federação. Procurando harmonizar a descentralização fiscal sob premissas de estabilidade macroeconômica a consolidação de uma nova cultura fiscal e a introdução de *accountability*.”

A Lei de Responsabilidade Fiscal ratificou e consolidou um processo de ajuste que havia iniciado com vários acordos de renegociação das dívidas estaduais. Entretanto, ela pode acarreta algumas dificuldades decorrentes da rigidez dos limites, devido à impossibilidade utilização dos déficits primários⁶ em políticas fiscais expansionistas nos momentos de recessão. A diminuição ao montante de recursos destinados ao investimento origina outra dificuldade, pois a necessidade de efetuar o pagamento dos serviços da dívida e as dificuldades para obtenção de recursos utilizando o endividamento resulta em decréscimo dos níveis de investimento.

“Do ponto de vista macroeconômico, a Lei de Responsabilidade Fiscal combinada com a política monetária restritiva, impõe restrições significativas aos entes federativos, dificultando investimentos e, por sua vez, restringindo políticas de desenvolvimento regional baseadas em elevação do gasto público. Um dos pontos que merece destaque, no entanto, refere-se ao endividamento público. É sabido que o endividamento é um dos instrumentos fiscais seculares de ampliação de gastos, podendo ser utilizado, inclusive, como mecanismo anticíclico. A União, alguns estados e alguns municípios de capitais certamente podem utilizar este instrumento quando necessitarem de aumentar o gasto público para evitar estagnação e recessão. No entanto, a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar mecanismos excessivamente rígidos e não negociáveis, pode conduzir à quedas nos investimentos públicos”.(TAVARES,2004:55)

⁶ As dificuldades quanto a impossibilidade de utilizar os déficits primários durante a recessão foram enfatizados anteriormente.

Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal é esperado um comportamento prudente dos governantes e conseqüentemente ajustes fiscais que possibilite o endividamento sustentável no longo prazo.

Nos anos posteriores a Lei de Responsabilidade Fiscal os estados apresentaram superávits primários, porém a melhora dos resultados primários não se deve apenas as normas e sanções impostas, é igualmente resultado das medidas aplicadas antes da Lei e da melhora em algumas variáveis, como a taxa de crescimento do PIB e a elevação da carga tributária.

Tabela 6: Superávits Primários/ Selic/ Despesas com juros reais/ Variação do PIB dos Estados

	Superávits Primários (R\$ bi)	Selic real a/	Despesas com juros reais (%)	Variação do PIB
1995	0,3	28,3	5,3	4,2
1996	-0,1	16,4	3,7	2,7
1997	-1,0	18,7	3,4	3,3
1998	0,0	27,2	7,4	0,1
1999	3,2	15,6	4,3	0,8
2000	3,5	11,0	4,6	4,4
2001	3,6	9,1	4,7	1,3
2002	3,9	5,8	1,3	1,9
2003	4,3	12,9	7,1	0,5
2004	4,6	8,0	3,1	4,9

Fonte: Giambiagi (2005)

Após a conceituação das regras fiscais, e de pontuar os antecedentes, os limites e objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, é necessário verificar o real papel da mesma nas modificações dos comportamentos fiscais dos estados. No próximo capítulo faremos uma análise comparativa dos limites e metas da Lei de Responsabilidade Fiscal entre os estados.

2. ANÁLISE COMPARATIVA DAS VARIÁVEIS DE CONTROLE DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal determinou limites para os gastos com o pessoal/ receita corrente líquida, para dívida consolidada líquida/receita corrente líquida e restrições a criação de quaisquer despesas de caráter duradouro sem em contrapartida a criação de suas respectivas receitas.

Se as regras estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal não forem cumpridas cabe aos gestores punições de cunho administrativo, especificamente impedimentos automáticos à execução orçamentária, e punições de natureza político-jurídica, como o estabelecimento de penas civis e criminais, incluindo a retirada dos direitos políticos. Sendo assim, os governos subnacionais são obrigados a respeitar os limites impostos pela Lei sob pena de sofrer punições consideráveis.

A análise das variáveis de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal no período anterior e posterior a sua promulgação é uma das maneiras de verificar se houve modificações no comportamento dos governos subnacionais. Neste capítulo será feito a análise do comportamento das variáveis de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal. Verificaremos se as punições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal resultou em cumprimento das normas e conseqüente comportamento menos discricionários dos estados. Sendo assim, será realizada a investigação dos gastos com pessoal/ receita corrente líquida, da dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida e para verificar se os estados estão executando o orçamento equilibrado recorreremos a análise dos resultados primários.

2.1 DESPESAS COM PESSOAL ENTRE 1995 – 2006

A Lei de Responsabilidade Fiscal determinou limites aos gastos correntes por meio da despesa com pessoal/ receita corrente líquida, para os municípios, estados e União. Foi dedicado um maior cuidado ao estabelecimento dos limites dos gastos com pessoal, a medida que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou os mesmos limites da Lei Camata II mas promoveu um avanço ao detalhar os tetos dos poderes do Estado e Ministério Público de cada ente da federação.

Tabela 7: Distribuição dos Limites de Gasto com Pessoal nos Poderes de Estado em Cada Ente da Federação

Poderes de Estado	União	Estados	Municípios
Executivo	40,9	49,0	54,0
Judiciário	6,0	6,0	-
Legislativo	2,5	3,0	6,0
Ministério Público	0,6	2,0	-
Total	50,0	60,0	60,0

Por meio da análise dos dados das despesas com pessoal/ receita corrente líquida entre 1995-1999, verificou-se que grande parte dos estados estavam acima do limite que seriam estabelecidos posteriormente pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 8: Despesa com Pessoal/ Receita Corrente Líquida em (%) entre 1995-1999

Estado/ano	1995	1996	1997	1998	1999	Média
Acre	81,4	67,5	66,1	58,4	59,6	66,0
Alagoas	80,8	95,6	65,4	54,1	75,5	74,3
Amazonas	51,5	36,7	45,7	57,2	47,2	47,7
Amapá	85,8	61,1	56,3	49,0	54,8	61,4
Bahia	69,3	54,2	50,3	51,5	55,4	56,1
Ceará	65,7	37,7	51,5	42,6	52,7	50,0
Distrito Federal	85,2	79,4	72,6	73,9	91,0	80,4
Espírito Santo	81,8	67,6	62,9	66,1	63,9	68,5
Goiás	85,6	67,6	63,2	65,1	73,3	70,2
Maranhão	70,4	63,8	57,2	55,2	52,4	59,8
Minas Gerais	104,5	50,4	51,4	49,3	70,8	65,1
Mato Grosso do Sul	82,7	65,5	56,0	59,8	63,4	65,4
Mato Grosso	87,5	67,5	58,3	56,2	53,1	64,5
Pará	70,4	67,4	63,6	51,1	60,6	62,6
Paraíba	68,5	54,7	51,3	53,3	55,2	56,6
Pernambuco	90,9	77,4	70,7	69,8	74,8	76,7
Piauí	93,9	71,3	70,4	64,7	65,4	73,1
Paraná	70,8	68,4	67,9	61,9	57,3	65,2
Rio de Janeiro	134	102,1	94,7	86,7	84,0	100
Rio Grande do Norte	89,0	74,6	71,9	59,5	61,9	71,4
Rondônia	96,5	74,9	74,6	69,3	81,4	79,3
Roraima	21,3	18,5	17,6	20,1	32,6	22,0
Rio Grande do Sul	86,6	78,5	76,6	73,2	75,7	78,1
Santa Catarina	87,1	57,5	56,3	66,4	40,2	61,5
Sergipe	83,4	65,5	59,5	56,9	63,4	65,7
São Paulo	63,0	61,0	49,6	63,4	65,7	60,5
Tocantins	53,6	42,4	39,1	40,3	38,8	42,7
Total	79,1	65,4	59,8	62,8	59,4	65,3

Fonte: Giuberti (2005)

Em 1995 dentre os 27⁷ estados da federação, 24 estados apresentaram despesas com pessoal/ receita corrente líquida acima do limite da Lei. A média da despesa de pessoal/ receita corrente líquida em 1995 foi 79,1%.

⁷ Incluindo o Distrito Federal.

Em 1996 permaneceram 19 estados acima do limite e a média das despesas de pessoal/ receitas corrente líquida da federação diminuiu para 65,4%.

Em 1997 prossegue a diminuição do número de estados acima dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, somente 13 estados continuaram acima do limite. Em 1998 o número de estados acima do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal decresceu para 10, porém a média despesa com pessoal/ receita corrente líquida alcançou 62,8%. E por fim em 1999 os estados que apresentaram gastos com pessoal maior que 60% da receita corrente líquida elevaram para 14, entretanto a média dos gastos com pessoal/receita corrente líquida diminuiu para 59,4%.

TABELA 9: Variação da despesa com pessoal/receita corrente líquida em (%) entre 1995-1999

Estados	1995 (A)		1999 (B)		Variação (B-A)
	GRUPO 1	GRUPO2	GRUPO1	GRUPO2	
AC	81,4			59,6	(21,8)
AL	80,8		74,3		(5,3)
AM		51,5		47,2	(4,3)
AP	85,8			54,8	(31)
BA	69,3			55,4	(13,9)
CE	65,7			52,7	(13)
DF	85,2		91		(5,8)
ES	81,8		63,9		(17,9)
GO	85,6		73,3		(12,3)
MA	70,4			52,4	(18)
MG	104,5		70,8		(33,7)
MS	82,7		63,4		(19,3)
MT	87,5			53,1	(34,4)
PA	70,4		60,6		(9,8)
PB	68,5			55,2	(13,3)
PE	90,9		74,8		(16,1)
PI	93,9		65,4		(28,5)
PR	70,8			57,3	(13,5)
RJ	134		84		(50)
RN	89		61,9		(27,1)
RO	96,5		81,4		(15,1)
RR		21,3		32,6	(11,3)
RS	86,6		75,7		(10,9)
SC	87,1			40,2	(46,9)
SE	83,4		63,4		(20)
SP	63		65,7		2,7
T0		53,6		38,8	(14,8)
Total	79,1			59,4	(19,7)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN (2007)

Obs: entre parênteses os valores são negativos

Conforme mostra a tabela acima quase todos os estados empreenderam diminuições significativas dos gastos com pessoal/ receita corrente líquida, mesmo aqueles que não alcançaram os limites. Os estados que realizaram

as diminuições mais expressivas foram: Acre -21,8; Minas Gerais -33,7; Mato Grosso -34; Piauí -28 ; Rio de Janeiro -50, Rio Grande do Norte -27,1; Santa Catarina -46,9 e Sergipe -20.

O decréscimo das despesas com pessoal antes da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal é resultado da implementação da Lei Camata I e II, que já estabelecia os limites para os gastos com pessoal/ receita corrente líquida.

Para compreender o comportamento dos gastos com pessoal os estados foram divididos em dois grupos. O primeiro grupo é composto que por estados que possuíam a despesa com pessoal/ receita corrente líquida acima de 60%. O segundo grupo é formado por estados que apresentaram a despesa com pessoal/ receita corrente líquida abaixo de 60%.

Dentro dos estados do grupo 1 alguns se destacaram devido aos gastos excessivos com pessoal, apresentando no período a seguintes médias gastos com pessoal/ receita corrente líquida: Distrito Federal 80,4%; Alagoas 74,3%; Espírito Santo 68,5%; Goiás 70,2%; Minas Gerais 65,1%; Mato Grosso 65,4%; Mato Grosso do Sul 64,5%; Pernambuco 76,7%; Piauí 73,1%; Paraná 65,2%; Rio de Janeiro 100,3%; Rio Grande do Norte 71,4%; Rondônia 79,3%; Rio Grande do Sul 78,1% e Sergipe 65,7%.

No final do período houve uma diminuição do número de estados neste grupo, no início havia 24 e no final permaneceram 15. Conseqüentemente o número de estados com gastos com pessoal/receita corrente líquida abaixo de 60% elevou. No início do período havia apenas 3 estados no grupo 2, o número de estados integrantes do grupo 2 elevou para 12 . Entre 1995-1999 a maioria dos estados estava empreendendo esforços para execução de ajustes fiscais bem sucedidos ao corte de despesas com pessoal.

Para a análise do comportamento dos gastos com pessoal entre 2000-

2006 foram utilizadas as despesas de pessoal do poder executivo/ receita corrente líquida, uma vez que o Tesouro Nacional não divulgou as despesas com pessoal dos outros dois poderes.

Tabela 10: Despesa com Pessoal do Poder Executivo / Receita Corrente Líquida entre 2000-2006 (%)

Estado/ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média
Acre	47	47	45	48	48	44	48	47
Alagoas	44	44	46	48	48	43	45	45
Amazonas	44	40	39	40	40	40	41	41
Amapá	36	37	31	37	39	34	41	36
Bahia	35	38	41	44	41	40	42	40
Ceará	42	41	39	41	40	42	38	40
Distrito Federal	32	34	32	33	30	34	41	34
Espírito Santo	44	40	41	36	33	32	32	37
Goiás	49	45	43	45	43	39	42	44
Maranhão	48	46	40	46	42	40	35	43
Minas Gerais	63	62	61	57	48	43	44	46
Mato Grosso do Sul	45	48	34	37	37	37	43	40
Mato Grosso	42	39	36	37	35	37	40	38
Pará	42	42	43	44	43	41	44	43
Paraíba	42	39	48	52	50	44	45	46
Pernambuco	49	48	46	46	44	43	42	45
Piauí	45	47	48	52	48	46	43	47
Paraná	45	49	44	46	46	45	44	46
Rio de Janeiro	39	35	37	39	31	30	27	34
Rio Grande do Norte	41	45	49	48	46	48	48	46
Rondônia	45	39	31	38	37	36	39	38
Roraima	38	32	31	24	29	25	28	30
Rio Grande do Sul	61	51	48	48	43	40	41	47
Santa Catarina	52	46	49	44	44	42	43	46
Sergipe	57	47	46	47	42	37	42	46
São Paulo	49	47	47	46	44	42	42	45
Tocantins	34	35	35	36	39	34	44	37
Total	47	45	45	44	41	40	40	43

Fonte: STN (2007)

Após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal verifica-se a continuidade das melhoras nos indicadores despesas com pessoal. No primeiro ano de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, sete estados - Goiás, 49%; Minas Gerais, 63%; Pernambuco, 49%; Rio Grande do Sul, 61%; Santa Catarina, 52%; Sergipe, 57% e São Paulo, 49% - ultrapassou os limites de 49% da despesa com pessoal do poder executivo/ receita corrente líquida. Porém em 2001 dois estados havia ultrapassado o limite, Minas Gerais 63% e Rio Grande do Sul 59% .

Em 2002, Minas Gerais e Santa Catarina apresentaram as despesas com pessoal do executivo/receita corrente líquida acima dos limites determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, respectivamente 61% e 49%. No ano seguinte Minas Gerais com 57%; Paraíba com 52% e Piauí com 52% foram os estados que não cumpriram os limites. Em 2003, apenas Paraíba com 50% apresentou a relação despesa com pessoal do poder executivo/ receita corrente líquida maior que 49%. No biênio 2005-2006 todos estados cumpriram o limite determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

TABELA 11: Variação das despesas com pessoal do poder executivo/ receita corrente líquida em (%) entre 2000-2006

Estados	2000 (A)		2006 (B)		Variação (B-A)
	GRUPO 1	GRUPO2	GRUPO1	GRUPO2	
AC		47		48	1
AL		44		45	1
AM		44		41	(3)
AP		36		41	5
BA		35		42	7
CE		42		38	(4)
DF		32		41	9
ES		44		32	(12)
GO	49			42	(7)
MA		48		35	(13)
MG	63			44	(19)
MS		45		43	(2)
MT		42		40	(2)
PA		42		44	2
PB		42		45	3
PE	49			42	(7)
PI		45		43	(2)
PR		45		44	(1)
RJ		39		27	(12)
RN		41		48	7
RO		45		39	(6)
RR		38		28	(10)
RS	61			41	(20)
SC	52			43	(9)
SE	57			42	(15)
SP	49			42	(7)
T0		34		44	10
Total		47		40	(7)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN (2007)

Obs: entre parênteses os valores são negativos

Dividimos novamente os estados em dois grupos a fim de compreender seus comportamentos. O primeiro grupo é caracterizado por ter empreendido esforços para diminuição das despesas com pessoal / receita

corrente líquida. Dado que, suas as despesas com pessoal/ receita corrente líquida ultrapassavam os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No primeiro grupo seis estados se destacaram devido aos esforços empreendidos para diminuir a despesa com pessoal do poder executivo durante o período. Os estados que alcançaram diminuições expressivas da despesa com pessoal do poder executivo/ receitas corrente líquidas foram: Rio Grande do Sul que 21 pontos percentuais; Minas Gerais 19 pontos percentuais; Sergipe 15 pontos percentuais; Maranhão 13 pontos percentuais e; por último Espírito Santo e Rio de Janeiro com 12 pontos percentuais.

