

XI PRÊMIO TESOIRO NACIONAL

TEMA ESPECIAL:

Lei de Responsabilidade Fiscal

SUBTEMA:

Avaliação de Experiências e Perspectivas

TÍTULO DA MONOGRAFIA:

*Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes
impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal*

SUMÁRIO

Índice de quadros, gráficos e tabelas	3
1 – Introdução	4
2 – Regras e exceções à regra	
2.1 <i>A experiência internacional</i>	7
2.2 <i>Brasil: a Lei de Responsabilidade Fiscal</i>	14
3 – A noção de ambiente institucional e os resultados fiscais	
3.1 <i>Regras fiscais: o que diz a literatura</i>	20
3.2 <i>O Novo Institucionalismo Econômico</i>	22
3.3 <i>Performance fiscal: a influência das instituições</i>	26
4 – Evidências dos estados brasileiros	
4.1 <i>Metodologia</i>	34
4.2 <i>Resultado primário dos estados: as instituições importam?</i>	38
4.2.1 <i>Os determinantes do sistema político</i>	39
4.2.2 <i>As instituições orçamentárias</i>	41
4.2.3 <i>As diferenças regionais</i>	44
4.2.4 <i>As regras fiscais e o ambiente institucional</i>	45
5 – Conclusões e últimas considerações.....	59
Sinopse da monografia.....	63
Referências bibliográficas.....	64

ÍNDICE DE QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

Quadro 1: Regras, sanções e exceções: países da OECD.....	8
Quadro 2: Regras, sanções e exceções: países da América Latina	11
Gráfico 1: Média do resultado primário dos estados (1993-2004).....	17
Tabela 1: Resultado primário por estado (2000-2004).....	18
Quadro 3: Variáveis políticas, sócio-econômicas e orçamentárias.....	36
Tabela 2: Determinantes políticos e gastos com investimentos (1993-1999).....	39
Tabela 3: Determinantes políticos e gastos com investimentos (2000-2004).....	40
Tabela 4: Instituições orçamentárias e o resultado primário (1993-1999).....	42
Tabela 5: Instituições orçamentárias e o resultado primário (2000-2004).....	42
Tabela 6: Indicadores sócio-econômicos e gastos sociais (1993-1999).....	44
Tabela 7: Indicadores sócio-econômicos e gastos sociais (2000-2004).....	44
Tabela 8: Variáveis do ambiente institucional e o resultado primário.....	47
Quadro sinóptico.....	63

1. Introdução

Em que medida as regras fiscais são responsáveis pelo desempenho fiscal dos governos? A pergunta está longe de ser trivial, uma vez que opiniões se dividem na literatura nacional e internacional a respeito do problema da efetividade das regras instituídas com tal propósito. Enquanto alguns autores dizem que elas são suficientes para gerar disciplina fiscal (Inman, 1996; Kopits, 2004), outros sustentam que o que vale mesmo são as interações estratégicas e o compromisso político dos governantes em torno do equilíbrio orçamentário (Alesina & Perotti, 1994; Schik, 2004). A questão vem adquirindo relevância, na medida em que diversos países, desenvolvidos e em desenvolvimento, têm adotado regras fiscais como forma de reduzir o déficit subnacional e, com isso, assegurar a estabilidade macroeconômica no país. No caso específico do Brasil, foi instituída em maio de 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ratificando diversas regras adotadas previamente no sentido da obrigatoriedade de equilíbrio das contas públicas nos diversos níveis de governo. A principal inovação foi exigir dos governos subnacionais que perseguissem metas para a geração de superávits primários.

O intrigante é o fato de que alguns estados continuaram a apresentar resultados negativos a partir de 2000, embora as regras de equilíbrio fiscal consolidadas pela LRF já estivessem em pleno vigor. A presente análise busca explicações de natureza neo-institucional para tal comportamento fiscal dos estados brasileiros. Em primeiro plano, investigam-se as razões pelas quais os entes federados apresentaram variações significativas no grau de cumprimento da regra de superávit primário no período posterior à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com isso, busca-se identificar o potencial explicativo de determinantes políticos convencionais, de variáveis orçamentárias e sócio-econômicas e

instituições do sistema legal (como a Lei de Crimes Fiscais – LCF) no comportamento fiscal dos governos estaduais no Brasil, na fase posterior à adoção da LRF. O principal objetivo é identificar as possíveis razões das divergências no resultado primário entre os estados, partindo do pressuposto de que o ambiente de inserção das regras fiscais afeta sua efetividade na geração de resultados fiscais positivos.

O real papel das regras fiscais é tema que tem despertado interesse na agenda contemporânea de pesquisas, uma vez que há trabalhos na literatura que sugerem que o estado da economia e os interesses políticos e eleitorais encontram-se entre fatores que afetam a efetividade das regras, o que torna mister não desprezá-los na compreensão dos resultados fiscais dos governos subnacionais em sistemas federativos. Entretanto, a adoção de regras do tipo LRF¹ é fenômeno recente no mundo em desenvolvimento, particularmente nos países da América Latina. No caso do Brasil, o exame da literatura especializada nacional aponta para a inexistência de trabalhos conclusivos a respeito da efetividade das regras fiscais intergovernamentais na elevação da performance fiscal dos estados brasileiros, principalmente no período posterior à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal. E, de maneira geral, também é escassa a literatura que trata das relações entre regras fiscais e comportamento fiscal pelo prisma neo-institucional.

O presente trabalho é dividido em cinco seções. Esta primeira teve por finalidade definir o tema da monografia, apontando em breves linhas o problema da pesquisa e o seu corte empírico. Na segunda seção tem-se uma visão panorâmica das regras fiscais adotadas por diversos países desenvolvidos e em

¹ Seguindo definições de autores como Rodden, Eskeland, & Litvack, (2003) e Kopits (2004), o trabalho classifica a Lei de Responsabilidade Fiscal na categoria de regras fiscais verticais (*top-down*), ou seja, instituídas pelo governo central com a finalidade de estabelecer limites numéricos à dívida, ao déficit, ou ao endividamento dos governos subnacionais.

desenvolvimento, culminando com a experiência brasileira. A terceira seção trata da fundamentação teórica do trabalho, destacando o que diz a literatura a respeito dos efeitos das regras fiscais na performance fiscal dos governos e dando à discussão sobre a efetividade das regras um enfoque da nova economia institucional. Na quarta seção define-se a metodologia utilizada e apresentam-se os resultados do esforço empírico da monografia, com a identificação do ambiente institucional dos estados brasileiros e sua relação com o cumprimento da regra de geração de superávit primário. A última seção apresenta as conclusões e traça considerações finais.

2. Regras e exceções à regra

2.1 *A experiência internacional*

As regras fiscais da atualidade se diversificam bastante em termos de formato e padrões de implementação. Muitas das regras hoje existentes podem ser definidas como restrições permanentes sobre indicadores de performance, como, por exemplo, o resultado fiscal e a dívida pública. Destinam-se, pelo menos inicialmente, a reverter a escalada da dívida, a restaurar a sustentabilidade fiscal ou a melhorar a credibilidade das políticas macroeconômicas. A natureza e força das regras diferem de país para país. Entretanto, em praticamente todos os casos o objetivo tem sido restringir a discricionariedade dos atores estratégicos nas tomadas de decisões fiscais.

A base legal das regras fiscais também varia consideravelmente. Em geral, as regras são introduzidas por lei ou vêm inseridas na própria constituição do país, estado ou província. Excepcionalmente se resumem a diretrizes administrativas aplicáveis à política fiscal em vigor. Se tais regras têm a predisposição de afetar mais de um país, é comum que sejam objeto de tratados internacionais, como o de *Maastricht*, na União Européia. Embora na maioria dos casos as regras sejam introduzidas em decorrência de crises fiscais intensas, elas são também adotadas como forma de reduzir a vulnerabilidade a novas crises. Tudo vai depender, portanto, do contexto de inserção das regras e de sua finalidade. Os Quadros 1 e 2 resumem algumas das regras adotadas por países da OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e por países latino-americanos.

Quadro 1: Regras, sanções e exceções - Países da OECD

<p>Alemanha * 2002</p>	<p><i>Pacto de Estabilidade Interna</i> <i>Regra:</i> Obrigatoriedade de orçamento equilibrado para o governo federal, estados e municípios. <i>Sanções:</i> Não há sanções explícitas. <i>Exceção:</i> O déficit é permitido para financiar investimentos.</p>
<p>Áustria * 2000</p>	<p><i>Pacto de Estabilidade Interna</i> <i>Regra:</i> Fixação de piso mínimo para o resultado fiscal em todos os níveis de governo (varia de 0 a 0,75 do PIB). <i>Sanções:</i> Multas (em torno de 8 por cento do piso) para os governos que ficarem abaixo do piso. <i>Exceção:</i> As multas não são aplicáveis no caso de grave retração econômica.</p>
<p>Bélgica * 1996 a 2002</p>	<p><i>Tratados Intergovernamentais</i> <i>Regras:</i> Fixação de limites para o déficit de todos os níveis de governo. <i>Sanções:</i> Restrições à realização de empréstimos pelos governos subnacionais. <i>Exceções:</i> Não há exceções expressas.</p>
<p>Canadá * 1998</p>	<p><i>Plano de Refinanciamento de Dívidas</i> <i>Regra:</i> Política de equilíbrio fiscal ou superávit no nível federal e maioria das províncias. <i>Sanções:</i> Redução de salários para os administradores públicos, realização de eleições forçadas para cargos nos governos deficitários, entre outras, de acordo com a própria legislação das províncias. <i>Exceção:</i> Os déficits são permitidos na condição de utilização de reservas de contingência.</p>
<p>Espanha * 2003</p>	<p><i>Pacto de Estabilidade Fiscal</i> <i>Regra:</i> Obrigatoriedade de equilíbrio fiscal ou superávit em todos os níveis de governo, com restrição de gastos. <i>Sanções:</i> Não há sanções explícitas. <i>Exceção:</i> Os déficits são permitidos em situações excepcionais e</p>

	temporárias, mediante apresentação de plano de re-equilíbrio das finanças ao Parlamento.
EUA * 1990 a 2002	<i>Lei de Asseguração do Orçamento (Budget Enforcement Act)</i> <i>Regra:</i> Fixação de limites de médio prazo para gastos discricionários. <i>Sanções:</i> Suspensão de fundos federais equivalentes aos valores excedentes. <i>Exceção:</i> Os excessos nos gastos eram permitidos na hipótese de aprovação de apropriações de emergência.
Polônia * 1999	<i>Lei de Finanças Públicas (Act on Public Finances)</i> <i>Regra:</i> Observância do limite constitucional de 60 por cento do PIB para a dívida pública geral. <i>Sanções:</i> Restrições ao déficit de todos os níveis de governo, tão logo a dívida ultrapasse 50 por cento do PIB. <i>Exceções:</i> Não há exceções expressas.
Suíça * 2001	<i>Regra de Contenção de Dívidas</i> <i>Regra:</i> Fixação de teto para os gastos governamentais equivalente ao total das receitas ajustadas ao ciclo econômico. <i>Sanções:</i> Não há sanções explícitas, mas os desvios devem ser corrigidos num prazo de três anos. <i>Exceções:</i> Circunstâncias excepcionais definidas como tal por maioria absoluta das duas câmaras do Parlamento.
União Européia * 1992	<i>Tratado de Maastricht e Pacto de Estabilidade e Crescimento (1997)</i> <i>Regra:</i> Fixação de limites de 0,03 do PIB para o déficit e 0,60 para a dívida. <i>Sanções:</i> Depósitos não-remunerados de 0,2 por cento do déficit, além de outras sanções financeiras. <i>Exceções:</i> Circunstâncias excepcionais, particularmente a queda de mais de 2 por cento da atividade econômica.

Obs: Apenas os países com múltiplos níveis de governo. * Ano inicial (ou período) de vigência .
Fonte: OECD Economic Outlook, 2002.

Uma observação interessante em relação aos países da OECD é que as cláusulas de escape geralmente estão ausentes em duas situações: 1) não há sanções previstas para o descumprimento das regras ou 2) as regras são adotadas para vigorar por um período definido. Em última instância, a experiência dos países desenvolvidos sugere que, para fazerem face às circunstâncias inesperadas e, com isso, perdurarem por muito tempo, as regras fiscais precisam admitir certo grau de flexibilização. Os Estados Unidos fornecem um exemplo paradigmático: os limites para o déficit estabelecidos em 1985 pelo *Gramm-Rudman Act* foram amplamente desobedecidos e posteriormente flexibilizados. Em seu lugar, foi instituído o *Budget Enforcement Act*, em 1990, que fixou limites ao gasto discricionário. Ambas as regras havia sido instituídas para vigorar por um período de 5 anos, sem prorrogação. A diferença desta última regra em relação à primeira é que seus limites poderiam ser desconsiderados na ocorrência de situações de emergência. O fato é que, diante de superávits orçamentários, os limites foram considerados desnecessários e acabaram sendo suspensos mediante uma série de apropriações emergenciais.

Um exemplo extraído de regras ainda em vigor vem da União Européia: o Tratado de Maastricht e o *Stability and Growth Pact* de 1997 fixaram o limite do déficit em 3 por cento do PIB e o da dívida em 60 por cento, pressupondo uma tendência de crescimento de 3 por cento do PIB e uma inflação prevista para 2 por cento aproximadamente. Entretanto, ainda que os países excedam o limite estabelecido para o déficit, há margens nas cláusulas de escape para a dispensa de quaisquer sanções financeiras. Em que pesem os limites, as sanções e as exceções, as regras não conseguiram evitar a deterioração do equilíbrio fiscal em alguns países membros. Uma das razões foi que as projeções iniciais de

crescimento foram superestimadas. Em conseqüência, o aumento da arrecadação que se seguiu às fases de incremento econômico não foi reconhecido como temporário, tornando-se posteriormente insuficiente para dar conta do crescimento das demandas do setor público. Com isso, surgiu a partir de 2001 uma predisposição dos países participantes em substituir o Pacto de Estabilidade e Crescimento por uma regra que seja ajustada aos ciclos econômicos.²

O Quadro 1 também mostra que, para além do Tratado de Maastricht e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, alguns países da Comunidade Européia adotaram regras fiscais voltadas tanto para a redução do déficit quanto para a limitação da dívida, nos diversos níveis de governo. Contudo, algumas dessas regras foram também substituídas ou revogadas, tão logo o equilíbrio fiscal foi alcançado. A diversidade de países da União Européia deixa evidente que os motivos da adoção de regras de diferente natureza, por um lado, e da sua eventual revogação, por outro, dependeram de fatores econômicos, políticos e sociais inerentes a cada país.

Quadro 2: Regras, sanções e exceções - Países da América Latina

Argentina * 2000	<i>Lei de Solvência Fiscal</i> <i>Regra:</i> Obrigatoriedade de resultado fiscal equilibrado para o governo central, com adoção de limites numéricos para o déficit e despesas não-financeiras (a maioria das províncias adotou regra semelhante através de pactos com o governo federal). <i>Sanção:</i> Perda de credibilidade no mercado de crédito. <i>Exceções:</i> Em situações emergenciais, utilização do Fundo Fiscal Anticíclico.
Chile	<i>Diretrizes de política fiscal</i>

² A fonte das informações é o relatório da OECD "Fiscal Sustainability: the Contribution of Fiscal Rules". OECD Economic Outlook, nº 72. 117-136. December, 2002.

* 2000	<p><i>Regra:</i> Resultado fiscal equilibrado para o governo central, com piso obrigatório para o superávit (1 por cento do PIB).</p> <p><i>Sanção:</i> Perda de credibilidade no mercado de crédito.</p> <p><i>Exceções:</i> Em situações emergenciais, utilização de fundos de contingência; possibilidade de compensação de déficits em anos subseqüentes.</p>
Colômbia * 1997 e 2000	<p><i>Lei 357 (1997) e Lei 617 (2000)</i></p> <p><i>Regras:</i> Resultado fiscal equilibrado para os governos subnacionais; observância de limites para o pagamento de juros; limitação de gastos em geral.</p> <p><i>Sanções:</i> Penalidades judiciais e financeiras.</p> <p><i>Exceções:</i> São excluídas dos limites as despesas com investimentos; os déficits não são penalizados na hipótese de adoção de programas de resgate fiscal num prazo de dois anos.</p>
Equador * 2003	<p><i>Lei de Responsabilidade, Estabilização e Transparência Fiscal</i></p> <p><i>Regras:</i> Resultado fiscal equilibrado para o governo central, excluindo-se as receitas derivadas de petróleo; o incremento anual do gasto primário não deve exceder a 3,5 por cento; a redução anual do déficit deve ser de 0,2 por cento do PIB.</p> <p><i>Sanções:</i> Penalidades judiciais.</p> <p><i>Exceções:</i> Em situações emergenciais, utilização de fundos de contingência.</p>
México * 2000	<p><i>Sistema de Controle da Dívida</i></p> <p><i>Regra:</i> Restrição ao endividamento dos governos subnacionais, mediante sinalização do risco.</p> <p><i>Sanção:</i> Perda de credibilidade no mercado de crédito.</p> <p><i>Exceções:</i> Não há obrigatoriedade para a redução do déficit, mas há fortes incentivos do governo federal neste sentido.</p>
Peru * 2000	<p><i>Lei de Prudência e Transparência Fiscal</i></p> <p><i>Regras:</i> Obrigatoriedade de resultado fiscal equilibrado para o governo central; o déficit do setor público não deve exceder 1 por cento do PIB; limites para despesas não-financeiras.</p> <p><i>Sanções:</i> Penalidades judiciais.</p>

	<i>Exceções:</i> No caso de emergência nacional ou crise internacional, o limite do déficit passa a ser 2 por cento do PIB; utilização de fundos de contingência.
--	---

Obs: * Ano inicial de vigência .

Fontes: Kopits (2004) e Webb (2004).

Na América Latina as regras também variam perceptivelmente em termos de formato e abrangência. Há regras que incidem exclusivamente sobre o resultado fiscal do nível nacional (Argentina, Chile e Peru) ou apenas sobre as finanças dos governos subnacionais (México), enquanto outras se aplicam a todos os níveis de governo (Colômbia). Algumas estabelecem limites numéricos para o déficit (Argentina, Equador e Peru) ou percentual mínimo para o superávit (Chile). As sanções variam de eventuais perdas de reputação no mercado de crédito (Argentina, Chile e México) a sanções judiciais ou financeiras (Colômbia, Equador e Peru). Dois casos merecem ressalvas: a Argentina, pela iniciativa própria da maioria das províncias em adotar regras de equilíbrio fiscal (o que a literatura chama de *bottom-up*, em contraste com o padrão *top-down* dos demais países), e o México, pelo fato de não adotar regras fiscais propriamente ditas, mas um sistema de incentivos para os governos subnacionais que cooperarem com as políticas federais de ajuste fiscal.

A maioria das regras adotadas pelos países latino-americanos admite certo grau de flexibilidade, a exemplo dos países desenvolvidos. De uma maneira geral, o princípio da flexibilização foi inserido também por via de cláusulas de escape, com critérios de acionamento na ocorrência de choques macroeconômicos exógenos, ou da sua iminência. São exemplos de tal providência os fundos de contingência, destinados à acumulação de reservas no auge da atividade econômica, para delas

se extrair em períodos de crise, e as apropriações de emergência, que nada mais são do que gastos autorizados em circunstâncias excepcionais.

Outra cláusula de escape comum nos dois grupos de países é a chamada “regra de ouro”, através da qual os governos se comprometem a manter apenas o equilíbrio orçamentário corrente, o que gera a possibilidade de gastos com investimentos em obras de infra-estrutura. Ademais, alguns países tiveram o cuidado de estabelecer um critério de convergência. Na Argentina, por exemplo, foi instituído um programa de ajuste inicial de médio prazo, com a divulgação antecipada de metas para diversos indicadores fiscais (equilíbrio geral, equilíbrio corrente, etc). O programa explicitava medidas aplicáveis a desvios em relação às metas na eventualidade de crises fiscais e choques econômicos.

Qualquer que seja o caso, o objetivo da flexibilidade é acomodar o resultado fiscal a choques externos ou flutuações cíclicas na atividade econômica. Conquanto se torne quase impossível especificar de antemão todas as contingências passíveis de vir à tona, a experiência internacional instiga a utilização de regras facilmente ajustáveis aos ciclos da economia, por oferecerem maior efetividade na garantia de equilíbrio fiscal, face à ação de circunstâncias inesperadas ou de fatores inerentes à própria situação política, econômica ou social dos países que a adotarem.

2.2 Brasil: a Lei de Responsabilidade Fiscal

No segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi introduzida no federalismo fiscal brasileiro a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000) com o objetivo maior de promover o equilíbrio intertemporal das contas públicas nos diferentes níveis de governo. A

exemplo da pioneira congênera neozelandesa (*Fiscal Responsibility Act*, de 1994), a LRF foi inicialmente adotada com fins de combate à inflação. A LRF assemelha-se também ao sistema adotado pela União Européia (Tratado de Maastricht e Pacto de Estabilidade e Crescimento) não apenas em termos da adoção de limites numéricos ao déficit, mas também por destinar-se a superar problemas de externalidades negativas geradas pelos diferentes estados e evitar potenciais *bailouts* – ou socorro financeiro – dos governos fiscalmente displicentes.

A LRF brasileira também observa a “regra de ouro”, como forma de amenizar o congestionamento de demandas de investimento público. Uma outra semelhança com as regras fiscais da OECD e da América Latina é a existência de cláusulas de escape, mais precisamente a utilização de reservas de contingência na ocorrência de eventos fiscais imprevistos.³ Todavia, fica sujeita à discricionariedade dos parlamentares brasileiros a interpretação de eventos e seu possível enquadramento nas categorias de calamidade nacional ou grave crise fiscal, para só então serem invocadas as cláusulas de escape previstas na regra.

A Lei reforçou mediadas anteriores e introduziu regras adicionais de equilíbrio orçamentário. As principais delas são a obrigatoriedade da correspondência entre despesas e receitas para o ano em curso e os dois anos subsequentes, a vedação de se contraírem empréstimos pelos governos junto às instituições financeiras das quais forem acionistas principais e a proibição de se concederem benefícios fiscais no orçamento, exceto quando se indicar a fonte de seu financiamento para os dois anos seguintes. Os efeitos dos ciclos eleitorais nas contas públicas também são lembrados na LRF (art. 42), na medida em que só

³ Anexo de Riscos Fiscais (Art. 4º, parágrafo 3º, da LRF.

serão autorizadas despesas de final de mandato quando se apontarem recursos suficientes para tanto.

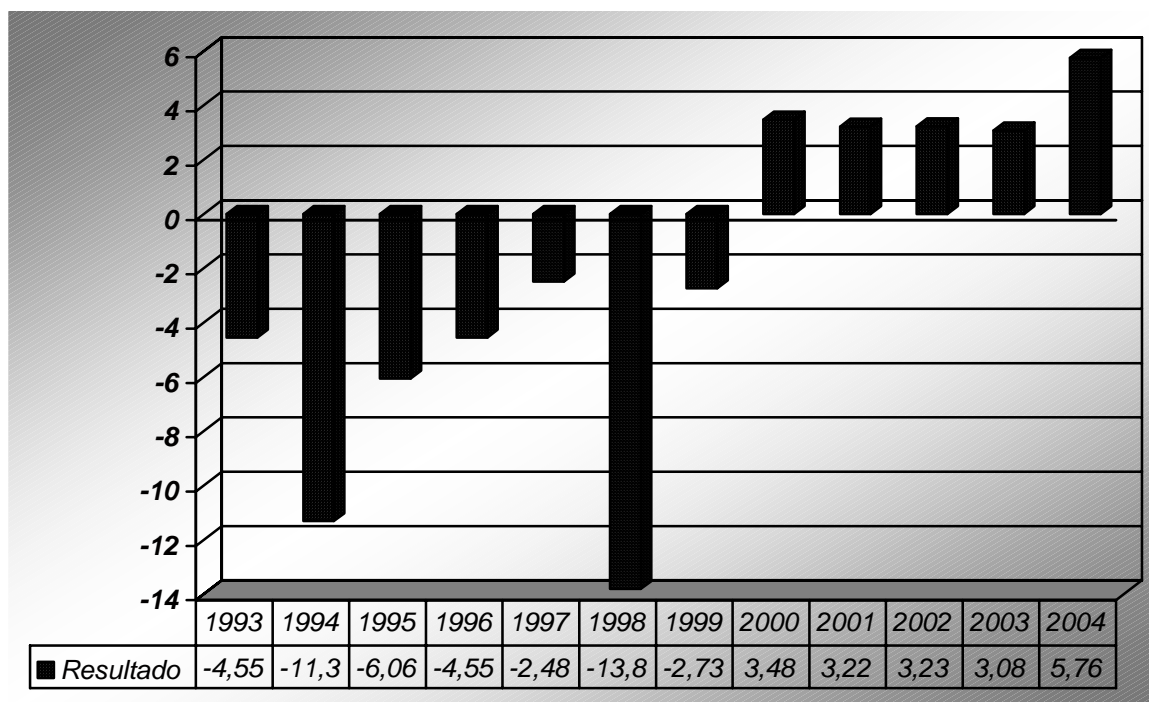
A LRF é bastante detalhada em termos de conteúdo, especificando não apenas a natureza das políticas fiscais a serem adotadas pelos governos, mas também os procedimentos operacionais necessários à garantia do cumprimento da regra, além de padrões de transparência e penalidades financeiras. Cada nível de governo dispõe de um limite uniforme para a razão dívida-receita, o que implica num ajuste fiscal a ser executado num período especificado de exercícios financeiros. A LRF impõe limites adicionais ao gasto com a folha de pagamento, com o fito de conter o crescimento de um dos principais componentes da despesa pública. Os estados estão obrigados a incluir na sua Lei de Diretrizes Orçamentárias um anexo de metas de resultado primário, não apenas para o exercício corrente, mas também para os dois anos subsequentes.

Uma importante inovação da LRF foi o estabelecimento de tetos para as dívidas dos estados. Os tetos são fixados como proporção da receita corrente de cada unidade federativa. O objetivo é reduzir a dívida pública para no máximo 40 por cento do PIB, num período de 15 anos. O mais importante é que cada governo subnacional pode adotar um ritmo diferente de redução da dívida, a depender de quanto representava a dívida em proporção de suas receitas em dezembro de 2001. Os excessos em relação ao teto devem ser eliminados no prazo de um ano, caso contrário haverá interrupção no fluxo das transferências discricionárias oriundas do governo federal, além de outras sanções como a negação de garantias de crédito para os governos faltosos. No caso de séria instabilidade econômica ou mudança drástica na política monetária, tais limites podem ser alterados pelo Senado Federal. A redução do déficit como proporção da receita também é estabelecida por etapas,

com a fixação de metas anuais de superávit primário na lei de diretrizes orçamentárias dos estados (Art. 4º, §1º).