Dentro deste grupo estão inseridos os estados que possuem as maiores receitas tributárias. Segundo Oliveira (2005) no período de 2000-2004 os nove estados arrecadaram cerca de 80% da receita corrente líquida foram responsáveis por 73,7% da despesa de pessoal do poder executivo. Estes estados são: São Paulo; Minas Gerais; Rio de Janeiro; Rio Grande do Sul; Paraná; Bahia; Santa Catarina; Pernambuco, Goiás e Espírito Santo.

O decréscimo das despesas com pessoal/ receita corrente líquida é resultado de basicamente da interação de três medidas: i) a aplicação da Lei Camata, que resultou na diminuição dos gastos com pessoal desde 1995 ii) o recadastramento de pessoal, a reestruturação de carreiras, a redução de jornadas de trabalho e das horas extras, com o objetivo de atender aos Programas de Ajuste Fiscal e; iii) o aumento da receita tributária após a promulgação de Lei de Responsabilidade.

Deve-se salientar que a despesa com pessoal apresenta um componente “vegetativo” que limita a queda mais significativa dessa despesa, principalmente quando a receita orçamentária não apresenta crescimento expressivo. Diante disto, não devem ser menos prezados os esforços realizados por esses estados para reduções dos gastos.

O segundo grupo é caracterizado pelo baixo comprometimento de sua receita corrente líquida com gasto com pessoal, mesmo no período anterior a aplicações da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sendo assim, alguns estados puderam elevar a despesa com pessoal/ receita corrente líquida, sem, contudo terem ultrapassado o limite definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quatro estados se destacaram devido as elevações significativas das despesas com pessoal do poder executivo/ receita corrente líquida, sem ultrapassar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal: Tocantins 10%; Distrito Federal 9%; Rio Grande do Norte e Bahia 7%. A Lei de Responsabilidade Fiscal ao estabelecer um único limite para os gastos com pessoal/ receita corrente líquida não dispensou a devida importância as diversidades fiscais dos estados, pois incentivou a elevação de gastos com pessoal em alguns estados.

2.2 O COMPORTAMENTO DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA ENTRE 2000 – 2006

As tentativas do governo federal em controlar o endividamento dos governos subnacionais não impediram a aceleração do endividamento nas últimas duas décadas. Como resposta a União submeteu aos estados e municípios medidas mais rigorosas.

Em 1993 a implementação do Programa de Reorganização dos Bancos Estaduais – Proes condicionou a revisão dos acordos de rolagem das dívidas estaduais à privatização de empresas, bem como o saneamento dos bancos estaduais para posterior privatização. Em 1995 aplicou o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados – o Parafe que juntamente com a Lei nº 9.496 de 1997 se caracterizavam por possuir regras mais restritivas as condições de financiamento das dívidas

estaduais. Em 2000 com a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal, ratificou os esforços empreendidos anteriormente para o efetivo controle do endividamento dos estados com o estabelecimento de limites para dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida.

O objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal ao fixar os limites para o endividamento dos governos subnacionais é promover o decréscimo da dívida pública para 40% do PIB dentro de 15 anos. Um aspecto a ser ressaltado nos limites para o endividamento está justamente no fato que cada estado pode adotar um ritmo diferente de redução da dívida, pois depende da proporção da dívida consolidada líquida em relação suas receitas correntes líquidas em dezembro de 2001.

Tabela 12: Dívida Consolidada Líquida/ Receita Consolidada Líquida entre 2000-2006

Estado/ano	2000	2001	2002	2003	2004	Média	2005	2006	Média
Acre	1,04	0,83	0,73	0,68	0,62	0,78	0,45	0,52	0,48
Alagoas	2,23	1,78	2,36	2,77	2,64	2,3	2,25	2,22	2,23
Amazonas	1,00	0,69	0,67	0,56	0,45	0,67	0,37	0,33	0,35
Amapá	0,05	0,05	0,28	0,28	0,23	0,18	0,11	0,11	0,11
Bahia	1,64	1,71	1,82	1,63	1,42	1,64	1,17	1,02	1,09
Ceará	0,87	0,94	1,18	1,06	0,92	0,99	0,73	0,6	0,67
Distrito Federal	0,36	0,35	0,40	0,36	0,28	0,35	0,35	0,33	0,34
Espírito Santo	0,98	0,83	1,16	1,02	0,73	0,94	0,44	0,34	0,39
Goiás	3,13	2,81	2,77	2,40	2,21	2,66	1,85	1,82	1,83
Maranhão	2,58	2,10	2,73	2,22	1,74	2,27	1,33	1,15	1,24
Minas Gerais	1,41	2,34	2,63	2,43	2,24	2,21	2,03	1,89	1,96
Mato Grosso do Sul	3,10	2,94	3,10	2,67	2,33	2,82	2,01	1,81	1,91
Mato Grosso	2,50	1,97	1,59	1,76	1,30	1,82	1,11	1,1	1,11
Pará	0,57	0,63	0,67	0,61	0,60	0,6	0,46	0,44	0,45
Paraíba	1,53	1,00	1,42	1,17	1,08	1,24	0,89	0,76	0,82
Pernambuco	0,86	1,12	1,25	1,17	1,04	1,08	0,83	0,67	0,75
Piauí	1,73	1,74	1,64	1,52	1,42	1,61	1,09	0,85	0,97
Paraná	1,29	1,34	1,24	1,05	1,08	1,2	1,29	1,26	1,27
Rio de Janeiro	2,07	1,90	2,35	2,01	2,04	2,07	1,9	1,72	1,81
Rio Grande do Norte	0,71	0,54	0,65	0,53	0,38	0,56	0,32	0,26	0,29
Rondônia	1,11	1,05	1,45	1,21	1,01	1,17	0,85	0,72	0,78
Roraima	0,31	0,28	0,35	0,43	0,04	0,28	0,15	0,1	0,13
Rio Grande do Sul	2,66	2,51	2,79	2,80	2,83	2,72	2,58	2,53	2,56
Santa Catarina	1,83	1,45	1,95	1,67	1,64	1,71	1,19	1,09	1,14
Sergipe	0,88	0,78	0,73	0,68	0,65	0,74	0,45	0,57	0,51
São Paulo	1,93	1,97	2,27	2,24	2,23	2,12	1,97	1,89	1,93
Tocantins	0,35	0,27	0,37	0,26	0,35	0,32	0,14	0,13	0,13
Brasil	1,70	1,73	1,95	1,83	1,74	1,37	2,41	0,97	1,01

Fonte: STN (2007)

Obs: em negrito os estados acima do limite de endividamento da Lei de Responsabilidade Fiscal

Em 2000, o primeiro ano da Lei de Responsabilidade Fiscal, 7 estados possuíam dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida acima do

limite - Alagoas 2,23; Goiás 3,13; Maranhão 2,58; Mato Grosso do Sul 3,10; Mato Grosso 2,50; Rio de Janeiro 2,07 e Rio Grande do Sul, 2,66. A média da dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida para os estados com endividamento alto foi 2,61.

Em 2001 o número de estados que estavam acima do limite diminuiu para 5 - Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. A média da dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida para os estados que apresentaram acima do limite foi 2,54.

No biênio de 2002-2003 o número de estados que ultrapassaram o limite elevaram para 8: Alagoas com 2,36 e 2,77; Goiás 2,77 e 2,4; Maranhão 2,73 e 2,22; Minas Gerais 2,63 e 2,43; Mato Grosso do Sul 3,10 e 2,67; Rio de Janeiro 2,35 e 2,01; Rio Grande do Sul 2,79 e 2,80; e São Paulo 2,27 e 2,24. A média da dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida dos estados acima do limite no biênio decresceu, em 2002 foi 2,62 e em 2003 foi para 2,44.

Em 2004 o Maranhão atingiu o limite, o restante dos estados - São Paulo 2,23; Mato Grosso do Sul 2,33, Minas Gerais 2,24; Goiás 2,21 e Alagoas 2,64 - embora não tenham alcançado o limite diminuíram seus níveis de endividamento.

Com a Resolução do Senado Federal nº 40 /2001 entrando em vigor em maio de 2005, os estados foram obrigados a cumprir o limite impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo que, os estados que excederem deve diminuir no mínimo 1/15 em cada exercício.

A aplicabilidade da Resolução do Senado Federal nº40/2001, impactou nos estados com endividamento alto, pois apenas 4 estados permaneceram além do limite: Alagoas 2,25; Minas Gerais 2,03; Mato Grosso do Sul 2,01 e Rio Grande do Sul 2,58. Em 2006 restou apenas dois estados acima do limite, Alagoas 2,22 e Rio Grande do Sul 2,53.

Novamente recorreremos a divisão dos estados em grupos para entender melhor o comportamento do endividamento dos estados após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a entrada em vigor da Resolução do Senado Federal nº 40/2001, vamos novamente dividir os estados em grupos. O grupo 1 é constituído por estados que possuem baixo endividamento, ou seja, dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida é situada abaixo de 1,0. O grupo 2 é formado por estados com endividamento intermediário, em que a dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida se situa entre 1,0 e 1,8. E o grupo 3 tem como integrantes os estados com endividamento alto, sendo que a dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida está acima de 1,8.

Foi analisada a evolução do nível de endividamento dos estados desde a promulgação da Lei de Responsabilidade até 2006, por meio da divisão do período em dois subperíodos. O primeiro subperíodo de 2000-2004 refere-se ao início da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal até o último exercício anterior ao vigor da Resolução do Senado Federal nº 40/2001. O segundo subperíodo é o biênio 2005-2006, corresponde ao período em que entra em vigor a Resolução do Senado Federal até o último exercício que a Secretária do Tesouro Nacional disponibilizou dados.

Tabela 13: Divisão dos estados de acordo com grau de endividamento em grupos nos períodos de 2000-2004 e 2005-2006

Período	2000-2004(1)			2005-2006(2)			Varição Média (2-1)
Estado	GRUPO 1	GRUPO 2	GRUPO 3	GRUPO1	GRUPO2	GRUPO3	
AC	0,78			0,48			(0,30)
AL			2,30			2,23	(0,07)
AM	0,67			0,35			(0,32)
AP	0,18			0,11			(0,07)
BA		1,64			1,08		(0,55)
CE	0,99			0,67			(0,32)
DF	0,35			0,34			(0,01)
ES	0,94			0,39			(0,55)
GO			2,66			1,83	(0,83)
MA			2,27		1,24		(1,03)
MG			2,21			1,96	(0,25)
MS			2,81			1,91	(0,91)
MT			1,82		1,11		(0,71)
PA	0,60			0,45			(0,15)
PB		1,24		0,82			(0,42)
PE		1,08		0,75			(0,33)
PI		1,61		0,97			(0,64)
PR		1,20			1,27		0,07
RJ			2,07			1,81	(0,26)
RN	0,56			0,29			(0,27)
RO		1,17		0,78			(0,39)
RR	0,28			0,13			(0,15)
RS			2,72			2,56	(0,16)
SC		1,71			1,14		(0,57)
SE	0,74			0,51			(0,23)
SP			2,12			1,93	(0,19)
TO	0,32			0,13			(0,19)
Total	0,58	1,47	2,36	0,48	1,17	1,76	(0,36)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN (2007)

Obs: os valores entre parênteses são negativos

No subperíodo 2000-2004 onze estados estavam no primeiro grupo: Acre;

Amazonas; Amapá; Ceará; Distrito Federal; Espírito Santo; Pará; Rio Grande do Norte; Roraima; Sergipe e Tocantins. O segundo grupo era composto por oito estados: Bahia; Paraíba; Mato Grosso; Paraná; Santa Catarina; Piauí; Rondônia e Pernambuco. O terceiro grupo foi formado por oito estados: Alagoas; Goiás; Minas Gerais; Mato Grosso do Sul; Rio de Janeiro; Rio Grande do Sul; São Paulo e Maranhão.

No subperíodo entre 2005-2006 houve mudanças significativas na disposição dos estados entre os grupos. O primeiro grupo teve seu número de integrantes elevados, isto é, quatro estados – Pernambuco, Piauí, Rondônia e Pernambuco - anteriormente localizados no segundo grupo migraram para o primeiro grupo, a média da dívida consolidada líquida/receita corrente líquida do primeiro grupo diminuiu para 0,48.

Já o segundo grupo teve número de integrantes reduzido para 5, pois perdeu quatro integrantes para o primeiro grupo e ganhou um integrante, o Maranhão, advindo do terceiro grupo. A média da dívida consolidada líquida/receita corrente líquida diminuiu cerca de 20% em relação ao período anterior.

O terceiro grupo no subperíodo entre 2005-2006 é composto por 7 estados, isto é, houve a perda de apenas de um estado, o Maranhão, mencionado anteriormente, porém a média da dívida consolidada líquida/receita corrente líquida diminuiu consideravelmente em relação ao período anterior de 2,36 para 2,02.

Embora o terceiro grupo não tenha tido grandes variações, os estados que excederam o limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal decresceram significativamente. No subperíodo anterior todos os estados que compunham o terceiro grupo estavam acima do limite fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal diferentemente do subperíodo entre 2004-2006 que apenas 2 estados.

Com exceção do Paraná, as variações da média dívida consolidada líquida/receita corrente líquida entre os dois subperíodos foram negativas, ou seja, os níveis de endividamento diminuíram. Destaque para atuação do Maranhão -1,03; do Mato Grosso do Sul - 0,91 e de Minas Gerais -0,83. Todos os indicadores sobre o comportamento do endividamento estadual demonstram que os estados têm empreendido decréscimo no endividamento.

2.3 RESULTADO PRIMÁRIO ENTRE 1995 – 2006

Nos anos que antecedem as trocas de mandatos com frequência era observado aumento do endividamento público. Este fenômeno muitas vezes ocorre devido ao comportamento oportunista dos governantes que recorre à elevação de gastos públicos com dois intuitos: i) a execução de projetos de apelo popular com objetivo de angariar votos entre a população e; ii) a elevação dos compromissos do governo nos exercícios seguintes com o fim de prejudicar a gestão do próximo governante.

A Lei de Responsabilidade Fiscal fixou uma série de regras com o objetivo de extinguir os comportamentos oportunistas dos governantes, como a “Regra Ouro”, em que a criação de uma despesa deverá ser obrigatoriamente acompanhada da criação de uma receita. Outra regra é a proibição da criação de despesas no último ano de mandato que sejam debitadas no mandato seguinte.

A efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal depende da eliminação dos persistentes déficits primários. Por isso iremos analisar os resultados primários antes e após a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal para verificar se houve continuidade dos déficits primários.

Tabela 14: Resultado Primário dos Estados entre 1995-2000 (R\$ mil)

Estado/ano	1995	1996	1997	1998	1999	Média
AC	(76.858)	35.220	(10.079)	(29.796)	(57.131)	(27.729)
AL	49.787	(252.088)	170.013	178.667	(4.723)	28.331
AM	(65.556)	243.929	157.583	(90.441)	118.651	72.833
AP	(26.256)	57.970	5.943	25.033	34.085	19.355
BA	(41.479)	(51.362)	(455.444)	(2.511.030)	(161.828)	(644.228)
CE	(27.688)	25.906	(168.585)	(493.433)	(898.297)	(312.419)
DF	4.811	(144.635)	(103.171)	(58.052)	97.526	(40.704)
ES	(295.120)	(168.026)	(312.239)	(587.799)	(195.757)	(311.788)
GO	(20.592)	(61.449)	(211.067)	(752.791)	(511.301)	(311.440)
MA	120.068	50.766	278.196	268.856	(180.405)	(107.496)
MG	(1.324.097)	(238.696)	16.909	(3.841.291)	1.061.472	(865.141)
MS	52.820	(159.808)	(58.688)	(216.259)	103.942	(55.598)
MT	(228.322)	94.857	13.730	(324.598)	227.224	(43.422)
PA	19.588	(73.225)	(45.317)	(305.853)	(136.083)	(108.178)
PB	45.480	60.029	(42.481)	(8.241)	14.947	13.946
PE	(88.373)	(185.049)	21.620	(1.433.403)	(58.409)	(348.723)
PI	(60.996)	18.831	25.993	43.576	71.195	19.720
PR	(168.094)	(523.510)	(1.260.382)	(3.038.794)	(5.384.103)	(2.041.357)
RJ	(1.271.298)	(2.411.813)	(2.444.248)	(2.671.459)	(1.401.485)	(2.040.061)
RN	(55.123)	(86.017)	(136.889)	(556.531)	(3.998)	(167.712)
RO	(153.283)	(43.054)	(18.734)	(587.197)	25.391	(155.375)
RR	(33.721)	(11.299)	(2.640)	12.382	17.248	(3.606)
RS	(309.471)	(925.294)	(1.328.781)	(3.793.179)	(384.812)	(1.348.307)
SC	(148.867)	(96.732)	88.759	(144.450)	19.619	(56.334)
SE	(52.331)	(25.737)	(115.921)	(353.340)	(68.907)	(123.247)
SP	(250.763)	370.345	(5.525.297)	499.142	577.519	(865.811)
TO	(15.253)	(243.915)	(35.520)	8.294	64.077	(44.463)
Total	(4.420.987)	(4.743.856)	(11.411.774)	(20.761.986)	(7.014.343)	(9.868.954)

Fonte: STN (2007)

Obs: entre parênteses os valores são negativos

Em 1995 dos 27 estados da federação 21 apresentaram déficits primários, 8 estados – Bahia, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo – foram responsáveis por cerca de 80% dos déficits

primários. O déficit primário total em 1995 foi R\$ 4,42 bilhões.

No biênio 1996-1997 persistiu o número alto de estados deficitários, 18 estados, isto é, 66% dos estados da federação. O resultado primário quase variou, em 1996 o déficit primário foi R\$ 4,7 bilhões e a participação dos 8 estados mais deficitários alcançou 83%. Já em 1997 o déficit primário foi R\$ 11,4 bilhões, mais que duplicou em relação a 1996 e os 8 estados mais deficitários foram responsáveis por 97% deste déficit primário, com destaque para São Paulo que sozinho foi responsável por 48% do déficit primário dos estados.

Em 1998 o déficit primário duplica novamente registrando R\$ 20,7 bilhões e o número de estados deficitários elevou para 20. A participação dos 8 estados que concentram o déficit primário diminuiu para 78%, e diversamente do ano anterior São Paulo fecha este exercício superavitário.

É imprescindível destacar que no triênio 1997-1999, anos de troca de mandato, houve picos de desequilíbrios nas finanças estaduais, pois os déficits primários foram aprofundados e o número de estados deficitários elevaram. Em 1997, ano anterior as eleições estaduais, inicia o aumento de déficits, em 1998, ano eleitoral, os desequilíbrios atinge o pico. Em 1999 ainda que sob reflexos do período eleitoral os estados deficitários decresceram para 14 e o déficit primário diminuiu para R\$ 7,01 bilhões. A intensificação dos desequilíbrios em anos eleitorais atesta a existência de comportamentos oportunistas dos governantes.

O resultado primário médio no período foi de R\$ - 9,86 bilhões, ou seja, os estados persistiram deficitários. Portanto, durante o período de 1995-1999 as finanças estaduais foram caracterizadas por desequilíbrio.

Tabela 15: Resultado Primário dos Estados entre 2000-2006 (R\$ mil)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Média
AC	(12.816)	158.116	87.381	135.307	102.225	124.235	(84.536)	72.844
AL	103.170	899.476	374.707	234.552	212.303	211.582	n.d.	339.298
AM	495.487	(216.407)	305.789	365.567	215.373	148.872	150.659	209.334
AP	83.863	130.278	157.211	184.697	236.990	380.183	n.d.	195.537
BA	76.064	170.920	642.037	719.094	981.233	896.168	1.192.858	668.339
CE	21.392	328.184	434.040	577.008	585.152	787.927	211.278	420.711
DF	108.252	219.461	148.399	173.900	231.868	199.079	53.119	162.011
ES	(29.776)	637.159	625.954	894.388	1.135.802	1.297.886	1.163.835	817.892
GO	(44.906)	372.907	214.790	1.043.253	537.178	715.326	843.786	529.047
MA	271.324	(77.911)	369.591	722.474	1.045.058	1.472.428	1.217.841	717.257
MG	(315.347)	270.555	448.874	1.238.375	1.523.275	1.928.250	1.937.082	1.004.437
MS	(72.073)	(207.907)	411.944	384.727	502.946	255.025	304.158	225.545
MT	29.726	360.482	408.808	546.098	553.901	606.455	448.470	421.991
PA	114.210	123.847	134.631	214.679	176.106	265.628	(60.639)	138.351
PB	253.512	(23.364)	275.440	356.294	300.370	320.488	288.831	253.081
PE	(486.581)	(442.781)	(238.033)	293.126	410.291	646.931	585.795	109.821
PI	(138.102)	(160.087)	259.079	279.283	257.166	469.749	213.995	168.726
PR	2.520.608	643.313	755.537	1.303.444	1.261.011	1.395.255	93.985	1.139.021
RJ	1.096.659	721.296	255.808	1.860.623	2.204.018	1.971.290	1.891.736	1.428.775
RN	71.227	138	52.032	149.045	188.105	213.386	180.922	122.122
RO	167.581	86.724	37.176	141.326	125.620	203.398	154.783	130.994
RR	(61.909)	596.265	222.550	323.672	307.695	640.074	327.622	336.567
RS	455.044	(294.643)	(64.528)	(99.580)	35.979	572.131	454.197	151.228
SC	(17.289)	720.275	(855.391)	643.742	439.017	522.516	588.959	291.689
SE	(28.671)	(56.224)	148.614	98.488	26.534	263.231	(1.426.600)	(139.232)
SP	1.606.756	2.556.917	3.011.269	3.549.842	3.704.348	3.458.154	5.028.344	3.273.661
TO	140.916	161.139	85.646	106.083	44.642	188.984	120.765	121.167
Total	6.408.321	8.093.942	8.709.355	16.439.507	17.344.632	20.154.632	15.881.243	13.290.233

Fonte: STN (2007)

O segundo período analisado, entre 2000-2006, tem o objetivo de detectar se houve as alterações no resultado primário dos estados após a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já em 2000 são observadas modificações significativas, uma vez que, o número de estados que apresentou déficit primário diminuiu vertiginosamente.

Apenas 10 estados – Acre, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Roraima, Santa Catarina e Sergipe - permaneceram deficitários. É mister enfatizar que o resultado primário dos estados apresentou um superávit de R\$ 6,4 bilhões, divergente do déficit de R\$7,01 do ano anterior.

Em 2001 o número de estados deficitários decresceu para 7 estados – Amazonas, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Sul e Sergipe. O resultado primário total durante este ano apresentou uma variação positiva de R\$1,6 bilhão. Em 2002 apesar do resultado primário dos estados não apresentar variação houve continuidade da diminuição de estados deficitários, os estados que apresentaram déficits primários decresceu para 3 estados – Pernambuco, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Em 2003 não só o número de estados deficitários permaneceu diminuindo, apenas 1 estado – Rio Grande do Sul – como os superávits primários elevaram para R\$ 16,4 bilhões. Entre 2004-2005 todos os estados obtiveram resultados primários positivos e o biênio acumulou um superávit primário da ordem de R\$37 bilhões.

A média do resultado primário no período foi de R\$ 13,3 bilhões, diversamente dos déficits primários nos anos anteriores a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Estes resultados podem ser apontados como forte indicativo que a Lei de Responsabilidade Fiscal está cumprindo seus objetivos.

Dois aspectos merecem ser ressaltados em relação aos dois períodos analisados: i) no período posterior a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal não houve concentração de déficits primários em um grupo de estados; ii) não foi verificada a intensificação de desequilíbrios fiscais em anos de eleições estaduais.

A análise das variáveis de controle da Lei de Responsabilidade Fiscal dá indicativos que embora em intervalos de tempo diferentes, os estados se adequaram às regras, sendo que, os estados que tiveram um intervalo menor são os que se encontravam dentro ou próximos dos limites, já os estados que apresentaram intervalo maior são aqueles que empreenderam os maiores esforços para se adequarem. No próximo capítulo iremos investigar se a Lei de Responsabilidade Fiscal teve diferentes graus de efetividade e se teve quais os fatores que determinaram os diferentes impactos da Lei.

CAPÍTULO 3: OS DIFERENTES IMPACTOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ENTRE AS REGIÕES BRASILEIRAS

Os estudos que tratam sobre as regras fiscais estão longe de chegar a um consenso sobre o papel das mesmas no direcionamento de gestões menos discricionárias. Para autores como INMAN (1996) e KOPITS (2004) as regras fiscais são suficientes para gerar disciplina fiscal, mas para ALESINA & PEROTTI (1994) e SCHICK (2004) as interações estratégicas e o compromisso político dos governantes determinam o comportamento fiscal. Apesar das diferentes posições sobre o papel das regras fiscais elas estão presentes em um número substancial de países.

No Brasil a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal tem relacionado os resultados da aplicabilidade da lei com as interações das diferentes categorias de instituições: 1) os determinantes políticos do desempenho fiscal; 2) a composição e magnitude de receitas e despesas dos estados; e 3) a expectativa de aplicação da Lei de Crimes Fiscais. Os recentes estudos sobre os determinantes dos comportamentos fiscais chegaram a resultados convergentes, onde a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal representa um dos principais fatores para restabelecimento do equilíbrio fiscal.

Para SOUZA (2006) as regras fiscais têm relevância no comportamento fiscal, embora após a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal os determinantes políticos, socioeconômicos e orçamentários continuaram a exercer influências significativas na execução fiscal. Em outras palavras, as instituições legais, aliadas aos fatores políticos, orçamentários e socioeconômicos influenciam no comportamento fiscal dos governos estaduais.

ROCHA & GIUBERTI (2004) apresentaram resultados semelhantes, primeiramente destacaram que após a Lei de Responsabilidade Fiscal vários estados apresentaram ajustes fiscais bem sucedidos, isto é “as consolidações fiscais verificadas após a promulgação da Lei de

Responsabilidade Fiscal têm maior probabilidade de estabilizarem a razão dívida/PIB, pois a melhora orçamentária foi obtida cortando-se gastos “intocáveis”. E por último ROCHA & GIUBERTI (2004) salientam que os ajustes fiscais bem sucedidos estão diretamente relacionados com gastos com pessoal/receita corrente líquida, portanto as variáveis de controle escolhidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal foi um dos responsáveis pela modificação do comportamento fiscal.

Para NAKAGUMA & BENDER (2005) a Lei de Responsabilidade Fiscal ocasionou ajustes fiscais, porém a forma e a intensidade se deram de maneira diferente entre os estados. “Os estados mais transparentes conseguiram reduzir de maneira significativa, tanto despesas quanto receitas, enquanto que os estados menos transparentes não conseguiram impor o mesmo padrão de ajustamento, sendo que nenhuma dessas reduções se deu de forma expressiva”.

Alguns trabalhos que tratam sobre a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal incluíram em suas análises variáveis de controle das heterogeneidades regionais, porém ainda não foram realizados trabalhos que mensurasse como a Lei de Responsabilidade Fiscal impactou em cada região. Especificamente não foram realizados trabalhos que tivessem como fim verificar se as diversidades regionais implicaram em diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste capítulo faremos testes econométricos para verificar se as heterogeneidades orçamentárias dos estados resultaram reações diferente a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para isso, primeiramente faremos uma descrição dos estados com objetivo padronizar comportamento fiscal das regiões e salientar suas as diversidades. No segundo momento explicitaremos a metodologia utilizada nas regressões e as variáveis que serão incluídas no modelo, e por último apresentaremos os resultados.

3.1 BREVE DESCRIÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS REGIONAIS

Os estados integrantes das regiões Norte e Nordeste, além de caracterizarem por apresentar níveis de endividamento baixo⁸, correspondem aos estados que detêm as menores concentrações demográficas e econômicas. Menor concentração demográfica implica em menores demandas sociais, ou seja, os encargos relacionados com fornecimento de serviços públicos como educação e cultura, saúde e saneamento, trabalho e habitação são menores.

Tabela 16: Ranking de distribuição da população brasileira em 2004

Estados	%	Acumulada	Estados	%	Acumulada
1-São Paulo	21,86	21,86	15-Amazonas	1,70	87,70
2-Minas Gerais	10,50	32,36	16-Piauí	1,66	89,36
3-Rio de Janeiro	8,43	40,79	17-Alagoas	1,65	91,01
4-Bahia	7,63	48,42	18 - Rio Grande Norte	1,63	92,64
5-Rio Grande do Sul	5,96	54,38	19-Mato Grosso	1,49	94,13
6-Paraná	5,61	59,99	20-Mato Grosso do Sul	1,23	95,36
7-Pernambuco	4,63	64,62	21-Distrito Federal	1,23	96,59
8-Ceará	4,38	69,00	22-Sergipe	1,06	97,65
9-Pará	3,70	72,70	23-Rondônia	0,82	98,47
10-Maranhão	3,32	76,02	24-Tocantins	0,69	99,16
11-Santa Catarina	3,17	79,19	25-Acre	0,34	99,50
12-Goiás	2,98	82,17	26-Amapá	0,30	99,80
13-Paraíba	2,00	84,17	27-Roraima	0,20	100
14-Espírito Santo	1,82	86,00	Total	100	100
1-Sudeste	42,63	42,63	4-Norte	7,73	93,07
2-Nordeste	27,97	70,60	5-Centro-Oeste	6,93	100
3-Sul	14,74	85,34	Total	100	100

Fonte: apud JUNIOR FERREIRA (2006)

Em contrapartida a menor concentração econômica resulta em competências tributárias reduzidas. Sendo assim, os estados onde o número de atividade econômica é reduzido, impõem quase sempre aos

⁸ Com exceção do Maranhão e Alagoas que apresentaram endividamento alto.

gestores de políticas econômicas alternativas restritas para elevação da receita tributária. Após promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal a maioria dos estados integrantes das regiões Norte e Nordeste elevou a arrecadação tributária conseqüentemente elevou o valor da relação receita tributária/ receita corrente, porém a receita tributária/ receita corrente permanece pequena.

A União por meio das transferências intergovernamentais e gastos diretos em políticas de desenvolvimento regional promove a redistribuição horizontal dos recursos, uma vez que os estados que concentram as maiores arrecadações recebem os menores montantes de recursos. A distribuição de recursos tem como fim diminuir a heterogeneidades entre os estados.

As regiões Norte e Nordeste recebem do governo federal remessas substanciais de recursos por meio de transferências intergovernamentais devido as suas capacidades tributárias reduzidas. Sendo assim suas receitas corrente advém predominantemente das transferências intergovernamental. Conseqüentemente as regiões Norte e Nordeste são dependentes das transferências de recursos, uma vez que as receitas de transferência complementam a arrecadação própria garantindo os recursos para as execuções orçamentárias equilibradas.

Tabela 17: Receita Tributária/ Receita Corrente entre 2000-2006

Regiões	Estados	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
N	AC	0,16	0,17	0,19	0,21	0,22	0,22	0,20
	AM	0,62	0,61	0,61	0,58	0,57	0,59	0,58
	AP	0,16	0,17	0,17	0,17	0,16	0,18	0,17
	PA	0,45	0,42	0,42	0,45	0,48	0,49	0,46
	RO	0,50	0,47	0,48	0,50	0,51	0,50	0,49
	RR	0,21	0,19	0,19	0,16	0,19	0,18	0,18
	TO	0,29	0,31	0,31	0,25	0,31	0,29	0,29
NE	AL	0,38	0,41	0,39	0,42	0,40	0,42	0,40
	BA	0,65	0,57	0,54	0,55	0,53	0,51	0,55
	CE	0,57	0,49	0,49	0,49	0,51	0,50	0,50
	MA	0,32	0,31	0,32	0,35	0,34	0,37	0,34
	PB	0,40	0,30	0,40	0,42	0,43	0,39	0,40
	PE	0,61	0,48	0,49	0,51	0,50	0,49	0,52
	PI	0,37	0,34	0,33	0,28	0,38	0,35	0,34
	SF	0,36	0,35	0,35	0,34	0,37	0,35	0,36
	RN	0,46	0,43	0,43	0,45	0,47	0,47	0,46
CO	DF	0,35	0,37	0,37	0,42	0,67	0,66	0,54
	GO	0,73	0,71	0,66	0,62	0,60	0,63	0,66
	MT	0,60	0,58	0,59	0,61	0,66	0,66	0,67
	MS	0,65	0,55	0,65	0,66	0,62	0,59	0,61
SE	ES	0,70	0,71	0,71	0,71	0,68	0,67	0,68
	MG	0,65	0,66	0,70	0,66	0,66	0,66	0,67
	RI	0,56	0,59	0,61	0,59	0,60	0,58	0,58
	SP	0,78	0,80	0,79	0,79	0,79	0,77	0,78
S	PR	0,51	0,62	0,62	0,66	0,69	0,68	0,64
	SC	0,70	0,71	0,69	0,69	0,72	0,69	0,69
	RS	0,70	0,72	0,68	0,68	0,70	0,70	0,70

Fonte: STN (2007)

A região Centro-Oeste é caracterizada por ter densidade demográfica mediana, porém os gastos com pessoal e o nível de endividamento são elevados⁹. A receita corrente é composta principalmente por receita tributária, conseqüentemente as receitas advindas de transferências intergovernamentais têm um peso menor na receita corrente destes estados.