Por tudo isso, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio a ser um dos principais mecanismos utilizados pelo governo federal para assegurar a manutenção do ajuste estrutural levado a cabo por intermédio de medidas anteriores, que incluíram a privatização de bancos estaduais e os acordos de reestruturação e ajuste fiscal firmados com os estados.⁴ Uma simples observação do desempenho fiscal dos governos estaduais mostra que os estados brasileiros passaram, em média, a produzir resultados primários positivos a partir de 2000, em percentual de sua receita total, conforme se percebe claramente no Gráfico 1.

Gráfico 1: Média do resultado primário dos estados (1993-2004)



Elaboração do autor. Fonte dos dados: Tesouro Nacional

⁴ Os acordos de refinanciamento de dívidas dos estados com o governo federal e os programas de ajuste fiscal dos governos subnacionais serviram de base para a criação da Lei e vieram por ela a serem reforçados. Em 2000, apenas os estados de Tocantins e Amapá não haviam assinado acordos de refinanciamento (Goldfajn & Guardia, 2004).

Mesmo assim, dúvidas ainda persistem quanto à relação entre a LRF e o comportamento fiscal dos estados. A Tabela 1 mostra a ocorrência de déficits primários até 2003, sendo que alguns entes voltaram a incorrer em déficit mesmo tendo gerado superávits em exercícios anteriores. Além disso, verifica-se que o resultado primário de cada governo, em percentual de suas receitas, difere sensivelmente em relação aos demais entes federados. Exemplos extremos são os estados de Alagoas, que obteve um superávit médio de 9,67 por cento, e o de Santa Catarina, que amargou um déficit médio de -2,28 por cento.

Tabela 1 – Resultado primário por estado (2000-2004)

Estado	2000	2001	2002	2003	2004	Média
AC	9,37	7,97	5,46	7,39	5,37	7,11
AL	2,49	16,15	15,53	6,1	8,08	9,67
AM	9,62	-6,56	3,62	4,79	4,73	3,24
AP	14,22	6,25	0,53	1,17	1,78	4,79
BA	5,71	2,0	6,48	4,37	7,5	5,2
CE	-1,59	-1,33	0,64	3,45	4,87	1,21
DF	1,51	3,15	1,99	1,96	1,88	2,1
ES	3,28	6,95	4,28	7,68	7,28	5,89
GO	6,49	-14,2	5,87	8,96	4,58	2,34
MA	14,79	2,73	5,59	1,22	17,57	8,38
MG	1,8	-0,27	-6,16	6,0	7,32	1,74
MS	0,6	5,5	6,48	1,38	3,57	3,51
MT	5,89	12,32	4,0	10,34	11,72	8,85
PA	5,14	4,63	3,31	2,58	3,25	3,78
PB	5,28	-2,87	-1,7	2,34	0,1	0,63
PE	-5,77	-3,01	-1,18	4,58	5,09	-0,06
PI	12,05	9,85	2,94	-13,54	1,16	2,49
PR	-8,93	4,72	5,62	6,96	7,25	3,12
RJ	0,58	-3,2	1,28	7,57	7,64	2,77
RN	3,29	2,6	2,21	2,64	2,1	2,57
RO	6,78	7,74	2,37	8,22	6,81	6,38
RR	-4,53	-4,97	17,58	-6,19	20,5	4,48
RS	-6,16	-2,09	3,09	3,65	0,41	-0,22
SC	-7,8	9,09	-11,95	-6,53	5,79	-2,28
SE	5,6	6,7	7,28	3,89	1,04	4,9
SP	3,94	6,25	4,69	5,61	4,76	5,05
TO	10,76	10,85	-2,66	-3,32	3,44	3,81

Elaboração do autor. Fonte dos dados: Tesouro Nacional

Ou seja, em que pese a obrigatoriedade da regra de geração de superávit primário, observam-se divergências interestaduais no resultado fiscal dos estados. O argumento desenvolvido no presente trabalho pressupõe que o grau de cooperação dos entes subnacionais quanto às metas fiscais pretendidas pelo governo federal sofre a influência do ambiente institucional de cada estado. Em outras palavras, são também as instituições do sistema político, as instituições orçamentárias e as diferenças regionais, e não somente as sanções e incentivos previstos nas regras fiscais, que concorrem para mudanças na postura fiscal dos governos.

3. A noção de ambiente institucional e os resultados fiscais

3.1 *Regras fiscais: o que diz a literatura*

Na literatura internacional há importantes estudos sobre regras adotadas como limitadores do gasto ou do déficit público dos níveis inferiores de governo⁵. Um dos motivos mais citados para a adoção de regras fiscais é o consenso que tem se formado no sentido de que políticas fiscais discricionárias são prejudiciais à performance macroeconômica em geral. Entretanto, algumas questões surgem a partir da diversidade de regras atualmente em vigor mundo afora. As metas e limites mais apropriados devem ser fixados em termos do déficit, da dívida ou dos gastos públicos? Os limites devem ser permanentes ou válidos apenas para determinadas ocasiões, como os anos eleitorais? Devem realmente alguns itens de gastos serem dispensados dos limites como, por exemplo, as despesas com investimentos?

A necessidade de se estabelecerem regras fiscais com limites numéricos sobre as finanças subnacionais surge particularmente quando o país se depara com a tarefa de promover ajustes fiscais maciços que não podem se implementar exclusivamente pelo governo central. Uma das justificativas mais invocadas é a possibilidade do risco moral, ou *moral hazard*, que se dá quando os governos subnacionais incorrem em desequilíbrios fiscais que repercutem negativamente no custo do endividamento de todos os níveis de governo. Ainda em casos como esses, é importante, porém, que se observem alguns requisitos básicos.

Para efeito de credibilidade, as regras fiscais devem ser permanentes, ou pelo menos se aplicarem a governos sucessivos. O desafio para os governos é,

⁵ Veja-se, por exemplo, o trabalho de Kopits (2004). A análise trata de regras do tipo FRL – Fiscal Responsibility Law (regras fiscais intergovernamentais do tipo *top-down*) e abrange alguns países em desenvolvimento e da OECD

portanto, a produção de regras que não sejam facilmente modificadas por força de circunstâncias passageiras. Todavia, regras demasiado rígidas podem perder a efetividade quando confrontadas com mudanças na economia, na sociedade ou na dinâmica da política nacional.

Questiona-se se o compromisso político dos governos com o arrocho fiscal substitui as regras, uma vez que governos não comprometidos podem encontrar formas de não cumpri-las, ao passo que governos politicamente comprometidos podem adotar medidas espontâneas em torno da disciplina fiscal. Na primeira hipótese as regras seriam insuficientes, na segunda, desnecessárias. A própria instituição de metas de performance fiscal poderia estimular a utilização excessiva de cláusulas de escape, por um lado, ou de artifícios de contabilidade, por outro, mediante os quais os governos inadimplentes ajustariam engenhosamente a apresentação dos seus resultados fiscais às metas estabelecidas nas regras. É por essa razão que autores como Webb (2004) vêem os incentivos políticos como meios mais eficazes de obtenção de disciplina fiscal.

O fato é que a contribuição específica das regras para a elevação da performance fiscal não pode ser identificada com facilidade, desde que o momento político e o apoio popular em torno do equilíbrio fiscal favoreçam o ajuste. 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, como a liberalização econômica e as privatizações, com efeitos nos resultados fiscais de todos os níveis de governo.

Assim, em que pese o sucesso inicial das regras fiscais, ninguém pode garantir que futuras pressões políticas no sentido de reinterpretar, emendar ou

dispensar a obrigatoriedade das regras não se tornem irresistíveis, levando a sua perda de credibilidade e efetividade. Kopits (2004) lembra que, tanto nas economias avançadas quanto em países em desenvolvimento, as regras fiscais necessitam do apoio do eleitorado. Sem tal apoio, não haveria vontade política por parte dos governantes e a efetividade das regras estaria comprometida. Para que sejam cumpridas cabalmente e resistam a mudanças na ordem política, econômica e social, as regras devem não apenas prever sanções para o descumprimento, mas também serem capazes de conter a pressões contrárias com origem em fatores inerentes ao próprio ambiente onde se inserem. É o objeto da argumentação a seguir.

3.2 *O Novo institucionalismo econômico*

Nas análises econômicas tradicionais, a discricionariedade dos governantes é vista por alguns como instrumental para a consecução de objetivos fiscais convencionais, como a estabilização da economia, a equidade distributiva e a eficiência alocativa (Buchanan, 1970; Musgrave & Musgrave, 1980; dentre outros). A principal virtude da discricionariedade fiscal seria a facilidade prática no combate a distúrbios exógenos com efeitos duradouros na economia. A raiz do argumento está em que qualquer governo poderia muito bem assumir um compromisso político com vistas à disciplina fiscal sem as technicalidades que envolvem a implementação de arranjos institucionais específicos. Nessa linha de argumentação, nem a análise macroeconômica tradicional nem os princípios de finanças públicas baseiam seus argumentos nos custos e benefícios impostos pelas regras fiscais às escolhas dos governantes.

O problema é que a adoção e o cumprimento de regras fiscais não se resumem a uma questão apenas técnica, por ser também política. Ou seja, as regras funcionam como um mecanismo de compromisso político, tanto no tempo, para influenciar o comportamento de futuros governos, quanto no espaço, para coordenar as decisões fiscais de diferentes jurisdições. Em outras palavras, independentemente do formato e da natureza das regras, elas se baseiam quase sempre em compromissos políticos entre os atores interessados.

Um forte argumento em prol da adoção de regras é elaborado pelas correntes institucionalistas: nas sociedades democráticas, as instituições⁶ são necessárias para restringir os interesses individuais dos governantes, os quais, ao se depararem com pressões eleitorais, podem ser levados a tomar decisões contrárias aos interesses da coletividade, com o fito de aumentar suas chances de reeleição, ainda que em detrimento do bem estar social. Entretanto, não são absolutamente óbvios os reais motivos pelos quais uma regra condiciona o comportamento de atores políticos, evitando que sejam produzidas políticas governamentais sub-ótimas.

É que isto envolve um problema de *enforcement*, i.e., de asseguuração do cumprimento das regras. No caso das regras de equilíbrio fiscal impostas sobre as finanças dos governos subnacionais, por exemplo, o governo federal pode ter incentivos eleitorais para não punir os desvios de estados e municípios, ou não ter a força política necessária para tanto. Caso o papel de garantir o cumprimento das regras seja relegado exclusivamente aos órgãos judiciários, os resultados podem também ser duvidosos se não houver independência política nas cortes. Em função

⁶ Embora haja ambigüidades em torno do que se entende por instituições, as análises institucionalistas não as resumem às agências do governo, como o senso comum as percebe, mas as tomam num sentido mais amplo, como as regras que condicionam as escolhas públicas em geral.

disso, espera-se que a cooperação em torno do ajuste fiscal seja facilitada se as regras produzirem benefícios para o cumprimento e custos para o caso oposto.

Ademais, a dinâmica da política pode sugerir a sucumbência das regras aos interesses políticos vigentes em algum momento futuro. Em face disso, Drazen (2004) reconhece que as regras estão fadadas ao malogro caso não haja custos efetivos associados aos desvios. Também para Schick (2004), as regras fiscais por si só não garantem manejo fiscal responsável. O autor enfatiza o papel crítico da vontade política para o sucesso de quaisquer regras, ainda que tenham arrimo em normas procedimentais apropriadas. Numa perspectiva da teoria dos jogos, Braun e Tommasi (2004) argumentam que, na ausência de uma autoridade externa com poderes de garantir o cumprimento, as regras fiscais intergovernamentais só serão efetivas se apoiadas em arranjos institucionais que estimulem a cooperação entre os diferentes níveis de governo. Eles acrescentam que as regras precisam afetar o “jogo” fiscal de forma a reduzir os incentivos à não-cooperação por parte dos governos subnacionais.

Isto remete a uma questão que tem adquirido importância na nova economia institucional, que é a noção dos custos de transação (Coase, 1960; Wang, 2003) relacionados às políticas governamentais. Segundo tal concepção, custos de transação são todos os custos relacionados ao cumprimento de um contrato, ainda que não estejam explícitos nos termos do próprio contrato (Cheung, 1998). Para os neo-institucionalistas, o cumprimento do contrato precisa ser garantido, uma vez que as sanções contratuais podem ser vistas como inferiores ao prêmio esperado com o descumprimento. Segundo Richter (2003), há pelo menos dois mecanismos de *enforcement* imagináveis: 1) a expectativa de punição dos desvios por uma autoridade superior, ou 2) incentivos gerados pelo próprio contrato para o seu

cumprimento (em outras palavras, o contrato pode ser *self enforcing*). Ainda assim, o contrato pode ser descumprido, dada a influência de outros custos – os de transação – nas decisões dos contratantes.

Pelo prisma neo-institucional, os atores políticos devem também tomar decisões públicas exclusivamente de acordo com os termos de um contrato, neste caso, a lei. De fato, a lei pode ser vista como um contrato firmado entre a sociedade e os governantes, o qual estabelece regras específicas a respeito das escolhas públicas, em geral, e das decisões orçamentárias, em particular. Nas relações intergovernamentais, as regras que estabelecem os limites de atuação de cada ente são também contratos que regulam as interações entre os níveis de governo, como forma de promover a estabilidade do sistema federativo. Os contratos intergovernamentais favorecem a cooperação voluntária entre os entes federados, mas também associam custos aos comportamentos desviantes. Entretanto, acordos políticos implícitos ou explícitos entre os níveis de governo também desempenham um papel fundamental, embora tais acordos só prevaleçam de forma estável se produzirem incentivos suficientes ao cumprimento dos arranjos institucionais formalmente estabelecidos.