A região Sudeste é formada por estados com as maiores densidades demográficas e econômicas do país, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas

9 Exceção do Distrito Federal que apresenta o nível de endividamento baixo

Gerais são responsáveis por mais de 40% da população brasileira. A concentração econômica resulta nas maiores arrecadações tributárias, cerca de 60%¹⁰ da receita corrente líquida da federação no período entre 2000-2005. Portanto, a receita corrente destes estados são constituídas predominantemente de receitas tributárias.

As expressivas arrecadações tributárias são acompanhadas por elevados gastos orçamentários, apenas São Paulo é responsável por 31,2% do total dos gastos orçamentários dos estados. As despesas necessárias para manter o fornecimento de todas as funções tornam a realização de superávits primários complicados, mesmo com as elevadas receitas tributárias.

Os elevados gastos orçamentários é originado, sobretudo pelos gastos com pessoal, pois todos os estados da região apresentavam gastos com pessoal/receita corrente líquida acima do limite da Lei de Responsabilidade Fiscal. O descontrole dos gastos levou os estados da Região Sudeste possuírem o nível de endividamento alto, cerca de 70% da dívida consolidada líquida do país.

¹⁰ OLIVEIRA, J. C. Resultados da Aplicação de regras fiscais no Brasil no período 1998-2004

Tabela 18: Participação relativa do gasto orçamentário total de cada estado e do Distrito Federal no gasto total conjunto, em % média do período de 1995 -2001

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

Fonte: JÚNIOR FERREIRA (2006)

A região Sul também apresenta capacidade tributária e concentrações demográficas e econômicas significativas. As receitas tributárias destes estados são responsáveis pela maioria da receita corrente. Os gastos com pessoal são elevados, comprometendo a realização de execução fiscal equilibrada e o nível de endividamento situa-se entre intermediário – Paraná e Santa Catarina – e alto – Rio Grande do Sul.

3.2 METODOLOGIA

Os dados utilizados nas regressões foram extraídos da Execução Orçamentárias dos Estados, disponibilizados na Secretaria do Tesouro Nacional e o período analisado situa-se entre 1995-2005. As regressões foram realizadas com dados em painel modelo com efeitos fixos por meio do método de mínimos quadrados generalizados (MQG), com o *software*

views 5.1. As justificativas para utilização de dados em painel com efeitos fixos e método de mínimos quadrados generalizados serão discutidas a seguir.

3.2.1 DADOS EM PAINEL

GUJARATI (2006) conceitua os dados em painel como dados em que a mesma unidade de corte transversal é acompanhada ao longo do tempo, ou seja, dados em painel é um conjunto de dados que possuem duas dimensões - dados com aspecto de corte transversal e de séries de tempo. Sendo assim, a análise dados em painel permite capturar o comportamento das variáveis tanto na dimensão temporal quanto na espacial. A dimensão espacial refere-se a um conjunto observação de unidades em corte transversal (*cross-section*). Estas unidades podem ser empresas, países, grupos de pessoas etc. A temporal diz respeito às observações periódicas de um conjunto de variáveis, caracterizando essas unidades durante um espaço de tempo.

A utilização de dados em painel implica em vantagens substanciais: i) as técnicas de estimação em painel levam em conta explicitamente a heterogeneidade das unidades; ii) proporcionam dados mais informativos, ou seja, mais variabilidade e menos colinearidade entre as variáveis, mais grau de liberdade e mais eficiência; iii) são mais adequados ao estudo da dinâmica de mudança; iv) podem detectar e medir melhor os efeitos do que quando as observações são feitas por meio de corte transversal ou de série temporal; v) permitem estudar modelos mais complexos e vi) podem minimizar o viés que decorreria da agregação de unidades em grandes conjuntos. Enfim os dados em painel combinam um conjunto de vantagens em relação aos dados de corte transversal e de série temporal, e, sobretudo WOOLDRIDGE (2006) “permitem uma avaliação mais eficiente dos impactos de determinada decisão governamental”, que é o objetivo do presente trabalho.

A estimação dos dados em painel é realizada de duas maneiras, estima-se o modelo com efeitos fixos ou com efeitos aleatórios. O modelo com efeito fixo leva em conta uma correlação arbitrária entre o efeito não observado e as variáveis explicativas em qualquer período de tempo, assim, embora o intercepto possa diferir entre os indivíduos (empresas, governos etc), cada intercepto não se altera ao longo do tempo. Neste modelo a individualidade de cada unidade é considerada utilizando-se a variação do intercepto de cada unidade, mediante a introdução de *dummies*. Portanto, o modelo de efeitos fixos pressupõe que as inclinações são constantes, mas os interceptos são diferentes para cada grupo ou unidade transaccional.

Por exemplo, o modelo simples com duas variáveis:

$$Y_{it} = \beta_{1i} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + u_{it}$$

E o modelo de efeitos fixos com duas variáveis (em que são acrescentados *dummies* para diferenciar os indivíduos):

$$Y_{it} = \alpha_1 + \alpha_2 D_{2i} + \alpha_3 D_{3i} + \alpha_4 D_{4i} + \beta_{1i} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + u_{it}$$

Os modelos de efeitos aleatórios são utilizados quando assumimos que o efeito não observado não é correlacionado com cada variável explicativa. Esse modelo pressupõe que os efeitos não fazem parte do modelo, estes são totalmente exógenos e não correlacionados com os regressores. É incluído neste modelo o termo de erro composto, que é constituído por dois elementos de erro: elemento do corte transversal ou específico de cada unidade ε_i e o elemento combinado da série temporal e do corte transversal u_{it} .

$$Y_{it} = \beta_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + \varepsilon_i + u_{it}$$

ou

$$Y_{it} = \beta_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + \omega_{it}$$

onde $\varepsilon_i + u_{it} = \omega_{it}$

A diferença entre o modelo de efeitos fixos e o modelo de efeitos aleatórios é que no modelo de efeitos fixos cada unidade de corte transversal tem seu próprio valor de intercepto e, em todos N valores para N unidades de corte transversal. Já no modelo de efeitos aleatórios o intercepto representa o valor médio de todos os interceptos (de corte transversal) e o elemento erro representa o desvio aleatório do intercepto é o que se conhece como variável não observável ou latente. O modelo de efeitos aleatórios pode ser adequado quando se pressupõem que os ε_i e os X não estão correlacionados, entretanto quando são previstos que eles estejam correlacionados, então o modelo de efeitos fixos é o mais adequado.

Esse trabalho optou pela a utilização de efeitos fixos e não efeitos aleatórios devido a previsão de que os erros ε_i e os X são correlacionados, dado que as características das amostras representam o próprio universo de observações (os 27 estados brasileiros) e, não tem caráter aleatório. (HSIAO: 1989 e GRENEE:1995)

Outra maneira de decidir entre a utilização do modelo de efeitos fixos ou de efeitos aleatórios é a realização do teste de *Hausman*. O teste de *Hausman* é usado para testar a ortogonalidade entre os efeitos aleatórios e os regressores e com isto possibilitar a definição por um ou outro

modelo. A hipótese nula é de que não há correlação, contra a hipótese alternativa de que existe correlação. Caso a hipótese nula não seja rejeitada, o modelo aleatório será considerado o que melhor explica a relação.¹¹

3.2.2 MÉTODO DE MÍNIMOS QUADRADOS GENERALIZADOS (MQG)

Uma das hipóteses para que uma análise direta de mínimos quadrados ordinários (MQO) seja válida é de que os erros u_{it} sejam homoscedásticos e que não tenha autocorrelação serial ou espacial. Para verificar a presença de homoscedasticidade e autocorrelação recorreremos aos testes *White* e *Durbin-Watson* respectivamente.

A hipótese de homoscedasticidade implica que as variáveis de determinado modelo apresentam variância de Y , condicionada ao X_s constante quaisquer que sejam os valores assumidos pela variável X . Entretanto se a variância condicional de Y varia com a modificação do valor de X , significa que as variâncias de Y não são as mesmas, portanto, há heteroscedasticidade. A presença de heteroscedasticidade está relacionada com dados discrepantes, ou seja, uma observação muito diferente do restante das observações amostradas.

A inclusão ou exclusão de tal observação pode alterar substancialmente os resultados da análise da regressão, sobretudo quando o número de observações for pequeno. Embora a presença de heteroscedasticidade não provoque viés ou inconsistência dos estimadores de mínimo quadrado ordinário (MQO), os estimadores deixam de ser eficientes, isto é deixam de ter a variância mínima na classe dos estimadores não tendenciosos.

“as estatística que usamos para testar hipóteses sob hipóteses de Gauss-Markov não são válidas na presença de heteroscedasticidade...para que os estimadores dos mínimos quadrados ordinários (MQO) sejam os melhores estimadores lineares não-enviesados, vale de forma crucial da hipótese de homoscedasticidade, conseqüentemente na presença de heteroscedasticidade os estimadores mínimos quadrados ordinários (MQO) não serão mais BLUE.”(WOOLDRIDGE, 2008: 344)

Recorremos ao teste *White* para verificar a presença de heteroscedasticidade nos modelos de mínimos quadrados ordinários (MQO). A realização do teste *White* de acordo com GUJARATI (2006) é feita em quatro etapas. É necessário primeiramente estimar o modelo. Na segunda etapa é calculado a equação auxiliar. A equação auxiliar consiste em “uma regressão dos quadrados dos resíduos da regressão original contra as variáveis ou regressores X originais, seus valores elevados ao quadrado e os produtos cruzados com os regressores”.

Obtendo o R^2 da regressão auxiliar. Na terceira etapa sob a hipótese nula de que não há heteroscedasticidade, pode-se demonstrar que o tamanho da amostra (n) multiplicado pelo R^2 da regressão auxiliar segue assintoticamente a distribuição qui-quadrado com número de graus de liberdade igual ao número de regressores da regressão auxiliar. Na quarta etapa verifica-se se o valor do qui-quadrado obtido na equação auxiliar é superior ao valor crítico de qui-quadrado no nível de significância selecionada, se for conclui-se que há heteroscedasticidade. Se ficar abaixo se conclui que não há heteroscedasticidade

No modelo de regressão linear clássica para que os modelos sejam eficientes pressupõe a inexistência de autocorrelação. A autocorrelação pode ser definida “como correlação entre integrantes de séries de observações ordenadas no tempo (como as séries temporais) ou no

espaço (como nos dados em corte transversal)”, sendo que são mais freqüentes em dados com série temporais. GUJARATI (2006) destaca que na presença de autocorrelação assim como na presença de heteroscedasticidade os estimadores de mínimos quadrados ordinários (MQO), não são BLUE. Em resumo eles não são eficientes em relação aos outros estimadores lineares e não tendenciosos. Em consequência, os testes t, F e X^2 podem não ser válidos. (GUJARATI,2006: 358)

Para detectar a presença de autocorrelação serial de primeira ordem recorreremos ao teste de *Durbin-Watson*, que testa a hipótese nula de ausência de autocorrelação serial de primeira ordem contra hipótese alternativa de presença de autocorrelação serial de primeira ordem, isto é: $H_0 : \rho = 0$; $H_1 : \rho \neq 0$. O teste *Durbin-Watson* é simplesmente a razão da soma das diferenças, elevadas ao quadrado, entre sucessivos resíduos e a soma dos quadrados dos resíduos (SQR). O valor desejado do teste deve se aproximar de 2 e ainda permite indicar se a autocorrelação serial de primeira é positiva ou negativa.

O software *Eviews 5.1* utilizado para realização das regressões disponibiliza automaticamente tanto o teste *Durbin-Watson* quanto o teste *White*. Para a correção da heteroscedasticidade e autocorrelação foi utilizado o método de mínimos quadrados generalizados (MQG). Os mínimos quadrados generalizados (MQG) são os mínimos quadrados ordinários (MQO) após algumas transformações para dar o devido peso a cada variável. De acordo com GUJARATI (2006) o método de mínimos quadrados ordinários (MQO) não usa informações contidas na variabilidade desigual da variável dependente Y, ou seja, ele dá peso igual ou importância igual a todas as observações. Entretanto, o método de mínimos quadrados generalizados (MQG) leva em conta explicitamente os pesos de cada variável e, portanto, é capaz de gerar estimadores consistentes e eficientes mesmo na presença de heteroscedasticidade e autocorrelação.

3.3 MODELO PARA INVESTIGAÇÃO DOS COMPORTAMENTOS FISCAIS DIFERENTES ENTRE AS REGIÕES DIANTE DA PROMULGAÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A regressão para todos os estados da federação capta o comportamento fiscal médio, isso implica em limitações, pois inviabiliza a compreensão do comportamento de todos os estados. Para tentar resolver estas limitações serão feitas seis regressões, primeiramente regrediremos um modelo para os 27 estados da federação. Posteriormente faremos regressões para cada região - a região Norte, a região Nordeste, a região Centro-Oeste, a região Sudeste e a região Sul. Utilizaremos as regressões para fazer análises comparativas entre regiões a fim de verificar se de fato houve diferentes graus de comprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para avaliar a efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal nas regiões será estimado o seguinte modelo:

$$\text{Resultado Primário}_{it} = \alpha_i + \beta_1 * \text{transf}_{it} + \beta_2 * \text{pessoal}_{it} + \beta_3 * \text{sociais}_{it} + \beta_4 * \text{invest}_{it} + \beta_5 * \text{amort}_{it} + \theta_6 * \text{ciclos}_{it} + \theta_7 * \text{LRF}_{it} + \theta_8 * \text{LRefin}_{it}$$

onde i = números de estados em cada regressão e t=1995,...,2005.

A variável dependente é o resultado primário/receita corrente. As variáveis explicativas são: $\beta_1 * \text{transf}_{it}$ refere-se a transferência intergovernamentais/receita corrente; $\beta_2 * \text{pessoal}_{it}$ representa os gastos com pessoal/ receita corrente; $\beta_3 * \text{sociais}_{it}$ refere-se aos gastos sociais/receita correntes; $\beta_4 * \text{invest}_{it}$ refere-se aos gastos com investimento/receita corrente; $\beta_5 * \text{amort}_{it}$ representa os gastos com amortização/ receita corrente; as dummies θ

$\delta^*ciclos_{it}$ que representa o conjunto de três *dummy* referente aos ciclos eleitorais; e as *dummies* que capta os efeitos das reformas político-institucionais são $\theta_7^*LRF_{it}$ representa a Lei de Responsabilidade Fiscal e a $\theta_8^*LRefin_{it}$ para Lei de Refinanciamento da Dívida Estaduais.

3.3.1 VARIÁVEL DEPENDENTE

Foi utilizado o resultado primário/receita corrente como variável dependente, pois primeiramente dado que o objetivo do trabalho é verificar as modificações do comportamento fiscal após promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o resultado primário/receita corrente é a justamente *proxy* do comportamento fiscal.

Segundo justificativa é destaca por SOUZA (2006), onde afirma que uma regra como a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser entendida como um contrato, cujo objetivo é o equilíbrio fiscal dos entes federados, e as partes desse contrato são o governo federal, de um lado, e os governos subnacionais, do outro. Tal equilíbrio se quantifica, em termos de resultado primário. A escolha primário/receita corrente como variável dependente é justificada também pela obrigatoriedade da inclusão de metas para a obtenção de superávits primários na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias dos estados imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O resultado primário dos estados utilizado nos testes está de acordo conceito definido pela Portaria do Ministério da Fazenda nº 089/97, que estabelece a metodologia de cálculo da capacidade de pagamento, para fins de concessão de garantia para empréstimos a serem avaliados pelo Tesouro Nacional. Esta Portaria estabelece o resultado primário como o parâmetro básico utilizado para classificar a situação financeira dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Entende-se resultado primário, segundo a Portaria, como igual às receitas arrecadadas (RA),

excluídas as receitas financeiras (RF), as operações de crédito (OC) e as alienações de bens (AB), menos as despesas liquidadas (DL) e restos a pagar não processados (NP), excluídos os serviços (SV) - encargos e amortizações - das dívidas mobiliárias e contratuais, internas e externas; isto é, o Resultado Primário = $RA - (RF+OC+AB) - (DL+NP-SV)$.

3.3.2 VARIÁVEIS EXPLICATIVAS

Recentemente os trabalhos que se ocuparam em delimitar os determinantes do comportamento fiscal dos estados¹² destacaram o papel das variáveis políticas para o bom comportamento fiscal. Neste trabalho será investigada se apenas o papel das variáveis fiscais nas gestões orçamentárias. A primeira variável incluída no modelo é a transferência intergovernamental/receita corrente, segundo ROCHA & GIUBERTI (2004) é por meio da razão transferências intergovernamentais/ receita corrente que verificamos o grau de dependência das receitas advindas da União.

A dependência das transferências intergovernamentais implica em um fenômeno denominado *flypaper effect*, que se refere “especificamente que as despesas públicas reagem de forma muito mais forte às transferências do que ao aumento da renda privada”. Assim quanto maior a receita de transferência/receita corrente, maior a dependência de transferência de recursos conseqüentemente maiores são os gastos associados, pois a autoridade local não internaliza completamente os efeitos de suas decisões de gasto o orçamento. Em contrapartida quanto menor as receitas transferências/ receita corrente menores serão os gastos.

BOTELHO (2002) salienta que elevadas transferências intergovernamentais/ receita corrente também indica a fragilidade da base econômica, pois as políticas distributivas do governo federal se concentra

12 Cossio (2000); Botelho (2002); Rumi (2003) ; Mendes (1998)

nos estados com as maiores fragilidades da base econômica. Para esses estados (que apresentam a relação transferências intergovernamentais/receita corrente elevada) “o acesso ao financiamento é restrito e a capacidade técnica do corpo funcional é limitada em relação à proposição de engenharias financeiras para obtenção de financiamentos”.

ROCHA & GIUBERTI (2004) destaca que os estados podem sofrer o efeito implícito da base sólida econômica, em que quanto menos dependente de transferências é um estado mais ele tende a gastar, pois encontra facilidades para obtenção das fontes de financiamento para os seus gastos e também porque dada sua força política recebe tratamento diferenciado. ROCHA & GIUBERTI (2004) afirmam que o efeito implícito da solidez da base econômica predomina em detrimento do *flypaper effect* na maioria dos estados.

Assim os estados mais dependentes de transferências intergovernamentais apesar de terem as maiores propensões a gastar (*flypaper effect*) apresentam os menores índices de endividamento, devido às dificuldades de obter financiamento (fragilidade da base econômica). Em contrapartida os estados mais ricos devido ao acesso privilegiado ao mercado de crédito (efeito da base sólida econômica) apresentam gastos excessivos e endividamento elevado. Portanto, espera-se um sinal positivo para os estados em que predomina o efeito da base frágil econômica e sinal negativo para os estados em que são observados os efeitos da base sólida econômica.

Os gastos com pessoal/receita corrente foram agregado ao modelo, pois é o principal item das despesas corrente dos estados. Os gastos com pessoal inclui despesas com aposentadorias e pensões, que por sua vez não são passíveis de cortes. As despesas com a folha de pagamento comprometem uma parte significativa das receitas dificultando execuções orçamentárias equilibradas. BOTELHO (2002) afirma que quanto maior o

comprometimento do Estado com gasto com pessoal menor a margem de manobra para o ajuste fiscal. Esta foi uma das razões para aprovação da Lei Camata I, a qual desde 1995 limitou as despesas com pessoal em 60 % da receita corrente líquida.

Os gastos com pessoal/receita corrente líquida é um dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim verificar seu comportamento dá indicativo se a Lei está sendo cumprida. O decréscimo dos gastos com pessoal também indica se os ajustes fiscais estão sendo bem sucedido, pois de acordo com ROCHA & GIUBERTI (2005) as consolidações fiscais têm maior probabilidade de estabilizarem a razão dívida/PIB quando a melhora orçamentária é obtida cortando-se os salários públicos e os benefícios previdenciários ao invés elevar os impostos. Dado que as despesas com pessoal têm comprometido parte substancial dos orçamentos espera-se o sinal negativo em relação ao resultado primário.

Outra variável incluída no modelo é o gasto com investimento/receita corrente, pois são apontados como um fator importante no comportamento fiscal dos estados. Os investimentos estão relacionados com as despesas com obras públicas geradoras de benefícios políticos concentrados, principalmente no período eleitoral. Estes gastos são financiados por meio da elevação do nível de endividamento, sendo assim como afirma SILVIA & SOUZA (2002) “supõe-se que um aumento nos dispêndios dessa categoria de despesa acarretará elevação no nível de endividamento, uma vez que esses gastos são financiados por operações de crédito de longo prazo, o que causaria crescimento no endividamento público”.

Assim as despesas com investimento indicam basicamente duas coisas sobre o comportamento fiscal: 1º) se os gastos com investimento são elevados significa que os níveis endividamento estão crescendo e ainda 2º) se estes gastos estiverem sendo elevados próximos as eleições apontam para presença de comportamento oportunista. É esperado que o

sinal dos gastos com investimento seja negativo em relação ao resultado primário.

Os gastos com políticas sociais (despesas com assistência e previdência, saúde e saneamento, trabalho e renda, educação e cultura, e agricultura)/receita corrente estão presente no modelo. Os gastos sociais ao contrário dos gastos com investimentos não possuem grande visibilidade eleitoral. Entretanto, estes gastos têm pouca volatilidade, pois parte deles está delimitada legalmente.

“a Constituição Federal garante a destinação de recursos a determinadas políticas sociais como, por exemplo, educação e saúde. A Emenda Constitucional 14/96 instituiu a obrigatoriedade de aplicação de percentual mínimo da receita dos impostos estaduais nas políticas de ensino fundamental, enquanto que a Emenda Constitucional 29/00 fez o mesmo em relação às políticas de saúde pública. O Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado pela Emenda Constitucional 31/00, também desempenha papel semelhante” (SOUZA,2005:56).

Os gastos com seguridade social encontram grande rigidez nos orçamentos estaduais. E por outro lado, a manutenção dos gastos sociais é importante para a garantia da própria governabilidade, pois o custo político do corte de despesas desta natureza pode ser demasiado. Assim devido às características dos gastos com pessoal é esperada uma relação negativa com os resultados primários.

O pagamento dos juros e a amortização da dívida são realizados por meio da criação de recursos originados nos superávits primários, consequentemente os serviços da dívida funcionam como mecanismo de ajuste fiscal. Para SOUZA (2006) o endividamento elevado pode reprimir o comportamento fiscal expansivo, uma vez que altos percentuais de gastos com juros e amortizações da dívida tendem a comprometer os orçamentos dos governos.

Entretanto a literatura não deixa claro até que ponto o endividamento influencia no grau de cumprimento das regras de equilíbrio fiscal. Introduzimos no modelo a variável gastos com amortização/receita corrente para verificar sua real influência nos resultados primários. Portanto, espera-se que os gastos com amortização seja positivamente relacionado com os resultados primários.

Foram introduzidas três *dummies* para captar o possível aumento dos gastos públicos em anos próximos as eleições: para o ano anterior a eleição, para ano eleitoral e por último para o ano posterior as eleições. A introdução da variável *dummy* ciclo eleitoral é baseada na literatura sobre o assunto, que advoga que no período eleitoral os governantes teriam incentivos para promover uma expansão dos gastos como uma forma de receber uma avaliação positiva do seu governo. Segundo PELTZMAN (1992) acredita-se que os governantes deliberadamente haja no sentido de promover forte expansão dos gastos em anos eleitorais. Assim espera-se encontrar uma influência negativa sobre resultado primário.

Foram ainda acrescentadas ao modelo duas *dummies* para captar as mudanças institucionais, a primeira *dummy* é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Para os anos anteriores a Lei de Responsabilidade Fiscal ela assume valor 0 e para o anos posteriores a sua promulgação ela assume valor 1, iniciando em 2000, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha sido promulgada em maio deste ano os governos estaduais já estavam preparados para se adequar aos seus limites e normas. A segunda *dummy* corresponde ao período a partir do qual foi implementado o Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, diz respeito ao último acordo de Refinanciamento das Dívidas Estaduais, que assume o valor 0 anos anteriores ao acordo e 1 nos posteriores, a partir de 1998. Este refinanciamento impôs uma série de restrições contratuais a novos empréstimos. Dado que as mudanças institucionais objetivam a garantia do equilíbrio fiscal dos governos subnacionais espera-se que influenciam positivamente os resultados primários.

3.4 RESULTADOS DAS REGRESSÕES

Os resultados das regressões com dados em painel com efeitos fixos utilizando o modelo de mínimos quadrados generalizados (MQG) são apresentados na tabela abaixo corresponde.

Tabela 19: Determinantes do Resultado Primário com as “*dummies*” ciclos eleitorais e as “*dummies*” político-institucionais (Lei de Refinanciamento e Lei de Responsabilidade Fiscal)

Variável Dependente: Resultado Primário	Brasil	Norte	Nordeste	Centro- Oeste	Sudeste	Sul
SOCIAIS	0.02649 (0.3579)	-0.2745* (0.0280)	-0.08632 (0.1227)	-0.039888 (0.6147)	-0.3858** (0.0457)	1.128012* (0.0033)
TRANSFERÊNCIA	0.18540* (0.0000)	-0.00395 (0.9881)	0.51471* (0.0003)	0.318654* (0.0063)	-0.91391* (0.0030)	-3.27948 (0.1002)
PESSOAL	-0.2875* (0.0000)	-0.1612** (0.0444)	-0.3376** (0.0200)	-0.52653* (0.0003)	-0.39948* (0.0002)	-0.55533 (0.1397)
LRF	0.06094* (0.0002)	0.038076 (0.3952)	0.078046* (0.0000)	0.023517 (0.4092)	-0.011319 (0.5684)	0.18208** (0.0117)
LEI DE REFINANCIAMENTO	0.000442 (0.9772)	0.03514 (0.4689)	-0.03941* (0.0062)	-0.005530 (0.7835)	0.111022* (0.0002)	-0.07697 (0.1975)
INVESTIMENTO	-0.9516* (0.0000)	-0.8968* (0.0000)	-1.00047* (0.0000)	-1.27189* (0.0005)	-1.13781* (0.0000)	-0.5325** (0.0265)
ANO POSTERIOR	-0.01474 (0.1519)	-0.0603** (0.0179)	0.001121 (0.9183)	-0.007021 (0.7437)	-0.0214** (0.0532)	-0.03137 (0.2958)
ANO ELEITORAL	-0.02242 (0.2115)	-0.03524 (0.3804)	0.014799 (0.3149)	-0.0384** (0.0424)	-0.01126 (0.4948)	0.05944** (0.0351)
ANO ANTERIOR	9.12E-05 (0.9925)	-0.02427 (0.2910)	0.009024 (0.3518)	-0.0279** (0.0110)	-0.035*** (0.0725)	0.0568*** (0.0694)
AMORTIZAÇÃO	0.10465* (0.0004)	0.557633 (0.3513)	-0.25970 (0.2771)	-0.598786 (0.2959)	0.105858 (0.1235)	0.261823 (0.4117)
C	0.13778* (0.0000)	0.3047** (0.0241)	0.084572 (0.4596)	0.349837* (0.0008)	0.513906* (0.0000)	0.348460 (0.4482)
Nº de observações	297	77	99	44	44	33
R ²	0.809207	0.636925	0.913889	0.804810	0.894522	0.864951
R ² ajustado	0.782790	0.540105	0.894514	0.720228	0.848815	0.783922
Durbin-Watson	1.604896	2.285945	1.705436	2.390877	1.696094	1.338145
Estatística F	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000003

*, ** e *** denotam significância ao nível de 1%, 5% e 10%, respectivamente
Os valores entre parênteses referem-se aos p-valores

A *dummy* Lei de Responsabilidade Fiscal, como era previsto, aparece com sinal positivo e estatisticamente significativa para o Brasil e para as regiões Nordeste e Sul. Nas regiões Norte e Centro-Oeste apesar de

apresentarem sinal positivo não têm relevância estatística. Entretanto o resultado mais controverso está na região Sudeste, em que a *dummy* Lei de Responsabilidade Fiscal aparece com sinal negativo, o oposto do que era esperado, ou seja, a Lei de Responsabilidade Fiscal aparentemente não auxilia na obtenção de superávit primário na região Sudeste.

A *dummy* Lei de Refinanciamento das Dívidas também apresentou resultados divergentes. De acordo com o previsto as regressões do Brasil e da região Norte apresentaram sinal positivo, mas não obtiveram relevância estatística. Nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul apareceram com sinal contrário do que era esperado. Apenas a Região Sudeste a *dummy* Lei de Refinanciamento das Dívidas apresentou sinal positivo e significância estatística conforme o previsto.

As *dummies* ciclos eleitorais apresentaram irrelevância estatística em quase todas as regressões. Para as regressões do Brasil e da região Nordeste todas apareceram estatisticamente irrelevantes. Na região Norte apenas a *dummy* do ano posterior a eleição apresentou o sinal esperado e relevância estatística. Nas regiões Centro-Oeste e Sudeste as *dummies* mais se aproximaram da hipótese de existência de ciclos eleitorais, pois as três *dummies* apresentaram sinal negativo, porém somente duas *dummies*, referentes aos anos eleitorais e aos anos anteriores a eleição apresentaram relevância estatística. Quanto a região Sul as *dummies* do ano anterior a eleição e do ano eleitoral, ao contrário do que era esperado, apresentaram sinais positivos e significância estatística.

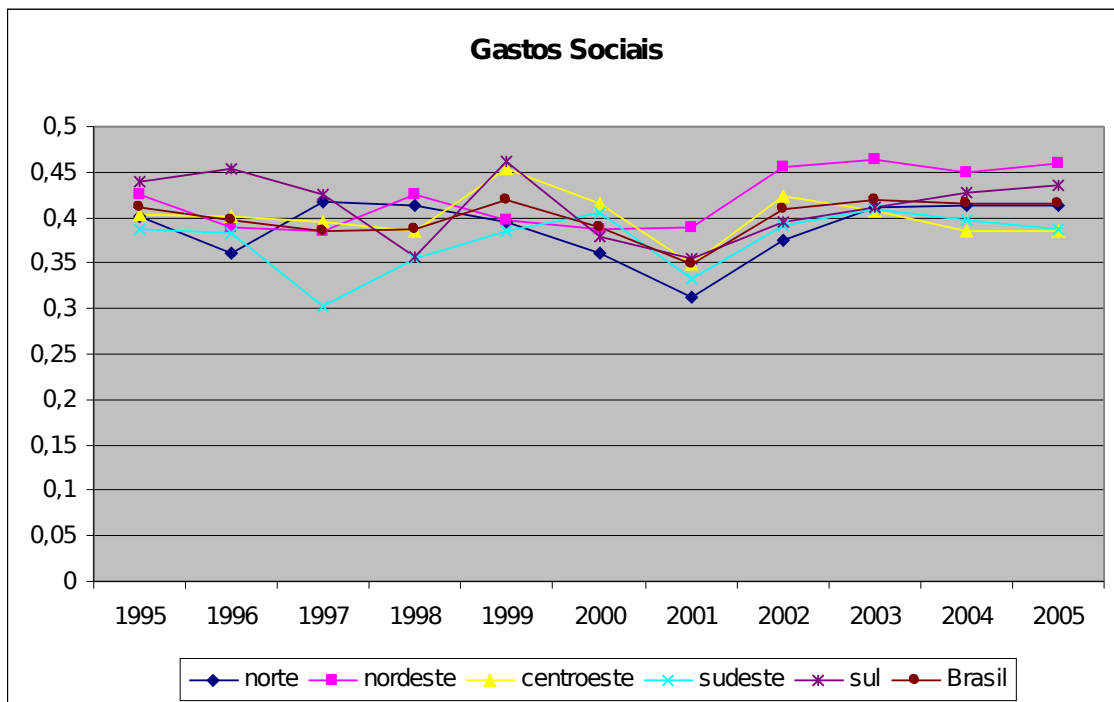
Ao serem realizadas novas regressões retirando-se do modelo as *dummies* ciclos eleitorais foi observado que o R^2 e R^2 ajustado apresentaram decréscimos insignificantes, atestando a pouca relevância estatística das *dummies* ciclos eleitorais, por isso as mesmas foram excluídas das regressões. Na tabela a seguir são apresentados os resultados das regressões sem as *dummies* ciclos eleitorais.