Os arranjos institucionais, por sua vez, compõem uma subclasse do que Davis & North (1971) chamam de ambiente institucional (o conjunto de instituições do sistema político, do sistema legal e da economia, que influenciam a atividade política). Tal ambiente gera incentivos que incidem sobre as escolhas dos governantes, afetando a produção de políticas públicas e as decisões governamentais em geral. Escolhas públicas desassociadas dos incentivos podem gerar custos para os governantes, que são o que a literatura neo-institucional chama de custos de transação. Portanto, os resultados governamentais dependem não

apenas de arranjos específicos introduzidos para fins específicos, como é o caso das regras fiscais, mas também, e em boa medida, dos incentivos produzidos pelo ambiente onde as regras estão inseridas.

Vários autores (Mendes, 1998; Cossio, 2001; Botelho, 2002; Rumi, 2003; Bordalejo, 2005; e outros) entendem que a cooperação dos governos estaduais com as políticas de ajuste fiscal do governo federal depende de variáveis pertinentes ao sistema fiscal e ao sistema político dos estados. Similarmente, Braun & Tommasi (2004) sustentam que a implementação de regras fiscais depende de reformas que levem em conta aspectos econômicos e políticos específicos do país. Todavia, os fatores que compõem o ambiente institucional não desaparecem como que por um passe de mágica quando as regras fiscais são instituídas. Por outro lado, não é de se estranhar que os governos que as adotem venham a ter dificuldades de manter uma postura fiscal disciplinada em ocasião futura, quando qualquer das instituições do sistema político, do sistema legal ou da economia tiver se alterado. Com isso, a identificação do ambiente institucional e dos decorrentes custos da transação em torno do equilíbrio fiscal é essencial para se compreender o papel efetivo das regras fiscais no comportamento fiscal dos governos nos países federativos, em geral, e no Brasil, em particular.

3.3 *Performance fiscal: a influência das instituições*

Elaborando sobre os conceitos neo-institucionalistas, podemos entender o ambiente institucional dos estados como o conjunto de instituições formais e informais vigentes 1) no sistema político do estado, por sua influência nas preferências políticas dos governantes, 2) nas regras do setor público, por condicionarem as decisões governamentais, em geral, e orçamentárias em

particular, 3) na economia regional e local, por seus impactos na receita e despesa públicas, e 4) nas instituições do judiciário, por desempenharem o papel de garantir o cumprimento de regras formais específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Para se avaliarem os efeitos da LRF no equilíbrio fiscal dos estados brasileiros, torna-se mister, portanto, identificar os fatores institucionais que guardam relação com o seu resultado primário. Inicialmente, vejamos o que diz a literatura especializada a respeito dos determinantes políticos do comportamento fiscal dos governos.

A literatura é pródiga em análises que relacionam as interações políticas dentro dos corpos legislativos e a magnitude dos gastos públicos. Tem-se, por exemplo, que a quantidade de parlamentares em disputa por recursos públicos influencia o nível dos gastos através dos mecanismos de *logrolling*⁷ (Tsebelis, 1998) e *pork barrel*⁸ (Ferejohn, 1974). O tamanho das assembleias legislativas seria, portanto, variável relevante. Um aspecto inter-relacionado é a taxa de fragmentação partidária (Simpson, 2000), que mede a dispersão parlamentar das bancadas e indica a probabilidade de que dois deputados estaduais, tomados ao acaso, pertençam a partidos diferentes. A dispersão parlamentar pode gerar maior disputa por recursos e, por este motivo, é normalmente tomada como fator de indisciplina fiscal.

Outra questão refere-se à ideologia do partido no poder. Há estudos que relacionam gastos públicos elevados a partidos de esquerda, enquanto que os de direita seriam mais propensos à disciplina fiscal (Tavares, 2004). Os partidos de centro, por este raciocínio, adotariam postura intermediária. O alinhamento partidário

⁷ “A prática da troca de favores políticos entre os parlamentares” (Tsebelis, 1998: 111).

⁸ A utilização de recursos do orçamento em políticas que não atendem os interesses da maioria dos cidadãos, mas, ao contrário, beneficiam pequenos grupos de legisladores é denominada “*pork barrel politics*”.

entre os níveis de governo é fator também tido como relevante nas escolhas fiscais das unidades subnacionais. Numa análise dos municípios brasileiros, Cossio (2001) conclui que a coincidência entre o partido do prefeito e do governo federal pode gerar impactos tanto negativos quanto positivos na performance fiscal municipal. Menezes (2005) utiliza argumento semelhante. Para ele, governos subnacionais alinhados ao Presidente da República podem apresentar maior disciplina fiscal por questões de solidariedade partidária ou, ao contrário, serem mais pródigos no dispêndio público exatamente por esperarem receber mais recursos em função do alinhamento partidário. Tais resultados são particularmente interessantes para sistemas federativos com executivo federal forte, como é o caso do Brasil.

Embora os mecanismos de *logrolling*, *pork barrel* e alinhamento intergovernamental possam afetar as decisões fiscais dos governos a qualquer tempo, seria no período eleitoral que eles se apresentariam com mais contundência, pelo menos teoricamente.⁹ Em função disso, a literatura faz conexão imediata dos resultados fiscais com os ciclos eleitorais. Um dos aspectos analisados refere-se à possibilidade de reeleição. Ou seja, a perspectiva de o governante se reeleger poderia elevar o desempenho fiscal dos estados. Simetricamente, a expectativa de derrota nas urnas poderia gerar o aumento proposital dos gastos públicos, deixando-se o déficit fiscal para os sucessores no poder. Tais problemas seriam evitados, ou pelo menos amenizados, se o governante seguinte pertencesse ao partido da administração em curso. Há trabalhos, como o de Nakaguma e Bender (2005), a respeito dos impactos da Emenda da Reeleição na magnitude dos ciclos políticos, concluindo que a Emenda produziu mais incentivos à manipulação oportunista da política fiscal dos estados.

⁹ Mas há também extensa base empírica para tais argumentações. Políticas fiscais pró-cíclicas, por exemplo, têm sido documentadas em vários países da América Latina.

Outra variável política considerada pela literatura é a coligação do governador, medida pelo percentual de cadeiras na assembléia ocupadas pelos parlamentares aliados. Webb (2004), argumenta que o fato de o partido do executivo ter maioria no legislativo, somado a uma forte identidade partidária no governo, é fator conducente à disciplina fiscal. A literatura também cita outras variáveis de natureza política, como a participação do eleitorado e o grau de competitividade eleitoral.

O presente trabalho segue o raciocínio dos autores acima e recepciona variáveis políticas e eleitorais na noção de ambiente institucional dos estados brasileiros. Com efeito, é possível que em algumas unidades federativas os eleitores revelem ter maior preferência por prudência fiscal do que em outros, o que teria impactos nas preferências também dos governantes. Além disso, nos estados com menor grau de transparência política, os governantes e parlamentares podem contar com o recurso da ilusão fiscal para gastar em políticas que tragam benefícios eleitorais, dado que em situações como essa os contribuintes (i.e., eleitores) não dispõem de informação acurada para avaliar a performance política vis-à-vis a performance fiscal dos governos (Santos de Souza, 2003). Todavia, os custos de transação em torno da geração de superávits primários pressupõem uma configuração mais abrangente do ambiente onde se inserem as regras fiscais, o que exige serem tomadas em conta também variáveis de outra natureza.

Quanto às variáveis eminentemente orçamentárias, o que se considera são os itens de gasto e de receita contabilizados nos orçamentos dos governos. Parte da literatura faz relação entre estas variáveis e os determinantes políticos anteriormente mencionados. Para Schick (2004), por exemplo, a natureza e a magnitude das despesas e receitas são o resultado do choque de interesses entre as diversas

forças políticas presentes nas fases de elaboração e aprovação do orçamento. Ou seja, as decisões orçamentárias refletem as interações de um grande número de atores políticos, os quais buscam extrair do orçamento benefícios concentrados. Isto explicaria a propensão dos governos à elevação dos gastos públicos, com impactos na efetividade das regras de equilíbrio fiscal, por um lado, e na própria performance fiscal, por outro.

Entretanto, o argumento de que o simples crescimento dos gastos indica falta de comprometimento com a disciplina fiscal não é necessariamente verdadeiro, uma vez que tal comportamento pode estar relacionado a outros fatores do ambiente institucional. Assim, deve-se considerar a importância política e social de determinadas despesas como, por exemplo, os investimentos públicos, os quais podem conferir benefícios difusos para gerações presentes e futuras. Tal constatação favorece o estabelecimento de metas apenas para o resultado corrente, justificando assim a utilização da “regra de ouro”. Grife-se, porém, que a rubrica investimentos e inversões financeiras dos estados abrange as despesas com obras públicas, geradoras de benefícios políticos concentrados, principalmente no período eleitoral. Socialmente importantes também são os gastos com políticas sociais (classificadas nos orçamentos dos estados como despesas com assistência e previdência, saúde e saneamento, trabalho e renda, educação e cultura, e agricultura). Ao contrário das obras públicas, contudo, tais dispêndios nem sempre possuem grande visibilidade eleitoral.

O fato é que os gastos com investimentos e políticas sociais têm sido apontados como causas comuns do endividamento público. Paradoxalmente, um fator que pode reprimir o comportamento fiscal expansivo é o próprio tamanho da dívida pública, uma vez que altos percentuais de gastos com juros e amortizações

da dívida tendem a comprometer o orçamento dos governos. Entretanto, a literatura não deixa claro até que ponto o endividamento influencia no grau de cumprimento das regras de equilíbrio fiscal. Interessante é notar que tais regras podem também servir aos interesses políticos dos governantes, na medida em que tornam mais fácil a resistência a demandas por recursos e a conseqüente elevação dos gastos, a cujas pressões está sujeito o setor público em geral (Niskanen, 1968).

Adicionalmente, a literatura de finanças públicas considera o papel das transferências intergovernamentais na performance fiscal. Autores como Buchanan (1970) e Musgrave & Musgrave (1980) vêem as transferências como importante mecanismo de coordenação fiscal. É que as transferências recebidas do governo federal não só auxiliam a implementação de políticas de interesse nacional, mas também influenciam o grau de cooperação com as regras federais de equilíbrio orçamentário, visto que os governos subnacionais – pelo menos os mais dependentes das transferências – seriam mais propensos à disciplina fiscal, fosse este o interesse do governo central. Além disso, a magnitude das transferências se soma à receita tributária dos governos numa relação direta com o resultado fiscal. A receita de tributos, por sua vez, é um reflexo da produção de bens e serviços, estando sujeita aos mecanismos de mercado e instituições da economia em geral. É por esta razão que, no Brasil, que a heterogeneidade regional é responsável por boa parte das diferenças no comportamento fiscal dos estados, em função das grandes disparidades de renda e, conseqüentemente, de potencial contributivo.¹⁰

Mas a noção de ambiente institucional exige que se considerem também as instituições do sistema legal dos estados. No caso específico do cumprimento da regra de geração de superávit primário prevista na LRF, um evento importante foi a

¹⁰ A exemplo do que se vê nos estados brasileiros, Menezes (2005) observa grandes disparidades inter-regionais na receita e na despesa total dos municípios.

introdução da Lei de Crimes Fiscais – Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000. A LCF acrescentou diversos crimes ao Código Penal, como a contratação de operações de crédito sem prévia autorização legislativa, a ordenação de despesas não autorizadas no orçamento estadual e o aumento de gastos com pessoal no último ano do mandato ou legislatura. Para assegurar o cumprimento das regras de equilíbrio fiscal, a LCF prevê multas, perda de cargo público, inelegibilidade por até dois anos e prisão. Embora a Lei trate os desvios de conduta fiscal como ofensas criminais, tais situações parecem ainda não ter sido apreciadas de forma conclusiva nos tribunais (pelo menos até agora não há notícia de governadores presos ou depostos de seus cargos por este motivo).

Além da própria abrangência nacional da LCF, há outros aspectos do sistema legal que são comuns a todos os estados, com pouca ou nenhuma alteração ocorrida no período imediatamente posterior à adoção da regra de geração de superávit primário. O mais notável é a supervisão das autoridades federais de controle, como o Banco Central e o Tribunal de Contas da União, que desempenham o papel de aplicar sanções administrativas ou financeiras aos casos de descumprimento das regras. Não é de se negar que a atuação efetiva ou potencial de tais instituições tenham concorrido em alguma medida para a elevação da performance fiscal dos estados, em especial ao se analisarem os resultados fiscais comparativamente, no momento anterior e no posterior à adoção da Lei. Entretanto, a sua força explicativa é insuficiente quando o que se quer é verificar a disparidade nos níveis de performance a partir de 2000.

Já em relação ao nível estadual, não se pode afirmar que a atuação e o grau de independência política dos órgãos do judiciário dos estados e dos seus tribunais de contas sejam absolutamente homogêneos entre as unidades

federativas, o que pode gerar diferentes expectativas quanto à aplicabilidade da LCF, por um lado, e diferentes graus de cumprimento da LRF, por outro. Portanto, o presente trabalho admite também diferentes impactos da LCF no comportamento fiscal dos estados.

Em suma, a noção de ambiente institucional pressupõe que os fatores que determinam o comportamento fiscal dos governos são um reflexo dos incentivos gerados pelas diferentes categorias de instituições. Por este raciocínio, 1) os determinantes políticos da performance fiscal refletem os incentivos gerados pelas instituições do sistema político dos estados, 2) a composição e magnitude de receitas e despesas dos estados refletem os incentivos produzidos pelas instituições do orçamento e da economia regional e 3) a expectativa de aplicação da Lei de Crimes Fiscais representa os incentivos produzidos pela atuação do judiciário e demais instituições do sistema legal dos estados. A combinação de tais fatores com as sanções previstas na LRF compõem os custos de transação que ajudam a explicar as diferenças ou padrões inter-regionais de cooperação com as metas de equilíbrio fiscal do governo federal.

4. Evidências dos estados brasileiros

4.1 Metodologia

O que se pretende no trabalho é identificar fatores relacionados ao ambiente institucional dos estados brasileiros que exerçam influência no sinal e na intensidade do seu resultado primário. Para tanto, são efetuadas inicialmente correlações de forma separada, com dados em painel, de acordo com as diferentes categorias de instituições e sua relação com uma variável orçamentária selecionada, comparando-se os anos imediatamente anteriores e posteriores à adoção da LRF, no período 1993–2004. O ano de 2000 é incluído na fase de vigência da LRF, em razão o ponto de inflexão na curva do resultado primário ter ocorrido naquele mesmo ano, conforme foi visto no Gráfico 1. O motivo disto é que, embora os orçamentos para 2000 houvessem sido aprovados no ano anterior, já havia uma predisposição dos governos estaduais em dar início ao processo de ajuste fiscal, face às medidas fiscais adotadas até então e às negociações do governo federal com os estados em torno da aprovação da Lei.

Posteriormente são feitas regressões, sendo a variável dependente o resultado primário. As variáveis explicativas são definidas segundo a base teórica mencionada na seção precedente e incluídas progressivamente nos modelos, com o objetivo de verificar alterações na sua significância. A LRF e a LCF são tratadas como uma única variável, uma vez que ambas as regras são contemporâneas e se complementam em torno da garantia de disciplina fiscal. Em função disso, adota-se a *dummy* dicotômica “REGRAS”, que se refere à combinação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Crimes Fiscais. Se o resultado primário foi

produzido na fase de vigência da LRF e da LCF a *dummy* assume valor igual a 1, ou a 0, no caso contrário).

São tidas como constantes na fase de vigência da LRF as regras fiscais instituídas em anos anteriores, como a Lei Camata (LC nº 82, de 1995), Lei Kandir (LC nº 87, de 1996), a Lei de Refinanciamento (Lei 9496, de 1997), a Emenda de Reeleição (EC nº 16, de 1997), dentre outras. Os efeitos isolados dessas regras na performance fiscal também são difíceis de se definir com exatidão, dada a confluência de variáveis que compõem o ambiente institucional dos estados. Conquanto tais instituições foram, de uma forma ou de outra, ratificadas pela LRF, esta deve ser, portanto, o principal parâmetro para a análise das alterações no resultado primário dos estados a partir de 2000.¹¹

Os impactos das diferenças regionais são controlados por intermédio dos índices de pobreza¹², já que é de se esperar que estados com população mais pobre tenham um nível menor de receita. Outros quantificadores sócio-econômicos poderiam ter sido utilizados, como o PIB per capita, que não apenas mede a quantidade de riquezas produzidas no estado, mas funciona também como um indicador de eventuais choques macroeconômicos e seus possíveis impactos no resultado fiscal. Variáveis alternativas seriam o índice de Gini, que mede a desigualdade de renda familiar,¹³ e a taxa de analfabetismo, visto poder ser utilizada como *proxy* do grau de transparência política dos estados. Todavia, optamos por utilizar como variável de controle apenas a taxa de pobreza, dado o seu grau de colinearidade com os demais indicadores, i.e., os estados mais pobres se mostram também os de maior taxa de analfabetismo, maior desigualdade de renda e menor

¹¹ Doravante, sempre que nos referirmos aos efeitos da LRF, estaremos nos referindo à ação combinada da LRF e LCF.

¹² A taxa de pobreza indica o percentual de indivíduos com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza.

¹³ O índice varia de 0, quando a desigualdade é inexistente, a 1, quando a desigualdade é máxima.

PIB *per capita*. Ademais, a taxa de pobreza é o indicador sócio-econômico que apresenta maior correlação com a variável orçamentária escolhida na fase de vigência da LRF.

O grau de dependência (ou independência) dos resíduos é verificado mediante o teste Durbin-Watson, cujo valor desejado deve se aproximar de 2. Embora a estatística empregada seja relativamente simples, os resultados obtidos são bastante razoáveis, visto que não se pretende estabelecer uma relação exata de causalidade entre as variáveis e o resultado primário. O objetivo principal é menos ambicioso: verificar a significância estatística das regras fiscais na presença e na ausência de variáveis inerentes ao ambiente institucional dos estados, e vice-versa.

Note-se, porém, que a dificuldade em relação à escolha das variáveis é a mesma de grande parte de estudos nas ciências sociais aplicadas: o problema da variável omitida. De fato, é possível que a presente análise deixe de fora variáveis importantes para uma configuração mais precisa do ambiente institucional dos estados. Por outro lado, a inclusão *ad infinitum* de variáveis seria impraticável e estatisticamente proibitiva. Em face do que, opta-se por se utilizarem as variáveis mais citadas na literatura especializada, restringindo-se às categorias institucionais indicadas por Davis & North (1971). Ademais, a análise se escusa dos fatores não observados, como por exemplo, uma eventual utilização pelos estados de artifícios contábeis com o fito de falsear seus resultados fiscais. O quadro seguinte resume as variáveis utilizadas nas correlações e regressões:

Quadro 3- Variáveis políticas, sócio-econômicas e orçamentárias

Variável	Descrição
BANCADA	Tamanho da assembléia legislativa
ESP_GOV	Espectro ideológico do partido do governador (direita; centro; esquerda)
P_PRES	Alinhamento partidário com o governo federal

ESP_PRES	Alinhamento ideológico com o governo federal
GOV_R	Se o governador foi reeleito
P_GOV_R	Se o partido do governador foi reeleito
REP_CAM	Total de deputados federais do estado
FRAG	Taxa de fragmentação partidária da assembleia legislativa
CICLO	Se o resultado fiscal foi produzido em ano eleitoral
INVEST	Gastos com investimentos, em percentual da receita total
DIVIDA	Gastos com juros e amortizações, em percentual da receita total
PESSOAL	Gastos com folha de pagamento, em percentual da receita total
G_SOC	Gastos sociais, em percentual da receita total
TRANSF	Transferências recebidas da União, em percentual da receita total
TRIBUT	Receita tributária, em percentual da receita total
REG	Região do país (N, NE, S, SE, CO)
GINI	Índice anual de Gini
PIB_PCPT	PIB anual per capita
POBREZA	Percentual de pessoas pobres
ANALF	Taxa de analfabetismo (percentual da população maior de 15 anos)
REGRAS	<i>Dummy</i> que indica a presença da LRF e LCF.

Para fins de comparação entre unidades federativas, as variáveis orçamentárias são mensuradas como proporção da receita total dos estados. A própria LRF estabelece que os limites de gastos e da dívida, bem como as metas de superávit primário, devem ser obrigatoriamente contabilizados em termos da receita corrente líquida. Além disso, o peso relativo de cada item do orçamento estadual ao longo dos anos fica preservado. O cálculo do balanço ou resultado primário dos estados para os anos de 1995 a 2004 segue a metodologia atual da Secretaria do Tesouro Nacional: a receita total, excluídas as receitas financeiras, as operações de crédito e as alienações de bens, menos a despesa total, não computadas nesta as despesas com juros e amortizações. Para os anos de 1993 e 1994, o cálculo é o seguinte: receita total, excluídas as receitas de capital e as operações de crédito, menos a despesa total, diminuída das despesas com encargos e amortização das

dívidas interna e externa. A mudança no cálculo se deve à alteração na nomenclatura dos valores divulgados pela STN a partir de 1995.

Os espectros ideológicos seguem a seguinte classificação: Partidos de esquerda: PDT, PCdoB, PT, PPS, PSB, PTdoB; Partidos de centro: PMDB, PL, PSDC, PMN, PSDB, PST, PV, PRN, PSL; Partidos de direita: PFL, PTB, PRONA, PP, PPR, PPB, PSN, PSC, PRP, PSD, PRTB.¹⁴ A classificação dos gastos sociais em assistência e previdência, saúde e saneamento, trabalho e renda, educação e cultura e agricultura está em conformidade com a definição de políticas sociais adotada pelo IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Os testes econométricos são efetuados a partir de um *pool* de dados dos 27 estados brasileiros, cujas principais fontes são as seguintes: dados eleitorais e partidários: TSE, Senado Federal e IUPERJ; dados fiscais e orçamentários: STN e BACEN; dados sócio-econômicos e regionais: IPEA e IBGE.

4.2 *Resultado primário dos estados: as instituições importam?*

Na perspectiva neo-institucional, uma regra como a LRF pode ser entendida como um contrato, cujo objeto é o equilíbrio fiscal dos entes federados. Tal equilíbrio se quantifica, segundo a própria regra, em termos de resultado primário. As partes desse contrato são o governo federal, de um lado, e os governos subnacionais, do outro. A LRF prevê sanções para os entes deficitários. Há, porém, custos envolvidos na produção de superávit que, à guisa do raciocínio neo-institucionalista, são os custos de transação, gerados pelo ambiente institucional dos estados e presentes nas relações intergovernamentais em torno do equilíbrio das contas públicas.

¹⁴ Vide RODRIGUES, L. M. (2002). "Partidos, Ideologia e Composição Social". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, nº 48. p. 31-47.

Para se identificarem os efeitos do ambiente institucional dos estados brasileiros sobre os seus resultados fiscais, veja-se inicialmente como se relacionam entre si as instituições do sistema político, as regras do orçamento e os fatores sócio-econômicos.

4.2.1 Os determinantes do sistema político

Em primeiro plano, correlacionam-se as variáveis políticas e as despesas com investimentos. A razão é que tal categoria de despesas engloba os gastos em infraestrutura e obras públicas, cujo interesse político e eleitoral é presumível. Observem-se os resultados nas Tabelas 2 e 3.

Tabela 2 - Determinantes políticos e gastos com investimentos (1993-1999)

	INVEST	CICLO	ESP_GOV	BANCADA	GOV_R	FRAG
INVEST	1	0,161*	0,133	-0,152*	0,104	0,032
SIG.	,	0,027	0,067	0,037	0,154	0,659
N	189	189	189	189	189	189
CICLO	0,161*	1	0,080	-0,001	-0,157*	0,098
SIG.	0,027	,	0,274	0,984	0,031	0,182
N	189	189	189	189	189	189
ESP_GOV	0,133	0,080	1	-0,083	0,049	-0,143*
SIG.	0,067	0,274	,	0,255	0,503	0,050
N	189	189	189	189	189	189
BANCADA	-0,152*	-0,001	-0,083	1	-0,028	0,237**
SIG.	0,037	0,984	0,255	,	0,704	0,001
N	189	189	189	189	189	189
GOV_R	0,104	-0,157*	0,049	-0,028	1	0,131
SIG.	0,154	0,031	0,503	0,704	,	0,072
N	189	189	189	189	189	189
FRAG	0,032	0,098	-0,143*	0,237**	0,131	1
SIG.	0,659	0,182	0,050	0,001	0,072	,
N	189	189	189	189	189	189

* Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.05 (2-tailed).

** Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.01 (2-tailed).

Tabela 3 - Determinantes políticos e gastos com investimentos (2000-2004)

	INVEST	CICLO	ESP_GOV	BANCADA	GOV_R	FRAG
INVEST	1	0,132	0,245**	-0,351**	0,305**	-0,208*
SIG.	,	0,128	0,004	0,000	0,000	0,016
N	135	135	135	135	135	135
CICLO	0,132	1	0,071	0,000	0,095	-0,030
SIG.	0,128	,	0,414	1,000	0,271	0,731
N	135	135	135	135	135	135
ESP_GOV	0,245**	0,071	1	0,107	0,171*	-0,111
SIG.	0,004	0,414	,	0,216	0,048	0,202
N	135	135	135	135	135	135
BANCADA	-0,351**	0,000	0,107	1	-0,123	0,190*
SIG.	0,000	1,000	0,216	,	0,156	0,027
N	135	135	135	135	135	135
GOV_R	0,305**	0,095	0,171*	-0,123	1	-0,048
SIG.	0,000	0,271	0,048	0,156	,	0,583
N	135	135	135	135	135	135
FRAG	-0,208*	-0,030	-0,111	0,190*	-0,048	1
SIG.	0,016	0,731	0,202	0,027	0,583	,
N	135	135	135	135	135	135

* Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.05 (2-tailed).

** Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.01 (2-tailed).

Considerando-se apenas a fase anterior à LRF, os ciclos eleitorais aparecem com a única correlação positiva significativa com os investimentos públicos. A variável ideológica, embora também positivamente correlacionada, parece não ser fator importante, pelo menos antes da regra de superávit primário. O mesmo é válido para a taxa de fragmentação partidária e a expectativa de reeleição para o governo do estado. Em contrapartida, o tamanho da bancada (quantidade de deputados estaduais da assembleia legislativa) surge com razoável significância para a redução dos gastos em obras públicas. Era de se esperar que um número mais expressivo de parlamentares pudesse acirrar a disputa por recursos no orçamento, gerando uma elevação dos gastos públicos de uma maneira geral. Mas o oposto também pode ser verdadeiro: a oposição política dentro das assembleias pode gerar o efeito paradoxal de favorecer o grau de *accountability* das contas públicas, produzindo, ato contínuo, maior responsabilidade fiscal na destinação dos

recursos. Observe-se que há forte correlação direta entre o tamanho da bancada e o índice de fragmentação da assembléia.