Tabela 20: Determinantes do Resultado Primário com *dummies* político-institucionais (Lei de Refinanciamento e Lei de Responsabilidade Fiscal)

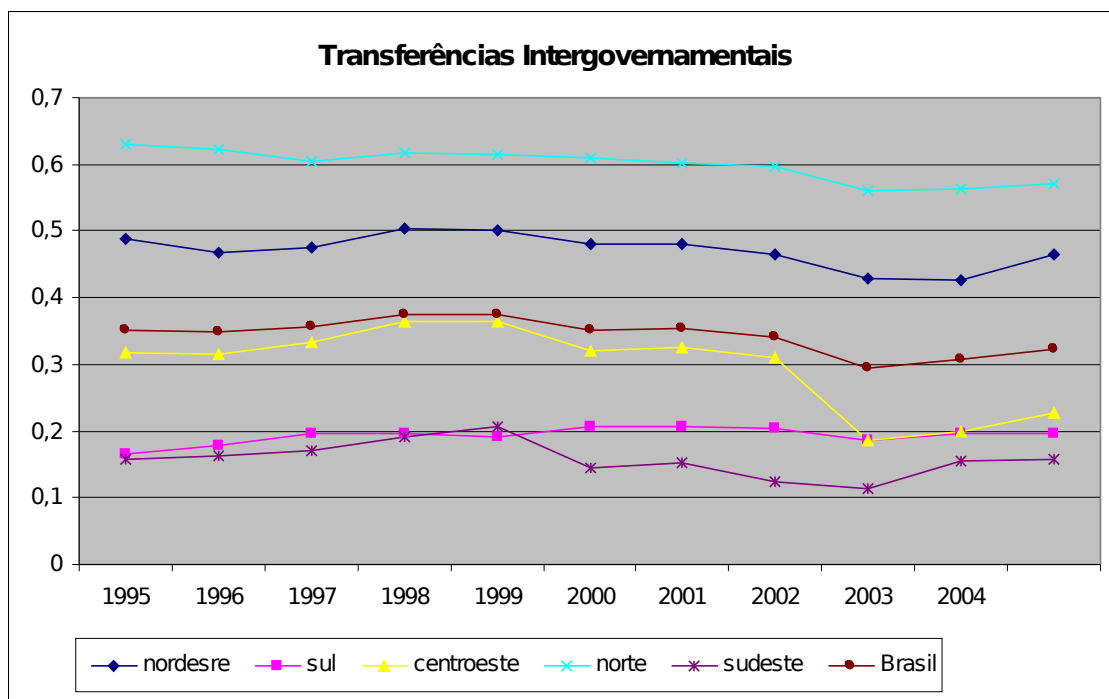
Variável Dependente: Resultado Primário	Brasil	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
SOCIAIS	0.001715 (0.9536)	-0.23906** (0.0456)	-0.059393 (0.1254)	-0.006635 (0.8882)	-0.2981*** (0.0697)	0.992181* (0.0053)
TRANSFERÊNCIA	0.207092* (0.0000)	0.058435 (0.8327)	0.538026* (0.0001)	0.187732*** (0.0681)	-0.763152* (0.0009)	-2.625330 (0.1063)
PESSOAL	-0.31237* (0.0000)	-0.1768*** (0.0818)	-0.338496* (0.0049)	-0.370859* (0.0061)	-0.411868* (0.0002)	-0.511766 (0.1629)
LRF	0.071115* (0.0000)	0.066282** (0.0331)	0.082376** (0.0000)	0.033156* (0.0034)	0.008782 (0.6259)	0.214501* (0.0002)
LEI DE REFINANCIAMENTO	-0.014691 (0.3170)	0.007231 (0.8304)	-0.966417* (0.0000)	-0.009796 (0.3458)	0.083761* (0.0005)	-0.086517 (0.1672)
INVESTIMENTO	-0.95496* (0.0000)	-0.854517* (0.0000)	-0.278228 (0.1984)	-1.212084* (0.0000)	-1.125596* (0.0000)	-0.5106** (0.0519)
AMORTIZAÇÃO	0.101643* (0.0008)	0.754774 (0.2606)	-0.040269* (0.0000)	-0.546387 (0.3619)	0.120314** (0.0444)	0.217174 (0.5674)
C	0.149152* (0.0000)	0.222865** (0.0647)	0.063297 (0.5473)	0.269303* (0.0000)	0.453526* (0.0000)	0.264194 (0.5608)
Nº de observações	297	77	99	44	44	33
R ²	0.806011	0.592105	0.919473	0.758761	0.894646	0.836393
R ² ajustado	0.781670	0.507937	0.904920	0.685658	0.862721	0.772373
Durbin-Watson	1.601240	2.266671	1.732349	2.414547	1.598528	1.299488
Estatística F	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000	0.000000

*, ** e *** denotam significância ao nível de 1%, 5% e 10%, respectivamente
Os valores entre parênteses referem-se ao p-valores

Espera-se que os gastos sociais sejam negativamente relacionados com os resultados primários. As regressões para as regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste apresentaram sinais negativos, entretanto somente as regiões Norte e Sudeste apresentaram significância estatística. O Brasil e a região Sul apresentaram sinais positivos, sendo que na região Sul apareceu estatisticamente relevante.

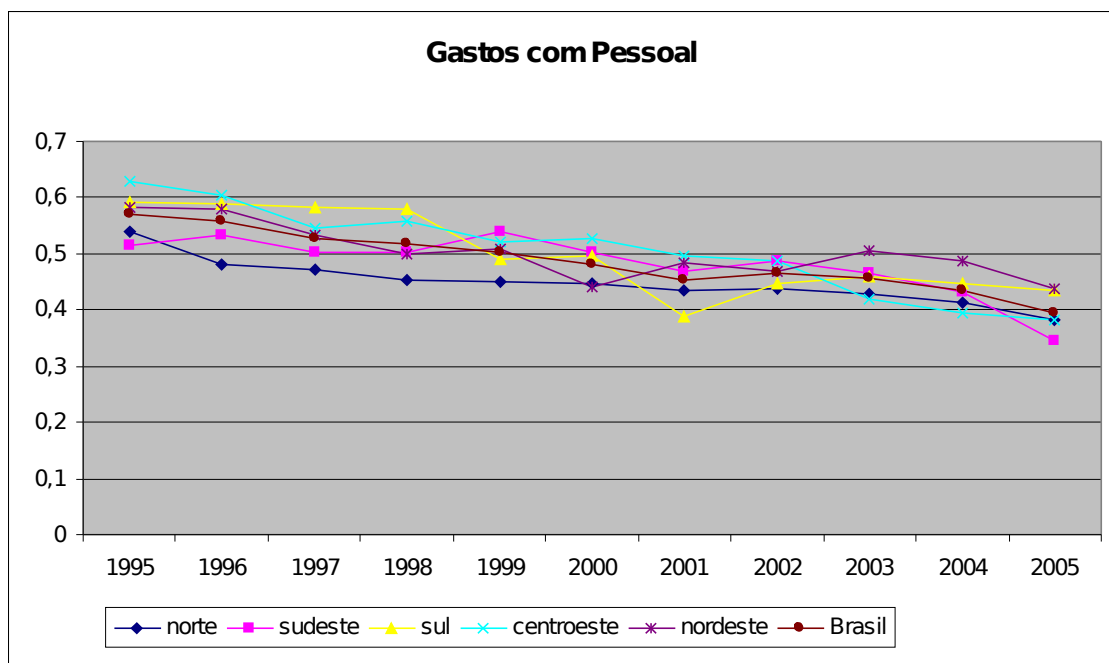


A irrelevância estatística dos gastos sociais/ receita corrente para maioria das regressões se deve as suas pequenas variações. Este resultado atesta as dificuldades para diminuições dos gastos sociais, pois parte deles está delimitada legalmente e sua manutenção é imprescindível para garantia da própria governabilidade. A maior divergência está na região Sul, este resultado pode ser justificado pela elevação dos gastos sociais a partir de 2001 paralelamente com elevação dos superávits primários.



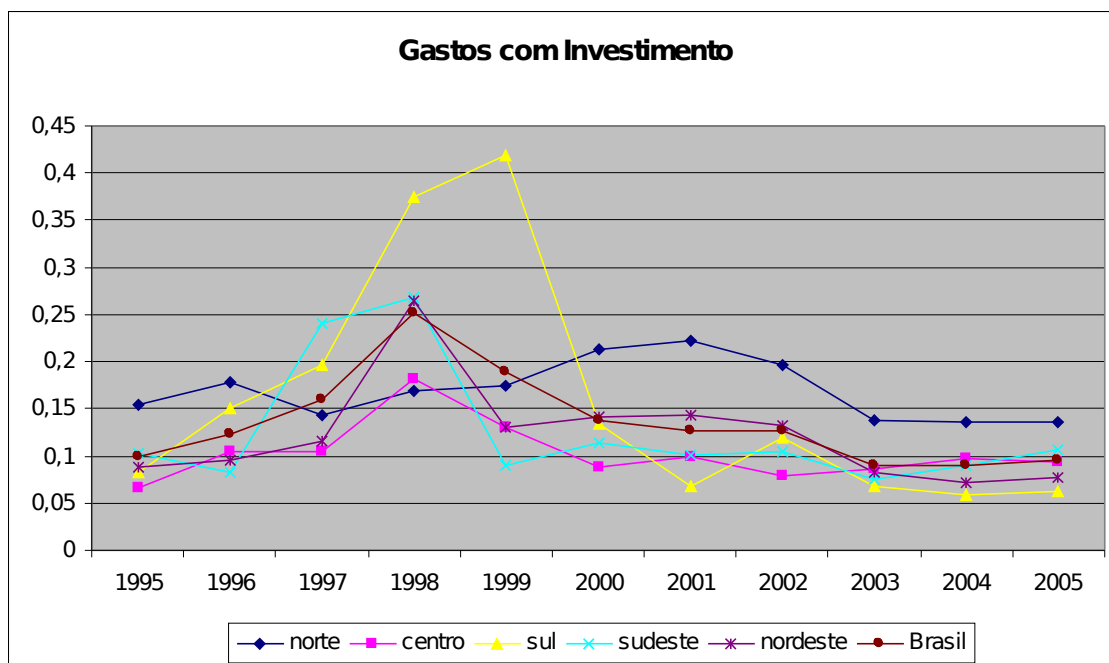
No Brasil e nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste as transferências intergovernamentais/receita corrente aparecem positivamente relacionadas com o resultado primário e somente a região Norte não obteve relevância estatística. Esse resultado comprova que nas regiões em que a receita corrente é composta principalmente pelas receitas de transferência intergovernamentais predomina o efeito implícito da base frágil econômica, em que os estados tendem a gastar menos, restringidos pelos obstáculos ao acesso às fontes de financiamento.

Nas regiões Sudeste e Sul as transferências intergovernamentais/receita corrente apresentaram sinais negativos, sendo que a região Sul não apareceu estatisticamente significativa. Este resultado corrobora a afirmativa, que os estados com as maiores capacidades tributárias tendem a elevarem seus gastos e endividamento devido ao efeito da solidez da base econômica, ou seja, predomina o efeito implícito da base forte econômica.



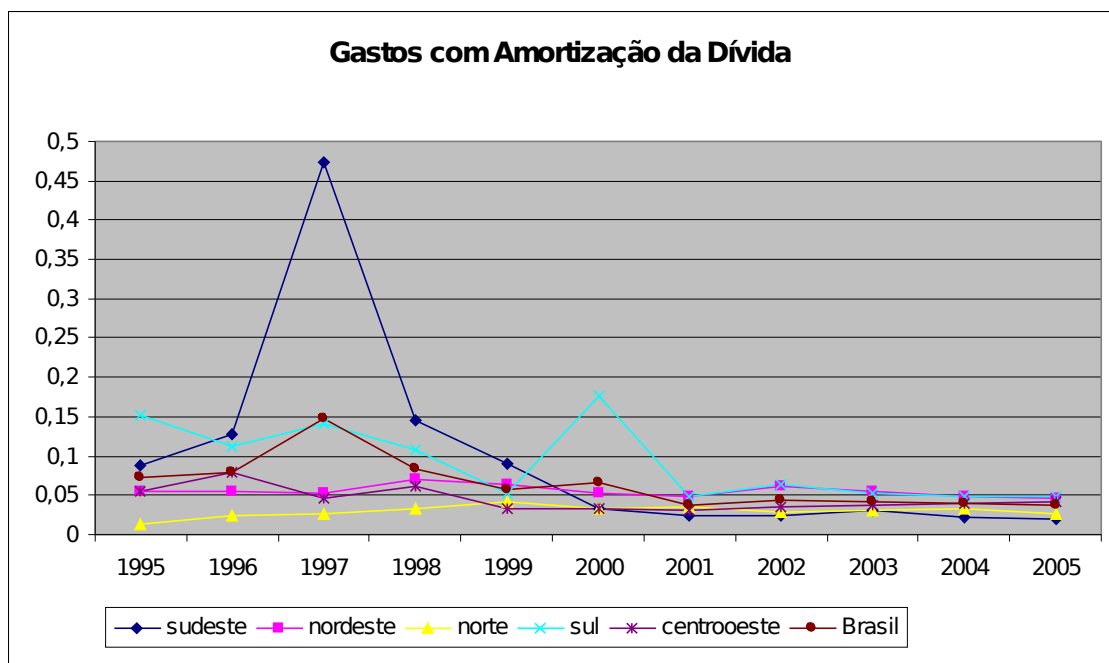
Espera-se que os gastos com pessoal/ receita corrente sejam negativamente relacionados com os resultados primários. Todas as regressões apresentaram sinais negativos e apenas a região Sul apareceu estatisticamente insignificante. Os resultados dos gastos com pessoal/ receita corrente confirmam que o grande comprometimento dos orçamentos estaduais com a folha de pagamento é um dos principais fatores de desequilíbrios.

O gráfico mostra o decréscimo quase ininterrupto dos gastos com pessoal/receita corrente desde 1995, resultado da aprovação da Lei Camata I (Lei Complementar 82, de 1995) que limitou as despesas com pessoal em 60 por cento da receita corrente líquida. A implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal segundo Souza (2006) funcionou como redutor “dos custos políticos da redução dos dispêndios com pessoal, uma vez que os governos estaduais ganharam um argumento de cunho legal para negar reposição salarial aos servidores”. Porém a representatividade de tal despesa no orçamento continua elevada em comparação com os demais itens dos gastos primários, o que explica seu sinal negativo.



Dado que os gastos com investimentos são realizados quase sempre por meio dos déficits primários e elevação do endividamento é esperado que os gastos com investimento/ receita corrente sejam negativamente relacionados com os resultados primários. Os gastos com investimento apresentaram os resultados esperados em todas as regressões.

Este resultado comprova que a elevação dos gastos com investimento é um determinante da instabilidade fiscal, e ainda dá indícios da presença de comportamento oportunista dos governantes. Por meio do gráfico verificamos que antes da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal todas as regiões elevaram seus gastos com investimento/receita corrente em anos eleitorais. Mas após adoção da Lei não houve aumento significativo dos gastos com investimento/receita corrente nos ciclos eleitorais. A estabilização dos gastos com investimento/receita corrente mesmo em anos eleitorais é resultado dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos seus mecanismos para extinguir o comportamento oportunista dos governantes.



O gasto com amortização/ receita corrente é positivamente relacionado com o resultado primário, pois a necessidade de pagamento dos serviços da dívida funciona como mecanismo de ajuste fiscal. Entretanto foram encontrados resultados divergentes.

No Brasil e nas regiões Norte, Sul e Sudeste os gastos com amortização/receita corrente apresentaram sinal positivo, mas somente a região Sudeste obteve relevância estatística. Este resultado é explicado pelo alto endividamento na região Sudeste, conseqüentemente estes estados incorrerão em esforços fiscais para criação de recursos destinados a diminuição da dívida, e assim cumprir os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo após 2005 que começou a vigorar a Resolução do Senado Federal nº 40/2001¹³.

Diferentemente das regiões Nordeste e Centro-Oeste, onde os níveis de

¹³ Que determinou que a dívida consolidada de cada estado e do Distrito Federal, no final de 2016 não poderia exceder duas vezes a sua respectiva receita corrente líquida. Além disso, essa Resolução prevê que a parcela da dívida que em 31 de Dezembro de 2001, excedesse esse limite deveria ser reduzida no mínimo a proporção de 1/15 a cada exercício financeiro até o final de 2016.

endividamento são intermediários ou baixos, os gastos com amortização apareceram com sinais negativos e relevância estatística. Conseqüentemente a maior parte destes estados não necessitou empreender esforços para se adequarem aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os resultados divergentes dos gastos com amortização corroboram a hipótese de que nos governos com níveis de endividamento alto os gastos com amortização influenciam na elevação dos superávits primários. E nos estados com nível de endividamento baixo os gastos com amortização não tem o mesmo efeito.