Contudo, quando analisamos as variáveis na fase subsequente os resultados se alteram. Os efeitos dos ciclos eleitorais sobre os gastos em obras públicas tornam-se estatisticamente insignificantes. Note-se, porém, que antes da introdução da LRF houve duas eleições para governador, enquanto que depois da Lei ocorreu apenas uma (tomando-se o período 1993-2004, obviamente). Por outro lado, a significância da quantidade de deputados federais dos estados é majorada. Mais ainda: as variáveis políticas anteriormente não relevantes tornam-se altamente significativas, todas com sinal positivo, justamente no período de vigência da LRF. A ressalva é que as correlações são efetuadas com os investimentos. Os resultados deste grupo de variáveis em relação ao resultado primário serão vistos mais adiante.

O fato é que são observadas regularidades entre as instituições do sistema político e as despesas em investimentos dos governos estaduais, mesmo após a introdução das regras de equilíbrio fiscal. Isto sugere que os custos políticos de uma eventual redução dessas despesas devem ser levados em conta, já que sua magnitude é, em boa parte, o resultado da disputa por recursos entre os parlamentares, com impactos diretos no montante de gastos dos estados.

4.2.2 *As instituições orçamentárias*

Em que pese a já mencionada importância dos determinantes políticos da performance fiscal, o resultado primário dos estados depende imediatamente de fatores inerentes à própria composição de despesas e receitas nos seus orçamentos. As Tabelas 4 e 5 apresentam as correlações efetuadas entre as variáveis orçamentárias.

Tabela 4 - Instituições orçamentárias e o resultado primário (1993-1999)

	R PRIM	DIVIDA	INVEST	PESSOAL	G SOC	TRANSF	TRIBUT
R PRIM	1	0,019	-0,507**	-0,013	-0,085	0,156*	-0,012
SIG.	,	0,791	0,000	0,858	0,247	0,032	0,873
N	189	189	189	189	189	189	189
DIVIDA	0,019	1	-0,252**	-0,165*	-0,351**	-0,462**	0,401**
SIG.	0,791	,	0,000	0,023	0,000	0,000	0,000
N	189	189	189	189	189	189	189
INVEST	-0,507**	-0,252**	1	-0,218**	-0,039	0,164*	-0,285**
SIG.	0,000	0,000	,	0,003	0,590	0,024	0,000
N	189	189	189	189	189	189	189
PESSOAL	-0,013	-0,165*	-0,218**	1	0,336**	0,090	-0,068
SIG.	0,858	0,023	0,003	,	0,000	0,217	0,350
N	189	189	189	189	189	189	189
G SOC	-0,085	-0,351**	-0,039	0,336**	1	0,097	-0,017
SIG.	0,247	0,000	0,590	0,000	,	0,182	0,821
N	189	189	189	189	189	189	189
TRANSF	0,156*	-0,462**	0,164*	0,090	0,097	1	-0,728**
SIG.	0,032	0,000	0,024	0,217	0,182	,	0,000
N	189	189	189	189	189	189	189
TRIBUT	-0,012	0,401**	-0,285**	-0,068	-0,017	-0,728**	1
SIG.	0,873	0,000	0,000	0,350	0,821	0,000	,
N	189	189	189	189	189	189	189

* Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.05 (2-tailed).

** Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.01 (2-tailed).

Tabela 5 - - Instituições orçamentárias e o resultado primário (2000-2004)

	R PRIM	DIVIDA	INVEST	PESSOAL	G SOC	TRANSF	TRIBUT
R PRIM	1	-0,021	-0,119	0,003	-0,258**	0,153	-0,092
SIG.	,	0,812	0,169	0,976	0,002	0,076	0,288
N	135	135	135	135	135	135	135
DIVIDA	-0,021	1	-0,297**	-0,023	-0,110	-0,268**	0,210*
SIG.	0,812	,	0,000	0,795	0,203	0,002	0,014
N	135	135	135	135	135	135	135
INVEST	-0,119	-0,297**	1	-0,230**	-0,091	0,370**	-0,424**
SIG.	0,169	0,000	,	0,007	0,291	0,000	0,000
N	135	135	135	135	135	135	135
PESSOAL	0,003	-0,023	-0,230**	1	0,399**	0,130	0,033
SIG.	0,976	0,795	0,007	,	0,000	0,132	0,704
N	135	135	135	135	135	135	135
G SOC	-0,258**	-0,110	-0,091	0,399**	1	0,199*	-0,131
SIG.	0,002	0,203	0,291	0,000	,	0,020	0,130
N	135	135	135	135	135	135	135
TRANSF	0,153	-0,268**	0,370**	0,130	0,199**	1	-0,893**
SIG.	0,076	0,002	0,000	0,132	0,020	,	0,000
N	135	135	135	135	135	135	135
TRIBUT	-0,092	0,210*	-0,424**	0,033	-0,131	-0,893**	1
SIG.	0,288	0,014	0,000	0,704	0,130	0,000	,
N	135	135	135	135	135	135	135

* Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.05 (2-tailed).

** Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.01 (2-tailed).

Nos anos 1993-1999, apenas as transferências recebidas da União aparecem com contribuição positiva relevante para o resultado primário. Pelo lado da despesa, o coeficiente negativo significativo é produzido pela correlação do resultado primário com as despesas em investimentos. Encargos com a dívida pública, despesas com pessoal e gastos sociais não apresentam relevância estatística. Note-se, porém, que a dívida pública assume relevância acentuada quando correlacionada com os demais itens do orçamento. O sinal negativo de sua correlação com as outras despesas é um provável indicativo de que, em geral, os estados que gastaram mais ficaram mais endividados. Ademais, a dívida correlaciona-se negativamente com as transferências federais e positivamente com a receita tributária. Isto significa que os estados que receberam mais transferências tiveram menor tendência ao endividamento. Por outro lado, os estados de maior receita receberam menos recursos do governo federal e apresentaram dívida mais elevada.

Na fase posterior, por sua vez, os gastos sociais é que mais afetam negativamente o desempenho fiscal dos governos estaduais, enquanto que as despesas com investimentos e as transferências intergovernamentais perdem significância na análise. Ou seja, não seriam gastos em obras públicas, mas sim em políticas sociais que contribuiriam para a corrosão das contas estaduais no período da LRF. Entretanto, gastos em políticas sociais e despesas com pessoal deixam de afetar o nível de endividamento dos estados.

Ou seja, independentemente das sanções previstas para o descumprimento da regra de geração de superávit primário, as instituições que envolvem a elaboração, aprovação e execução do orçamento público têm impactos diretos no resultado fiscal dos estados.

4.2.3 As diferenças regionais

Por último, foram realizadas correlações entre os indicadores sócio-econômicos dos estados e os gastos sociais, conforme se vê nas Tabelas 6 e 7. A pressuposição é que as disparidades de renda e riqueza condicionem o volume de gastos em políticas de cunho social.

Tabela 6 - Indicadores sócio-econômicos e gastos sociais (1993-1999)

	G_SOC	REG	GINI	PIB_PC	ANALF	POBREZA
G_SOC	1	-0,033	0,072	0,140	-0,010	0,001
SIG.	,	0,650	0,325	0,055	0,888	0,984
N	189	189	189	189	189	189
REG	-0,033	1	0,003	0,470**	-0,281**	-0,445**
SIG.	0,650	,	0,965	0,000	0,000	0,000
N	189	189	189	189	189	189
GINI	0,072	0,003	1	-0,258**	0,623**	0,636**
SIG.	0,325	0,965	,	0,000	0,000	0,000
N	189	189	189	189	189	189
PIB_PC	0,140	0,470**	-0,258**	1	-0,734**	-0,738**
SIG.	0,055	0,000	0,000	,	0,000	0,000
N	189	189	189	189	189	189
ANALF	-0,010	-0,281**	0,623**	-0,734**	1	0,905**
SIG.	0,888	0,000	0,000	0,000	,	0,000
N	189	189	189	189	189	189
POBREZA	0,001	-0,445**	0,636**	-0,738**	0,905**	1
SIG.	0,984	0,000	0,000	0,000	0,000	,
N	189	189	189	189	189	189

* Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.05 (2-tailed).

** Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.01 (2-tailed).

Tabela 7 - Indicadores sócio-econômicos e gastos sociais (2000-2004)

	G_SOC	REG	GINI	PIB_PC	ANALF	POBREZA
G_SOC	1	-0,190*	0,028	-0,007	0,196*	-0,223**
SIG.	,	0,027	0,746	0,939	0,023	0,009
N	135	135	135	135	135	135
REG	-0,190*	1	-0,076	0,487**	-0,338**	-0,116
SIG.	0,027	,	0,379	0,000	0,000	0,179
N	135	135	135	135	135	135
GINI	0,028	-0,076	1	-0,328**	0,470**	0,713**
SIG.	0,746	0,379	,	0,000	0,000	0,000
N	135	135	135	135	135	135
PIB_PC	-0,007	0,487**	-0,328**	1	-0,722**	-0,268**
SIG.	0,939	0,000	0,000	,	0,000	0,002
N	135	135	135	135	135	135

ANALF	0,196*	-0,338**	0,470**	-0,722**	1	0,222**
SIG.	0,023	0,000	0,000	0,000	,	0,010
N	135	135	135	135	135	135
POBREZA	-0,223**	-0,116	0,713**	-0,268**	0,222**	1
SIG.	0,009	0,179	0,000	0,002	0,010	,
N	135	135	135	135	135	135

* Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.05 (2-tailed).

** Correlação de Pearson significativa ao nível de 0.01 (2-tailed).

Nenhuma das variáveis mostra significância estatística em correlação com os gastos sociais, quando se leva em conta apenas a fase anterior à LRF. O único fato evidente é que as regiões de maior índice de pobreza são também as de maior taxa de analfabetismo e menor PIB per capita, o que não parece ser surpresa.

Todavia, entre os anos 2000-2004 a história é outra. O proporcional aumento dos gastos sociais, conforme se viu na Tabela 5, seguiu padrões diferenciados de acordo com as regiões do país. É o que se infere a partir da correlação das variáveis “REG” e “G_SOC”. Em reforço a este argumento, nota-se que os estados de maior índice de analfabetismo gastaram mais em políticas sociais, provavelmente em políticas de educação pública. Em contrapartida, o nível total de gastos sociais foi menor nos estados de população mais pobre, visto também serem os estados de menor receita tributária própria.

Ou seja, os fatores sócio-econômicos exercem certa influência no montante de gastos dos estados e, por esta razão, não devem ser desprezados na análise das diferenças inter-regionais do resultado primário, mormente na fase de vigência da LRF.

4.2.4 *As regras fiscais e o ambiente institucional*

No federalismo fiscal, a ausência de controles fiscais rigorosos, que a literatura internacional chama de *hard budget constraints* (Dillinger & Webb, 1999;

Qian & Roland, 1998; Wildasin, 1998), concede altos níveis de discricionariedade fiscal aos governos estaduais. Tal situação representa um risco potencial para as políticas de estabilização econômica do governo central em razão de promover o comportamento fiscal expansivo dos entes subnacionais. Ademais, em tais contextos, presume-se que custos e benefícios políticos tenham um peso significativo no cumprimento das regras de equilíbrio fiscal, já que podem redundar numa maior ou menor probabilidade de reeleição, ou de eleição de aliados políticos. É em razão disso que os autores neo-institucionalistas vêm na ausência de regras fiscais intergovernamentais um sério problema de coordenação fiscal.

No Brasil, a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal representou a adoção de controles rígidos sobre o nível de gasto dos estados, como, por exemplo, a definição de percentual máximo de despesas em relação às receitas, ou a restrição do gasto com os servidores públicos. O governo federal ficou proibido de financiar o déficit dos governos subnacionais (os chamados *bailouts*) e, com arrimo na LCF, foram instituídas penalidades judiciais para os governantes que incorrerem em comportamento fiscal deletério. É claro que antes da LRF havia controles federais sobre o comportamento fiscal das unidades subnacionais, só que de natureza mais moderada, como normas esparsas a respeito do padrão das despesas ou sobre o nível do endividamento público. A Lei, por seu turno, tornou obrigatória a inclusão de metas para a obtenção de superávits primários na própria lei de diretrizes orçamentárias dos estados.

Mesmo assim, os incentivos para a sujeição dos entes federados aos rigores impostos pela LRF não são absolutamente óbvios, devido à presença dos já enfatizados custos de transação, cujos diferentes impactos no comportamento fiscal dos atores estratégicos subnacionais levam a divergências nos graus de

cumprimento da regra de geração de superávit primário. Buscamos então observar a influência dos fatores inerentes ao ambiente institucional dos estados quando relacionados às sanções previstas na LRF. O lapso temporal (1993-2004), somado às peculiaridades de cada estado, pode, em princípio sugerir uma grande confluência de variáveis explicativas. Todavia, é de se lembrar que o presente trabalho adota uma perspectiva neo-institucional, restringindo-se às instituições do sistema legal, político, econômico e orçamentário dos estados. A Tabela 8 resume os resultados das regressões, onde os modelos de 1 a 4 procuram captar o efeito combinado de tais variáveis no resultado primário.