Espera-se que as *dummies* das reformas político-institucionais (Lei de Refinanciamento das Dívidas e Lei de Responsabilidade Fiscal) sejam positivamente relacionadas com o resultado primário. A *dummy* Lei de Refinanciamento das Dívidas apresentou resultado diferente do previsto. Nas regressões do Brasil e das regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sul a *dummy* Lei de Refinanciamento das Dívidas apresentou sinal negativo, mas somente na região Nordeste obteve significância estatística, ou seja, nesses estados a Lei de Refinanciamento das Dívidas aparentemente não teve impacto. Nas regiões Norte e Sudeste a Lei de Refinanciamento das Dívidas apareceu com sinal positivo, mas somente na região Sudeste a *dummy* obteve relevância estatística, isto é, na região Sudeste a *dummy* Lei de Refinanciamento das Dívidas influenciou na realização de superávits primários.

A *dummy* Lei de Responsabilidade Fiscal apresentou o sinal esperado e significância estatística em quase todas as regressões. Com exceção da região Sudeste, em que *dummy* não obteve relevância estatística. Os resultados das *dummies* políticas-institucionais indicam duas exceções na região Sudeste: 1º) a *dummy* Lei de Refinanciamento das Dívidas apresentou relevância estatística e sinal esperado (positivo) e; 2º) a *dummy* Lei de Responsabilidade Fiscal aparece com o sinal esperado,

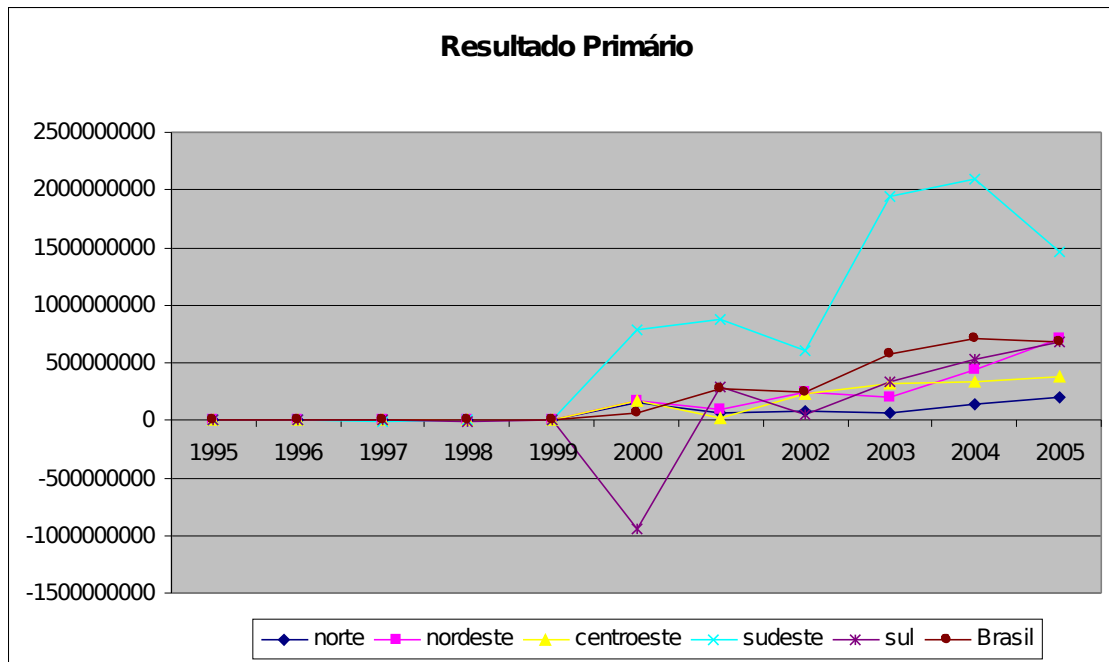
entretanto não é estatisticamente relevante. Sendo assim pode se inferir que a Lei de Refinanciamento das Dívidas é um dos principais determinantes da retomada do equilíbrio fiscal na região Sudeste. A presença dos esforços fiscais na região Sudeste para se adequarem as regras fiscais aplicadas anteriormente a Lei de Responsabilidade Fiscal resultou na baixa efetividade da mesma, pois os ajustes fiscais perseguidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal estavam começando a serem executados como respostas as regras fiscais anteriores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de extinguir a crise fiscal dos governos subnacionais, presente desde primórdios dos anos 80, resultou em inúmeros esforços da União. O governo federal havia instituído, desde a aplicação do Plano Real, instrumentos para controle de gastos e endividamento, entretanto de natureza mais moderada. A promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal representou a adoção de controles mais rígidos dos gastos e endividamento dos governos subnacionais.

Mesmo diante das normas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal os governos estaduais aparentemente não reagiram homoganeamente. A presença das heterogeneidades regionais implicou em diferentes graus de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mediante aos resultados das regressões pode-se tirar algumas conclusões. Primeiramente, dá indicativos de que a Lei tem alcançado seus objetivos, pois em quase todas as regressões a *dummy* Lei de Responsabilidade Fiscal apresentou sinal positivo e relevância estatística. O gráfico do resultado primário/receita corrente demonstra a mudança do comportamento fiscal dos estados após a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, apesar das diferenças institucionais, orçamentárias e socioeconômicas da federação, podemos afirmar a Lei de Responsabilidade Fiscal aparentemente tem alcançado seus objetivos.



Segundo, a análise dos diferentes graus de efetividade da Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser evidenciada por meio da regressão para conjunto de todos os estados. Somente com a mediante a realização das regressões para as cinco regiões conseguiu-se verificar que a Lei de Responsabilidade Fiscal teve diferentes impactos nas finanças estaduais.

Se para NAKAGUMA & BENDER (2005) os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal são resultados dos diferentes níveis de transparências entre os estados, em que “os mais transparentes conseguiram reduzir de maneira significativa, tanto despesas quanto receitas, enquanto que os estados menos transparentes não conseguiram impor o mesmo padrão de ajustamento”. Neste trabalho os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal é resultado das heterogeneidades fiscais.

As variáveis gastos sociais/receita corrente, gastos com investimento/receita corrente e gastos com pessoal/receitas corrente nada revelaram sobre os diferentes comportamentos fiscais. Entretanto, os diferentes resultados das transferências intergovernamentais/receita

corrente, dos gastos com amortização/receita corrente, dos resultados primários/ receita corrente e das *dummies* político-institucionais elucidam as causas da presença de basicamente dois comportamentos fiscais após aplicação da Lei.

Nas regiões Norte e Nordeste, onde predomina os efeitos da fragilidade da base econômica, os gastos com pessoal e endividamento estavam próximos ou abaixo dos limites, antes da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sendo assim, não necessitaram realizar grandes modificações na execução fiscal. O sinal negativo dos gastos com amortização/receita corrente confirma que estes estados não realizaram grandes esforços fiscais para cumprir os limites. O gráfico o superávit primário/receita corrente demonstra que as regiões Norte e Nordeste realizarão os menores esforços fiscais.

Nas regiões Sudeste e Sul, onde predominam os efeitos da solidez da base econômica, os gastos com pessoal/ receita corrente líquida e dívida consolidada líquida/ receita corrente líquida se encontravam acima dos limites. Para se adequarem a Lei de Responsabilidade Fiscal tiveram que empreender esforços para diminuição para gastos com pessoal e, sobretudo para o decréscimo do nível de endividamento.

Os esforços para diminuição do endividamento podem ser verificados por meio do sinal positivo dos gastos com amortização/receita corrente líquida, ou seja o pagamento dos serviços da dívida funciona como mecanismo de ajuste fiscal. E o gráfico acima demonstra que os maiores esforços fiscais foram realizados nas regiões Sul e Sudeste.

Conclui-se resumidamente que, onde predomina os efeitos da fragilidade da base econômica, os estados puderam aumentar os gastos com pessoal e elevar o endividamento, sem, no entanto ultrapassar os limites da Lei. Para estes estados a Lei de Responsabilidade Fiscal não implicou em modificações do comportamento fiscal. Diferentemente dos estados que,

que são caracterizados pela solidez da base econômica, tiveram que realizar esforços fiscais para alcançar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Adiciona-se a isso o fato que mesmo nas regiões Sudeste e Sul – em que predominam o efeito da solidez da base econômica - a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal não foi condição necessária e nem suficiente para retomada do equilíbrio. Pois seus esforços fiscais não são reflexos somente da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas sobretudo das medidas aplicadas anteriormente, principalmente na região Sudeste, dado que a Lei de Refinanciamento das Dívidas resultou em mudanças significativas do comportamento fiscal. Sendo assim, pode-se afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal mesmo nestes estados funcionou como instrumento de consolidação dos esforços fiscais ao invés de determinar as mudanças de comportamento fiscal estadual.

4. BIBLIOGRÁFICA

- AFONSO, J. R. R. **A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo.** In: AFFONSO, R. B. A., SILVA, P. L. B. (Org.). A federação em perspectiva. São Paulo: Fundap, 1995.
- AFONSO, J.R. & GARSON, S. **Responsabilidade Fiscal: construindo uma nova cultura.** São Paulo: Instituto Tancredo Neves, 2003.
- ALESINA, A & DRAZEN, A. **Why are Stabilizations Delayed?**, The American Economic Review, 1991
- ALESINA, A & PEROTTI, R. **Fiscal Expansions and Adjustment in OECD Countries.** Economic Policy, 1994.
- _____. **Fiscal Adjustments in OECD Countries:Composition and Macroeconomic Effects.** IMF Staff Papers,1997.
- BATISTA JR. P. N. **Da crise internacional à Moratória Brasileira.** São Paulo: Editora Paz e Terra,1988.
- BRASIL. **Programa de Estabilidade Fiscal: 1999-2001.** Brasília: Ministério da Fazenda, 1999.
- BRASIL. **Reestruturação Fiscal no Brasil.** Brasília: Assessoria Econômica. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2001.
- BRASIL. Banco Central. **Os bancos estaduais e o PROES.** Brasília: DIREM-DEDIP, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988), **Constituição da República Federativa do Brasil**, Brasília: Senado federal, 1988.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.** Brasília: Senado Federal, 1995.
- BRASIL, **Lei n.º 9.496, de 11 de setembro de 1997.** Brasília: Senado Federal, 1997.
- BRASIL, **Lei Complementar n. 96, de 31 de maio de 1999.** Brasília: Senado Federal, 1999.
- BRASIL, **Lei Complementar n.101, de 04 de maio de 2000.** Brasília: Senado Federal, 2000.
- BORDALEJO, M. M. **Determinantes Políticos de las Transferências Discrecionales: Evidencia de la provincia de Córdoba, Argentina.** Revista de Economía y Estadística. Vol. 43 (1). Universidad Nacional de

Córdoba,Córdoba 2005.

BOTELHO, R. **Determinantes do Comportamento Fiscal dos Estados Brasileiros**. Tese de Mestrado apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002

CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em Crise**. São Paulo: Unicamp,2002.

COSSÍO, F. A. B. **Disparidades Econômicas, inter-regionais, capacidade de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro, 21º Prêmio BNDES de Economia, 1998.

_____. **O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos**. Economia, ANPEC,2001.

DILLINGER & WEBB, S. B. **Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil**". **Policy Research Working Paper. May**. The World Bank. Washington,1999.

DRAZEN, A. "**Fiscal Rules from a Political Economy Perspective**". In: KOPITS, G. (2004). **Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects**. Palgrave Macmillan, 2004.

GIAMBIAGI, F. & ALEM, A. C. **Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus:, 2001.

REZENDE, F. **Finanças Públicas**. São Paulo: Ed. Atlas, 2006.

GIAMBIAGI, F. **A Agenda Fiscal**, in Giambiagi, F., Reis, J.G. e Urani, A. (org.) **Reformas do Brasil: balanço e agenda**. São Paulo: Nova Fronteira, 2005.

GIUBERTI, A.C. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o Gasto com Pessoal dos Municípios Brasileiros**. In: XXXIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, Natal, 2005.

GOLDFAJN, I. **Há Razões para Duvidar que a Dívida Pública no Brasil é Sustentável?** Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, 2002.

GOLDFAJN, I. & GUARDIA E. **Regras Fiscais e Sustentabilidade da Dívida no Brasil**. Notas Técnicas do Banco Central do Brasil, 2003.

GREENE W. H., 1995. **Sample Selection in the Poisson Regression Model**. Department of Economics, New York University,1995.

GUARDIA, E **O Processo orçamentário do Governo Federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente** In MEYER, Arno (org) Finanças Públicas Ensaios Seleccionados. São Paulo: FUNDAP, 1997.

_____. **As Razões do Ajuste Fiscal** In: URANI, GIAMBIAGI e REIS (orgs.) Reformas no Brasil: Balanço e Agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

GUJARATI, D. N. **Econometria Básica**. São Paulo: MAKRON Books, 2006

HSIAO, C &. Analysis of Panel Data. Econometric Society Monographs, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1989.

INMAN, R. P. **Do Balanced Budget Rules Work? U.S. experience and possible lessons for EMU**. NBER Working Paper, 1996.

JUNIOR FERREIRA, S. **Desempenho Fiscal e Gestão Pública nas Esferas Estaduais: uma avaliação das execuções orçamentárias no período de 1995 a 2004**. Brasília: ESAF, 2006.

KOPITS, G. **Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects**. Palgrave Macmillan, 2004.

_____. **Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament?** IMF Working Paper 01/145. Fundo Monetário Internacional, 2001

LIMA, E C. P. **Disciplina Fiscal no Brasil: Atuais Instituições Garantem Equilíbrios Permanentes**, Brasília: Editora da UnB, 2002.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de, org, **O Sistema Partidário Brasileiro: Diversidade e Tendências, 1982-94**, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LOPREATO, F. L. C. **Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)**. Campinas: Unicamp. IE (Tese, Doutorado), 1992.

_____. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Campinas: UNICAMP. IE, 2000.

MENDES, M. J. **Incentivos eleitorais e desequilíbrio fiscal de estados e municípios**". São Paulo. Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial, 1998.

MENEZES, A. M. F. **As Relações Intergovernamentais no Brasil e a Lei**

- de Responsabilidade Fiscal.** Bahia - Salvador: Análise & Dados, , v. 12, n. 4, p. 47-60, 2003
- MENEZES, R. T **Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros.** Brasília: ESAF., 2005.
- MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: Teoria e Prática.** São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo,1980.
- NAKAGUMA, M. Y. & BENDER, S. **Mudança Institucional e Política Fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente.** Brasília: ESAF, 2005.
- NOBREGA, M & FIGUEIREDO, C. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal , regras macrofiscais e coordenação federativa: a experiência brasileira.** Bahia: Revista eletrônica sobre a reforma do estado,2006
- NUNES, S & NUNES, C. **Dois Anos de Responsabilidade Fiscal do Brasil: Uma Avaliação dos Resultados à Luz do Modelo do Fundo Comum.** Brasília:UNB, 2003.
- OLIVEIRA, J. C. **Resultados da Aplicação de Regras Fiscais do Brasil no período 1998-2004.** Cepal . 2005
- PELTZMAN, S. **Voters as Fiscal Conservatives,** The Quarterly Journal of Economics, v.CVII, p.327-61, 1992.
- REZENDE, F. **Desafios do federalismo fiscal.** In REZENDE, Fernando (coord.) Desafios do Federalismo Fiscal. Rio de Janeiro: Editora FGV,2006.
- RIGOLON, F. & GIAMBIAGI, F. **Renegociação das dívidas estaduais e o regime fiscal dos Estados.** In: Giambiagi, F. & Moreira, M.M. (org) A Economia Brasileira nos Anos 90, Rio de Janeiro: BNDES, 1999
- ROCHA, F & GIUBERTI, A. C. **Consenso Político com Relação à Necessidade de Disciplina: um Estudo da Lei de Responsabilidade Fiscal.** Brasília: ESAF, 2004.
- RUMI, C. **Determinantes Políticos del Desempeño Fiscal para las Provincias Argentinas.** Universidad Nacional de La Plata,2003.
- SILVA, I. F. B. R. & SOUSA, M. C. S.. **Determinantes do endividamento dos Estados Brasileiros: uma análise de dados de painel.** Brasília: UNB/Departamento de Economia. 2002

SERRA, J. & AFONSO, J. R. R. **Federalismo Fiscal à Brasileira: algumas reflexões**. Brasília: Revista do BNDES, v. 6, n. 12, 1999.

Secretária do Tesouro Nacional (STN). **Execução Orçamentária dos Estados**, 2007

SOUZA, S. S. **Entre Performance Política e Performance Fiscal: o legado do Governo Cardoso para o federalismo fiscal brasileiro**. ESAF. Brasília, 2003.

_____ **Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal** . Brasília: ESAF, 2006.

SCHICK, A. **Fiscal Institutions versus Political Will** In: KOPITS, G. (2004). Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects. Palgrave Macmillan, 2004.

TABELLINI, G. & PERSSON, T. **The Size and Scope of Government Spending: Comparative Politics with Rational Politicians**. European Economic Review, 1999.

TAVARES, M. **Política Fiscal no Brasil fundamentos, implementação e consolidação de um novo regime**. Secretaria do Tesouro Nacional. 2004.

WEBB, S. **Fiscal responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience**. World Bank Policy Research Working Paper. No. 3309,2004.

WERNECK (2005) R. L. F. **A importância da Agenda Fiscal**. Rio de Janeiro: PUC, 2005.

WOLDRIGDE, J. **Introdução à Econometria: uma Abordagem Moderna**, São Paulo: Thomsom, 2008.

5. APÊNDICE

TABELAS COM DADOS UTILIZADOS NAS REGRESSÕES

Tabela 21: Receita de Transferência Intergovernamentais/ Receita Corrente em (%)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AC	84,7	84,8	77,6	70,8	79,4	76,0	76,0	75,0	70,0	69,0	72,0
AM	19,1	18,8	24,3	31,5	28,6	27,0	27,0	27,0	25,0	27,0	28,0
AP	90,4	87,2	85,2	84,9	81,5	82,0	82,0	80,0	79,0	77,0	76,0
PA	43,6	40,8	47,3	48,9	50,7	53,0	48,0	46,0	40,0	42,0	43,0
RO	53,8	56,3	39,0	50,5	44,0	46,0	46,0	45,0	42,0	41,0	41,0
RR	81,1	80,3	79,7	76,5	81,3	78,0	80,0	80,0	79,0	79,0	75,0
TO	67,7	66,9	69,8	69,6	65,2	65,0	63,0	64,0	58,0	59,0	64,0
AL	54,5	48,4	52,7	56,2	50,4	46,0	57,0	51,0	45,0	48,0	53,0
BA	31,8	31,2	37,3	39,0	37,8	30,0	30,0	30,0	27,0	25,0	32,0
CE	37,8	36,7	38,3	38,1	32,9	36,0	43,0	39,0	36,0	36,0	40,0
MA	62,8	58,2	63,8	65,0	70,0	65,0	59,0	58,0	56,0	57,0	57,0
PB	52,7	52,1	52,1	57,7	58,3	58,0	54,0	53,0	44,0	48,0	48,0
PE	32,4	31,5	32,9	35,5	36,1	34,0	31,0	31,0	30,0	32,0	33,0
PI	64,1	61,5	55,6	58,3	59,0	62,0	58,0	58,0	61,0	50,0	59,0
SE	54,2	52,4	50,4	52,4	53,2	50,0	49,0	45,0	40,0	41,0	48,0
RN	49,4	48,0	45,5	50,6	53,1	52,0	52,0	53,0	46,0	46,0	49,0
DF	59,9	56,8	56,2	55,0	64,3	51,0	51,0	48,0	15,0	16,0	18,0
GO	19,6	18,7	17,6	18,0	18,8	21,0	19,0	25,0	20,0	21,0	26,0
MT	21,2	23,7	28,9	32,9	28,1	28,0	27,0	28,0	20,0	19,0	21,0
MS	26,8	27,1	30,4	39,9	34,9	28,0	33,0	23,0	19,0	24,0	26,0
ES	19,5	22,3	20,9	27,1	28,1	19,0	24,0	16,0	14,0	13,0	11,0
MG	23,0	20,8	20,8	20,6	20,4	20,0	18,0	16,0	14,0	19,0	18,0
RJ	14,0	14,3	18,6	20,0	22,6	9,0	9,0	8,0	7,0	20,0	23,0
SP	6,8	8,0	7,6	9,1	11,6	10,0	10,0	10,0	10,0	10,	11,0
PR	18,3	19,1	23,4	22,5	22,4	25,0	27,0	23,0	20,0	21,0	22,0
SC	17,1	19,8	19,6	17,6	17,1	20,0	19,0	21,0	20,0	20,0	19,0
RS	14,4	14,6	15,8	18,5	17,6	17,0	16,0	17,0	16,0	18,0	18,0

Fonte: STN (2007)

Tabela 22: Gastos com Investimento/ Receita Corrente em (%)

Estado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AC	7,23	6,50	7,47	3,78	2,88	14,46	16,12	18,83	11,12	12,89	17,30
AM	16,33	8,3	9,13	16,74	9,06	15,72	29,72	14,30	9,51	10,73	12,22
AP	5,24	7,20	6,48	8,62	14,88	14,15	17,88	16,67	8,29	10,60	8,09
PA	9,31	12,41	14,57	30,22	21,99	16,27	15,76	13,19	8,21	9,78	10,79
RO	18,41	6,43	7,42	17,31	6,12	10,43	12,29	16,79	6,3	2,78	3,90
RR	23,4	17,77	15,98	11,10	9,24	33,38	26,44	8,48	7,52	4,88	4,59
TO	27,65	66,48	38,88	30,70	32,09	44,39	37,78	43,90	36,25	5,68	6,81
AL	3,50	1,23	17,54	6,56	5,57	9,19	13,45	11,93	9,82	6,14	7,18
BA	16,53	14,86	23,67	51,74	19,19	18,89	16,31	9,44	7,60	7,42	6,06
CE	10,43	5,43	9,49	19,96	15,15	22,31	20,66	14,05	10,65	10,27	7,24
MA	7,86	10,38	7,67	15,02	27,02	12,21	17,06	16,06	9,5	8,13	12,28
PB	9,09	9,58	6,29	7,78	5,73	5,34	15,04	15,93	4,32	3,22	8,09
PE	6,97	9,43	5,21	48,13	6,32	22,23	14,55	13,59	5,9	4,21	5,80
PI	6,61	6,46	6,73	10,43	4,76	2,78	7,64	0,51	0,29	3,15	2,49
SE	8,47	17,58	24,93	42,07	21,19	17,51	10,64	7,56	3,71	4,59	6,18
RN	9,60	11,51	18,65	36,02	12,51	16,06	12,89	5,9	3,1	5,93	5,80
DF	3,72	8,33	10,01	7,77	3,24	7,58	7,043	7,34	7,051	8,64	8,90
GO	3,56	7,08	6,83	18,60	27,49	7,22	14,15	6,73	6,89	6,19	7,26
MS	6,33	19,51	16,77	19,13	5,58	14,97	10,88	8,94	10,29	4,83	7,52
MT	12,7	6,65	8,42	26,98	6,08	5,7	7,8	7,9	7,8	9,92	8,08
ES	24,75	20,10	29,65	33,12	20,27	20,23	17,24	4,54	2,25	3,15	5,55
MG	2,34	2,58	6,87	48,21	1,80	7,17	7,20	4,85	3,33	8,55	7,87
RJ	2,71	3,56	16,43	16,69	7,00	10,09	10,04	7,94	3,22	4,45	4,77
SP	11,01	6,62	43,05	8,98	7,20	7,9	6,24	3,57	3,78	3,64	3,02
SC	3,50	11,77	7,65	7,98	10,86	7,78	6,23	7,36	7,6	9,35	10,45
PR	15,26	20,04	29,45	59,83	109,6	8,1	8,4	8,2	6,7	6,31	6,64
RS	6,19	13,15	22,01	44,72	5,34	8,14	5,55	2,87	3,83	4,40	4,69

STN(2007)

Tabela 23: Gastos com Amortização/ Receita Corrente em (%)

Estado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AC	3,69	6,59	5,20	3,41	4,07	3,53	6,74	6,48	4,69	3,38	3,20
AM	0,38	0,63	1,78	2,14	9,15	2,83	3,29	2,33	2,39	2,63	2,21
AP	0,87	0,83	1,05	1,10	1,70	1,26	0,76	0,55	0,57	1,86	1,14
PA	1,52	2,00	2,90	5,51	3,01	3,74	2,39	1,72	1,80	2,17	1,88
RO	1,15	3,57	2,24	3,82	3,79	5,37	5,32	5,21	4,12	3,72	3,76
RR	1,40	1,75	3,06	3,69	4,66	3,32	1,61	0,90	4,07	3,75	3,50
TO	0,47	1,02	2,29	3,21	3,15	3,75	3,93	3,22	3,36	5,02	3,36
AL	1,82	3,54	3,89	5,20	2,13	3,03	3,70	10,73	5,27	4,79	6,79
BA	14,34	9,37	5,13	12,76	7,95	4,54	5,57	5,52	6,41	5,90	5,68%
CE	5,50	4,72	9,77	4,63	18,98	6,16	5,61	6,87	6,50	5,87	5,72
MA	3,25	3,90	3,21	4,39	6,10	13,65	5,89	6,84	7,80	6,25	5,59
PB	9,99	6,36	6,65	5,47	5,40	5,05	3,97	5,12	5,38	5,72	5,11
PE	3,72	3,73	2,54	17,55	4,20	4,78	4,51	4,71	4,50	4,22	4,03
PI	3,36	5,99	3,88	3,21	4,44	5,65	7,75	9,71	6,38	5,25	3,77
SE	6,19	2,68	9,77	3,46	5,50	2,92	2,92	3,43	3,57	3,36	2,88
RN	1,25	9,97	1,80	6,60	2,68	2,32	2,96	3,00	3,03	2,94	2,82
DF	0,87	1,28	1,01	2,03	0,84	1,58	1,51	1,32	1,14	1,08	0,95
GO	9,52	13,90	11,14	13,02	4,50	3,64	3,47	3,39	4,23	4,84	4,78
MS	3,35	3,67	3,54	5,29	4,00	3,44	3,58	6,26	3,62	3,65	4,60
MT	8,11	12,74	2,74	4,68	4,09	4,28	4,20	3,56	6,11	6,34	6,45
ES	3,49	11,34	3,77	2,63	2,84	2,79	2,44	3,15	5,17	2,31	2,37
MG	16,54	13,98	33,61	27,70	4,69	7,25	3,27	2,70	2,36	1,88	1,53
RJ	3,10	14,32	31,83	21,00	20,80	2,02	2,24	2,55	2,11	3,11	2,41
SP	12,26	11,29	119,98	7,22	8,03	1,46	1,91	1,61	2,27	1,81	1,49
SC	5,95	6,72	2,97	7,44	4,17	28,65	4,08	4,89	4,79	4,20	20,81
PR	16,80	22,66	22,01	7,26	7,12	7,14	7,96	7,73	7,53	7,92	7,53
RS	7,92	18,87	10,31	16,94	3,22	4,68	17,37	3,43	6,16	3,40	2,87

STN(2007)

Tabela 24: Gastos com Pessoal / Receita Corrente em (%)

Estado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AC	70,8	65,5	64,0	56,4	47,7	55,6	55,1	47,8	51,2	50,6	46,5
AM	29,3	31,2	37,2	47,6	29,1	35,3	37,6	41,4	40,2	37,8	37,7
AP	80,4	59,4	53,9	46,9	52,0	39,1	45,5	45,0	41,7	43,4	39,2
PA	55,5	57,6	56,0	44,9	52,8	57,3	49,5	45,1	46,9	45,4	36,0
RO	76,1	66,7	66,3	64,4	69,1	51,2	48,3	48,4	41,7	42,2	42,0
RR	18,7	17,7	16,8	19,3	29,1	37,8	17,3	34,6	43,1	33,6	33,2
TO	48,2	39,6	36,7	37,3	35,5	35,9	50,4	45,0	34,7	36,7	32,0
AL	60,3	84,8	57,7	48,2	62,6	50,5	49,3	49,1	48,9	47,3	47,8
BA	45,9	44,6	43,7	43,0	42,5	37,5	49,9	41,1	43,0	41,4	41,6
CE	34,9	32,1	43,4	36,5	40,5	43,8	48,2	45,0	46,4	46,4	44,6
MA	55,1	57,5	51,7	50,4	48,5	40,0	44,7	42,5	47,7	48,0	39,9
PB	46,1	48,4	45,2	47,9	46,9	31,2	37,7	46,3	54,8	54,8	41,5
PE	68,4	64,0	59,0	58,6	58,3	54,5	58,0	52,5	52,0	50,5	48,1
PI	75,0	64,9	63,3	59,5	56,7	48,0	52,4	50,8	61,5	53,1	41,3
SE	68,8	65,5	62,9	52,9	47,5	44,7	44,6	50,7	51,9	49,8	43,2
RN	69,0	58,9	53,4	51,7	55,2	46,7	50,4	45,0	47,8	48,1	45,7
DF	76,9	79,4	72,6	73,9	71,3	64,9	66,0	65,4	44,4	36,5	40,8
GO	60,2	53,2	50,0	52,0	52,4	53,2	48,8	48,1	39,3	44,0	42,2
MS	51,0	53,5	46,8	50,3	43,5	46,1	43,9	41,0	41,9	42,2	33,0
MT	63,9	56,1	49,5	47,4	40,8	47,0	39,3	40,7	42,7	35,5	37,5
ES	53,3	54,0	49,2	48,4	47,7	45,2	38,7	44,6	43,3	41,8	28,5
MG	41,5	38,9	39,9	38,5	55,3	58,0	58,2	57,1	51,6	45,5	42,2
RJ	73,0	74,3	73,4	64,7	62,5	50,1	45,9	47,0	45,5	41,3	24,8
SP	37,9	46,6	38,6	49,7	50,5	47,2	44,7	46,1	46,1	43,7	42,6
SC	65,1	67,9	67,4	61,8	56,7	46,2	30,4	40,8	42,4	42,5	41,4
PR	60,9	62,3	61,5	58,9	60,2	56,1	44,6	50,7	50,2	50,0	47,7
RS	51,6	46,5	45,7	53,6	30,5	46,5	41,7	43,1	45,6	41,6	40,9

STN(2007)

Tabela 25: Gastos Sociais / Receita Corrente entre 1995-2005 em (%)

Estado	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AC	33,9	42,4	44,2	45,5	37,1	47,0	27,5	39,3	39,3	41,1	39,7
AM	30,8	35,5	44,9	42,6	40,9	32,9	21,8	45,8	44,4	43,7	43,9
AP	39,1	39,9	38,6	37,1	37,4	40,4	28,3	41,4	44,8	43,3	42,9
PA	30,4	45,5	41,6	43,1	41,6	44,7	30,0	47,1	47,7	47,4	47,4
RO	31,7	33,7	34,9	34,1	22,1	27,6	34,7	32,3	33,2	34,5	36,2
RR	44,8	41,7	47,3	46,2	45,2	38,7	31,4	50,2	50,1	45,7	42,7
TO	40,7	32,4	37,2	39,8	38,5	33,3	25,9	34,0	33,5	33,3	38,0
AL	43,1	28,8	29,2	38,8	47,8	47,4	42,9	38,4	41,4	40,9	39,4
BA	40,8	39,5	40,9	41,6	36,5	37,4	45,8	49,7	49,5	51,3	48,6
CE	42,3	27,6	38,0	41,8	26,3	42,5	31,3	46,9	48,6	51,0	52,4
MA	41,0	38,8	33,9	33,0	28,6	26,1	43,7	50,6	47,8	43,1	45,2
PB	46,2	51,1	49,0	54,9	56,0	49,0	51,7	47,3	45,1	46,8	45,2
PE	47,1	43,5	47,2	49,5	32,3	13,1	33,6	41,7	41,8	44,3	45,5
PI	38,7	39,5	38,1	46,6	42,5	37,3	42,8	41,8	47,5	36,9	50,6
SE	37,3	39,8	32,9	37,9	43,5	53,0	31,4	50,2	50,1	45,7	42,7
RN	46,1	42,4	37,9	39,2	44,6	43,1	26,9	44,1	45,3	44,9	44,1
DF	58,1	60,8	61,9	60,2	70,1	54,9	27,2	56,0	48,8	44,0	42,5
GO	37,8	37,7	34,7	35,1	34,7	39,2	42,6	44,1	42,9	40,8	41,2
MS	32,8	32,0	27,2	32,1	40,2	40,2	39,0	35,3	35,6	34,3	35,5
MT	32,9	29,6	34,6	26,4	36,5	31,7	31,1	33,9	35,2	35,1	34,7
ES	35,7	35,3	37,8	36,3	38,1	33,7	22,4	48,0	48,2	46,3	46,8
MG	41,7	42,8	35,8	24,9	35,2	36,9	35,5	34,9	35,2	39,3	36,1
RJ	38,9	36,6	33,7	38,9	38,3	46,6	38,0	35,4	40,1	34,7	34,5
SP	38,9	38,2	13,5	42,1	42,8	45,3	37,5	38,1	40,3	38,9	37,7
SC	52,2	52,3	49,6	30,4	42,1	47,7	40,5	48,3	48,5	47,3	49,4
PR	39,8	38,4	39,5	43,5	46,7	29,8	36,5	33,4	38,9	37,5	36,1
RS	39,8	45,7	38,5	33,3	50,0	36,2	29,7	37,0	35,8	43,5	44,8

STN (2007)