Tabela 8 - Variáveis do ambiente institucional e o resultado primário

Variável dependente:	MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4
R_PRIM				
REGRAS	10,298** (1,237)	10,354** (1,296)	7,662** (1,124)	8,135** (1,040)
POBREZA	0,246** (0,49)	0,208** (0,50)	0,172** (0,043)	0,154** (0,043)
CICLO	–	-5,865** (1,302)	–	-4,116** (1,127)
ESP_GOV	–	0,649 (0,787)	–	–
P_PRES	–	-1,395 (1,558)	–	–
GOV_R	–	1,298 (1,614)	–	–
FRAG	–	-19,476 (14,639)	–	–
REP_CAM	–	-5,178E-02 (0,037)	–	–
DIVIDA	–	–	-0,186 (0,109)	–
INVEST	–	–	-0,637** (0,060)	-0,594** (0,056)
PESSOAL	–	–	-9,671E-02* (0,043)	-0,103* (0,042)
G_SOC	–	–	-0,209** (0,066)	-0,155* (0,063)
TRANSF	–	–	0,146** (0,040)	0,139** (0,024)
TRIBUT	–	–	3,234E-02 (0,046)	–
Constante	-6,574** (0,748)	12,371 (13,323)	10,328* (4,696)	8,840** (2,852)

R²	0,202	0,270	0,447	0,452
Durbin-Watson	1,778	1,902	1,741	1,825
Nº observações	324	324	324	324

(*) Significativa ao nível de 0.05. (**) Significativa ao nível de 0.01.
Os valores entre parênteses referem-se ao erro padrão.

No modelo 1 ingressam apenas a *dummy* e a variável de controle. A significância de ambas as variáveis é relativamente alta, afetando positivamente o resultado primário. O papel das regras fiscais já havia se percebido claramente no Gráfico 1, pela inversão na curva do comportamento fiscal dos governos a partir da introdução da LRF em 2000. Na literatura internacional há exemplos que confirmam a proposição de que as regras importam, como nos estudos de Braun e Tommasi (2004) a respeito das regras fiscais na Argentina. A estatística também sugere a forte influência das instituições do sistema legal no resultado fiscal dos estados, quando se considera a ação combinada da LRF e da LCF. O sinal do coeficiente da variável “REGRAS” aponta para a contribuição positiva de ambas categorias de instituições.

Quanto à taxa de pobreza, a significância explica-se pela sua forte correlação negativa com os gastos sociais na fase de vigência da LRF, como foi visto na Tabela 7. Pela própria abrangência da noção de ambiente institucional, não é de se estranhar que haja condicionantes sócio-econômicos do desempenho fiscal dos governos. A questão é saber por qual razão os estados mais pobres apresentaram, em média, melhor resultado primário. Considerando-se a taxa de pobreza de 2003, os seis estados de população mais pobre (Alagoas, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio grande do Norte) obtiveram um superávit médio de 4,66 por cento da receita entre os anos de 1993 a 2004. Já os seis estados mais ricos pelo mesmo critério (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande

do Sul, Santa Catarina e São Paulo) amargaram um déficit de -31,93 por cento. É bem possível que os estados de maior nível de pobreza tenham a propensão de gastar menos, uma vez que dispõem de menos recursos tributários.

Todavia, o que os dados revelam é que tais estados receberam um valor maior de transferências intergovernamentais, as quais, como foi visto nas Tabelas 4 e 5, tiveram correlação positiva com o resultado primário. Ou seja, a relação entre o resultado primário e o nível de pobreza pode ter a ver, na verdade, com o nível das transferências, cujos repasses obedecem a requisitos não apenas constitucionais, mas também discricionários, como é o caso das transferências voluntárias. A LRF estabelece a suspensão de tais transferências para os estados que violarem alguns dispositivos referentes a receitas, despesas, dívidas e prazos de prestação de contas (Art. 11, Parágrafo único; Art. 23, §3º, I; Art. 31, §2º; Art. 51, §2º.) Pode-se aferir, por conseguinte, que os custos do descumprimento das regras seria maior para os estados mais pobres, exatamente por dependerem mais dos repasses federais.

Entretanto, o potencial explicativo do modelo (medido pelo índice R^2) é insuficientemente baixo, o que revela a necessidade de inclusão de outras variáveis. Quanto a isto, considere-se a importante ressalva de Schick (2004): as regras fiscais por si só são insuficientes na garantia de prudência fiscal, caso estejam desacompanhadas de vontade política em torno do seu cumprimento. Tal afirmação aponta para a importância de fatores políticos no grau de cumprimento da regra de geração de superávit primário.

No modelo seguinte acrescentam-se variáveis políticas que a literatura cita como determinantes do gasto público e, conseqüentemente, do desempenho fiscal dos governos. Incluem-se as variáveis “CICLO”, “ESP_GOV”, “GOV_R” e “FRAG” por

haverem apresentado significância nas correlações com os investimentos. A variável “BANCADA” não entra na regressão haja vista o seu grau de colinearidade com a taxa de fragmentação partidária. Opta-se por esta última em função de haver sido testada pela literatura nos anos que precederam a LRF (ver Simpson, 2000). Em relação à variável “P_PRES”, o objetivo é verificar se o alinhamento partidário com o governo federal faz diferença no grau de cumprimento das regras. Por fim, a inclusão da representação do estado na Câmara Federal deve-se ao seu potencial de influenciar a capacidade de *enforcement* das regras fiscais, ou seja, na capacidade de aplicação de sanções sobre os estados que representam.

Contudo, dentre as variáveis políticas apenas os ciclos eleitorais apresentam significância no modelo. Na literatura, os trabalhos teóricos que se ocupam dos ciclos eleitorais são vários e bastante diversificados. É o caso dos estudos elaborados por Nordhaus (1975), Alesina & Tabellini (1990) e Rogoff (1995). O argumento dos autores é essencial para se compreender o comportamento oportunista dos indivíduos no poder, cujos efeitos na economia do uso instrumental das políticas governamentais se percebem claramente em períodos eleitorais. A literatura concorda, por exemplo, que as preferências de gastos dos eleitores podem afetar decisivamente as decisões governamentais, havendo, portanto, regularidades entre o padrão das políticas econômicas e a fase eleitoral. Assim, a periodicidade das eleições, para os autores, tem efeitos razoavelmente previsíveis na performance fiscal dos governos. Entretanto, os autores mais citados não consideram o papel das regras fiscais intergovernamentais como variável relevante.

No Brasil, os gastos governamentais vinham atingido picos nos anos eleitorais, particularmente nos anos de 1994 e 1998, conforme destacados no Gráfico 1. A magnitude dos gastos experimentava reduções paulatinas à medida que

o equilíbrio das contas o exigia, até que se elevam novamente nos finais de mandato, tendo em vista a possibilidade de reeleição. Os benefícios políticos de tal postura para os governantes em campanha eleitoral pareciam compensar os prejuízos de eventuais déficits públicos. Dito de outra forma, os ciclos aumentam os custos do ajuste fiscal, uma vez que este exigiria a redução dos gastos de grande visibilidade eleitoral. Em função disso, o comportamento fiscal cíclico dos estados é fator relevante no período 1993-2004, reduzindo a probabilidade de obtenção de superávits primários, com peso maior nos anos que antecederam a LCF, quando não havia sanções penais para os gastos exagerados no último ano do mandato.

A variável de alinhamento partidário, “P_PRES”, aparece na equação com sinal negativo. À primeira vista isto pode sugerir que executivos estaduais pertencentes ao mesmo partido do Presidente da República sejam menos propensos à produção de superávits primários. Assim, partidos de esquerda, por exemplo, tenderiam a adotar uma postura não-cooperativa com os objetivos de equilíbrio fiscal da União, caso o partido do Presidente da República fosse também de esquerda, o que, deve-se reconhecer, não faria sentido algum. Entretanto, a falta de significância da variável não permite a extração de conclusões nesta direção, ou quanto ao papel do alinhamento político intergovernamental nas finanças públicas dos estados. Já a irrelevância estatística da variável “ESP_GOV”, embora não se tenha a pretensão de contradizer a tese de autores estrangeiros de destaque, pelo menos confirma a idéia de que a dimensão ideológica não faz muita diferença para os resultados governamentais no Brasil.

Outra variável política de predominância na literatura é a expectativa de reeleição. No modelo, “GOV_R” surge com sinal positivo, porém sem relevância para o resultado primário. Não obstante, são vários os trabalhos na literatura nacional e

internacional que apontam para a influência da possibilidade de reeleição nos resultados fiscais. No Brasil, Meneguín & Bugarin (2001), por exemplo, sugerem que o instituto da reeleição gera uma externalidade positiva sobre os gastos públicos e, numa análise dos municípios mineiros, Junior, Shikida, & Silva (2003) concluem que o controle fiscal é maior quando a reeleição parece inevitável. Embora o sinal da variável no modelo seja compatível com tais afirmações, sua ausência de significância não nos permite extrair conclusões semelhantes.

O modelo também não atribui significância a uma outra variável política interessante, que é a taxa de fragmentação partidária das assembleias, embora o seu sinal negativo sugira relação inversa com a geração de superávits primários. Pode-se supor que uma representação mais variada de grupos de interesse nas assembleias provoque o aumento dos gastos estaduais. A possibilidade seria factível também em razão de que os eleitores têm a propensão de demandar de seus representantes na arena parlamentar mais gastos em políticas públicas de cunho social, o que presumivelmente elevaria os custos de um eventual ajuste fiscal. Tais afirmações encontram arrimo num estudo realizado por Simpson (2000), em relação ao período anterior à LRF. Todavia, a variável “FRAG” não aparece com relevância estatística na fase posterior.

Por fim, também não tem relevância a quantidade de deputados federais do estado no Congresso. Se fosse relevante, tal variável poderia supor uma relação com a política dos redutos eleitorais no legislativo federal, ou “*pork barrel politics*”, como é comumente denominada (Ferejohn, 1974). Pelo menos é o que diz a literatura: a distribuição de recursos públicos pelo Congresso ou outros corpos legislativos em políticas que não atendem os interesses da maioria dos cidadãos, mas, ao contrário, beneficiam pequenos grupos de legisladores, gera impactos

negativos no orçamento público. Em tal contexto, os recursos do orçamento federal seriam destinados aos distritos eleitorais dos quais tais legisladores são representantes. Conseqüentemente, quanto maior o número de deputados federais de um distrito, tanto maior seria a parcela do orçamento com esta destinação. Outra situação possível seria a prática de *logrolling*, ou a troca de favores entre os parlamentares no Congresso (Tsebelis, 1998: 111). Um grande número de deputados federais, interagindo entre si em torno da aprovação de propostas, pode pressupor concessões financeiras do tipo *pork* e a decorrente onerosidade do erário. Entretanto, tais explicações seriam mais plausíveis em relação à performance fiscal do governo federal. A falta de significância da variável “REP_CAM” não deixa claro se qualquer destes é o caso dos governos estaduais, não obstante o seu sinal ser negativo. Tampouco se pode concluir a respeito da influência dos deputados federais em eventuais negociações com o governo federal no intuito de dispensar os estados das penalidades previstas para os casos desviantes.

A falta de significância da maioria das variáveis do sistema político levanta uma questão quanto ao real papel das preferências políticas dos parlamentares nas decisões fiscais dos estados: na presença de regras fiscais rigorosas do tipo LRF, as interações políticas dentro das assembleias deixam de afetar o nível do gasto público? Embora seja cedo para referendar uma resposta afirmativa, o fato é que o resultado primário dos estados melhorou de forma considerável e os modelos teóricos que tratam da política do *pork barrel* precisam ser vistos com cautela nas análises da atual postura fiscal dos governos subnacionais brasileiros. Além disso, os resultados econométricos referentes aos ciclos eleitorais devem, por hora, ser encarados com reservas, já que apenas uma eleição para governador ocorreu entre

os anos 2000 e 2004. Os dados fiscais produzidos pelos estados em eleições posteriores revelarão se há realmente esta tendência.

No terceiro modelo, regrediram-se com o resultado primário a *dummy*, a variável de controle e as variáveis orçamentárias, das quais duas não apresentaram significância: a receita tributária e as despesas com serviço da dívida. Quanto à receita de tributos, já se esperava que não fosse relevante, mesmo porque tal variável não apresentou significância em qualquer das correlações com o resultado primário (ver Tabelas 4 e 5). A expectativa é que a LRF gere impactos positivos na arrecadação dos estados e, ato contínuo, na sua performance fiscal. Contudo, embora a Lei preveja no Art. 11, Parágrafo único, a suspensão de transferências para a falta de diligência nas atividades de arrecadação e no Art. 14 se estabeleçam condições que desestimulam a renúncia de receitas, os resultados econométricos aqui apresentados não comprovam se há sucesso nos dispositivos.

Poder-se-ia esperar também que os estados mais endividados adotassem uma postura de maior cautela fiscal, mas as correlações da dívida com o resultado primário também não foram significativas, nem antes nem depois da introdução das regras. Tal constatação é interessante, mesmo porque a própria LRF prevê limites para as dívidas consolidada e mobiliária dos entes federados. A Lei vetou o financiamento do déficit dos estados pelos próprios bancos estaduais (Art. 35). Através do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, a Lei 9496/97 já havia incentivado os governos estaduais a firmarem contrato de refinanciamento de suas dívidas com o governo federal. Ademais, o fechamento dos bancos estaduais reduziu consideravelmente a capacidade de endividamento dos estados. Todavia, a maior parcela da dívida estadual já existia antes da LRF, razão

pela qual não se pode relacioná-la com o grau de cumprimento da regra de geração de resultado primário.

Com grande relevância no modelo surgem as despesas com obras públicas, que integram a rubrica de investimentos e inversões financeiras no orçamento dos estados. Típicos dos anos eleitorais, os benefícios políticos de gastos desta natureza são concentrados e imediatos, beneficiando os atores estratégicos no poder, enquanto que os custos são difusamente distribuídos entre os contribuintes do respectivo estado ou, repassados para gerações futuras, mediante o recurso do endividamento. Pelo ângulo neo-institucional, reduzir os gastos em obras públicas significa para os estados um aumento dos custos de transação, já que haveria perdas nos benefícios políticos correspondentes. Inversamente, a elevação dos gastos em obras de grande visibilidade eleitoral é recompensada por meio de benefícios políticos e eleitorais expressivos. Daí as despesas com investimentos terem relação inversa com a performance fiscal dos estados.

As despesas com pessoal e os gastos sociais também contribuem negativamente com o resultado primário. No caso dos gastos com pessoal (salários, aposentadorias e pensões), sabe-se que têm historicamente consumido boa parte dos orçamentos estaduais. Esta foi uma das razões da aprovação da Lei Camata (Lei Complementar 82, de 1995), a qual limitou as despesas com pessoal em 60 por cento da receita. Tal regra foi confirmada em 2000 pela LRF (artigos 19 e 20). Viu-se nas Tabelas 4 e 5 que a variável “PESSOAL” não apresenta significância na correlação direta com o resultado primário. Entretanto, sua correlação com os investimentos é negativa e bastante significativa nos dois períodos, o que revela a existência de um *trade-off* entre os dois itens de despesas: os estados que gastaram mais com pessoal gastaram menos em obras públicas, e vice-versa. O fato é que a

LRF amenizou os 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. Tanto é que, no período 2000-2004, os estados gastaram, em média, 40,58 por cento de suas receitas com a folha de pagamento, percentual bem abaixo do limite estipulado pela LRF, que é de 60 por cento. Entretanto, a representatividade de tal despesa no orçamento da maioria dos estados continua bastante elevada, em comparação com os demais itens de gasto, o que explica sua significância no modelo.

A verdade é que, na vigência da LRF, os limites ao endividamento, a proibição de despesas sem contrapartida na receita e, em especial, as metas fiscais inviabilizaram, na prática, a elevação do percentual de gastos de praticamente todos os itens do orçamento. Uma exceção importante: o aumento no peso relativo dos gastos sociais (nas correlações com o resultado primário a variável “G_SOC” só aparece com relevância considerável no período 2000-2004). Há, porém, razões de ordem legal para tanto. 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. Além disso, os gastos com seguridade social encontram grande rigidez nos orçamentos estaduais. Por outro lado, a manutenção dos gastos sociais é importante para a garantia da própria governabilidade, vez que o custo político do corte de despesas desta natureza pode ser demasiado.

No lado da receita, a magnitude das transferências exerce influência na postura fiscal dos estados. Ou seja, os estados com maior participação na receita da União obtiveram, em média, maior resultado primário. É óbvio que uma disponibilidade maior de recursos influi decisivamente nas escolhas fiscais dos governantes, visto que podem ser destinados a políticas do seu interesse, incluídas aí as obras públicas. Quanto a isso, registre-se que a correlação entre as transferências e os investimentos em todo o período 1993-2004 é positiva e altamente significativa (Tabelas 4 e 5). Além disso, na fase posterior à introdução da LRF o peso das transferências passa a ser sentido mais claramente nos gastos sociais, principalmente nas áreas de saúde e educação, que recebem os repasses do SUS e do FUNDEF, respectivamente.

Uma vez que as transferências são mecanismos de canalização de recursos para a implementação subnacional de políticas públicas, flutuações em suas magnitudes afetam a capacidade alocativa dos estados, devido às alterações nas disponibilidades de receita. Assim, a diminuição dos fundos federais gera pelo menos dois resultados possíveis: os estados são levados a aumentar a carga tributária para manter a provisão de um determinado nível de bens e serviços públicos, ou a reduzi-los sumariamente (Musgrave & Musgrave, 1980). É óbvio que ambas as medidas, por serem consideradas impopulares, são politicamente indesejáveis. Não é sem razão, portanto, que a LRF prevê suspensão das transferências voluntárias para os governos estaduais inadimplentes. Tal medida eleva consideravelmente o custo do descumprimento, ou, ao contrário, reduz os custos de cumprimento da regra de geração de superávit primário. Eis porque os benefícios dos repasses federais desempenham um papel perceptível na redução

dos custos de transação, estimulando a decisão dos estados de cooperar com as políticas de ajuste fiscal do governo federal.

O modelo final combina as variáveis significativas das regressões antecedentes com o resultado primário. O potencial explicativo é o maior dentre os modelos (0,45), em que pese incluir uma quantidade menor de variáveis em comparação com os modelos 2 e 3. Observe-se que todas as categorias de instituições estão representadas (as regras, a taxa de pobreza, os ciclos eleitorais, despesas com investimentos, políticas sociais e pessoal, e as transferências), o que indica que os custos associados ao superávit variam de estado para estado de acordo com o seu ambiente institucional e não dependem apenas da presença (ou ausência) de regras fiscais específicas.

Por outro lado, não se pode negar a contribuição decisiva da LRF na garantia do equilíbrio fiscal agregado, em detrimento do comportamento fiscal expansivo dos governos estaduais, visto que as regras fiscais surgem com o maior peso explicativo em comparação com as demais variáveis do último modelo¹⁵. Isto é um sinal de que os custos de transação associados à obtenção de resultados fiscais positivos foram reduzidos com a introdução da norma. Conseqüentemente, a probabilidade de os governos estaduais optarem pelo equilíbrio de suas contas na presença da LRF, em comparação com a fase anterior, aumentou. Ou seja, ainda que o ambiente institucional tenha exercido influência na efetividade das regras fiscais, a recíproca também é verdadeira: as regras instituídas para a geração de superávits primários alteraram o ambiente institucional dos estados, somando-se ao conjunto de fatores que levaram ao ajuste das contas públicas dos entes subnacionais nos últimos anos.

¹⁵ Os coeficientes padronizados do Modelo 4 são os seguintes: "REGRAS" = 0,334; "TRANSF" = 0,252; "POBREZA" = 0,160; "INVEST" = -0,469; "CICLO" = -0,155; "PESSOAL" = -0,114; "G_SOC" = -0,109.

5. Conclusões e últimas considerações

O presente trabalho procurou explicar as diferenças no sinal e magnitude do resultado primário dos governos estaduais brasileiros no período posterior à adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir da análise do potencial explicativo de determinantes políticos, legais e orçamentários, sem se descuidar dos possíveis efeitos das disparidades sócio-econômicas e regionais.

Como se viu no Gráfico 1, a tendência de elevação do resultado primário dos estados se consolidou a partir de 2000, como prenúncio de que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecera um padrão cooperativo nas respostas fiscais dos entes federados. Entretanto, percebe-se uma relação entre a performance fiscal e algumas especificidades dos estados, como os ciclos eleitorais, a taxa de pobreza e a magnitude de determinados itens de receita e despesa. Ademais, o trabalho propôs que a compreensão dos incentivos gerados pela LRF em prol de resultados fiscais positivos exige que se considere conjuntamente a expectativa das penalidades previstas na Lei de Crimes Fiscais, i.e., as instituições do sistema legal. É, portanto, a combinação das regras fiscais com fatores políticos, sócio-econômicos, orçamentários e legais que explicam, em boa medida, a variação vista na Tabela 1 em relação aos níveis de resultado primário dos estados.

O trabalho concluiu também que a forma e o ritmo de ajustamento à Lei de Responsabilidade Fiscal estão relacionados aos custos de transação gerados pelo ambiente institucional de cada estado, o que produz diferentes incentivos à cooperação com os objetivos federais de equilíbrio orçamentário. Tais custos não se resumem aos mecanismos de *enforcement* produzidos pela regra específica (sanções previstas na LRF), mas referem-se também aos demais fatores relacionados ao ambiente de inserção das regras. A conclusão está de acordo com

o que diz a literatura neo-institucional, no sentido de que a confluência de várias forças explica o comportamento fiscal dos governos, em geral, e o cumprimento das regras de equilíbrio fiscal em particular.

Uma breve análise da experiência internacional na Seção 3 ilustrou que é mais fácil se conseguir disciplina fiscal quando há claros incentivos ao cumprimento das regras, como foi o caso dos países que pretendiam ingressar na União Européia. É por isso que o critério da flexibilidade é especialmente relevante para o formato das regras fiscais que atuam sobre os governos subnacionais, dada a prontidão necessária ao tratamento de choques macroeconômicos inesperados e eventuais distanciamentos de uma postura fiscal mais disciplinada. No caso do Tratado de Maastricht, por exemplo, as cláusulas de escape e exceções à regra nada mais são do que mecanismos de adequação às especificidades inerentes ao ambiente institucional vigente em cada país e em determinado período. Isto porque as regras que forem úteis durante a fase inicial de ajuste podem deixar de ser suficientes num momento posterior. Em função disto, vários países europeus adotaram regras para vigorar apenas por um período pré-determinado, ou decidiram abolir as regras inicialmente adotadas com ânimo definitivo. Ou seja, o ambiente institucional dos diferentes países – e das unidades subnacionais dentro de cada país – advoga contra a idéia de que as regras fiscais são um tipo de panacéia a ser empregada na cura de todos os males fiscais.

As regras que contemplem as peculiaridades do ambiente institucional têm menor probabilidade de serem alteradas – ou ignoradas – no curto e médio prazo. Desprezar tal evidência pode reforçar o argumento de que as regras fiscais são por inerência fadadas ao fracasso. Critérios objetivos para a flexibilização dos limites e metas, a exemplo do que se vê em alguns países da OECD, podem evitar

semelhante desfecho. Mesmo assim, as cláusulas de escape podem não ser suficientes para dar conta da ação de fatores políticos, sócio-econômicos e sociais sobre as finanças dos diferentes níveis de governo. No caso do Brasil, uma flexibilização ainda maior das regras poderia significar abrir mão de um padrão nacional de controle do déficit e do endividamento, a cujo propósito tem se prestado a Lei de Responsabilidade Fiscal. De qualquer forma, a presente análise sugere que os fatores que hoje explicam as diferenças no resultado primário dos estados brasileiros podem no futuro explicar a necessidade de reformulação da regra, ou sua substituição. Outrossim, um estudo ao nível dos municípios avaliaria a acurácia da asseveração.

Com efeito, a compreensão de eventuais sucessos ou malogros de regras fiscais tão bem elaboradas e apropriadamente implementadas quanto a LRF deve levar em conta as interações entre o setor público, os agentes econômicos e a sociedade em torno da performance fiscal dos governos, além de estimativas de potenciais respostas das regras a choque macroeconômicos exógenos. Outro pré-requisito importante ao sucesso das regras fiscais é a implementação de reformas estruturais que garantam sua sustentabilidade ao longo do tempo. No caso do Brasil, duas medidas estruturais são tidas como críticas neste sentido: a reforma previdenciária e a reforma tributária.

É aceitável supor que a Lei de Responsabilidade Fiscal ainda não tenha sido suficientemente testada, uma vez que não ocorreram graves recessões na economia dos estados ou crises políticas de grandes proporções desde sua implementação. Porém, o verdadeiro teste para a LRF talvez ocorra quando o consenso político que se formou para a sua implementação haja desaparecido. A história do endividamento público dos governos estaduais nas últimas décadas

alerta para tal prognóstico, quando o crescimento do déficit era com frequência justificado por razões meramente políticas, ao passo que a vulnerabilidade do sistema financeiro nacional diante de crises externas, a rigidez do gasto no setor público, as demandas crescentes por políticas sociais e as disparidades regionais de renda aconselhassem outro curso de ação. Por este raciocínio, uma das principais utilidades das regras fiscais do tipo LRF é estabelecer um ambiente despolitizado para a tomada de decisões fiscais que suprimam a tendência de déficits fiscais crescentes. Assim se caminhará para a garantia de que os fundamentos da economia permanecerão previsíveis e robustos a despeito do partido político no poder.

Por fim, a sustentabilidade fiscal de longo prazo ainda continua uma questão em aberto em muitos países desenvolvidos. Não se pode garantir, portanto, que no Brasil seja diferente. Tanto lá fora quanto aqui, a restauração e manutenção do equilíbrio fiscal não podem ser asseguradas doutra maneira senão por via de medidas que não apenas incentivem o crescimento econômico duradouro, mas sejam igualmente capazes de superar as limitações impostas pela complexidade do ambiente institucional nos diversos níveis de governo.

Sinopse da monografia

Quadro sinóptico

Título	Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal
Palavras-chave	Regras fiscais, resultado primário, custos de transação, ambiente institucional
Principais questões	1) Em que medida as regras fiscais são responsáveis pelo desempenho fiscal dos governos? 2) Que fatores produziram diferentes níveis de resultado primário dos estados brasileiros após a LRF?
Objetivo	Identificar razões para as diferenças no nível de resultado primário dos estados brasileiros após a introdução da LRF
Período abrangido	1993 a 2004: 1) Fase anterior à LRF (1993-1999) 2) Fase posterior à LRF (2000-2004)
Variáveis	1) Independente: o resultado primário dos estados 2) Explicativas: instituições do sistema legal, político, econômico e orçamentário dos estados 3) <i>Dummy</i> : regras fiscais (LRF e LCF)
Análises utilizadas	Quantitativa: análise de modelos econométricos Qualitativa: comparação dos tipos de regras fiscais em diversos países da América Latina e OECD
Fundamentação teórica	Novo institucionalismo econômico (Coase, 1960; Davis & North, 1971; Cheung, 1992; Richter, 2003).
Principal conclusão	Os fatores inerentes ao ambiente institucional de cada estado produzem diferentes incentivos ao grau de cumprimento da regra de geração de superávit primário

Referências bibliográficas

ALESINA, A. & PEROTTI, R. (1994). "The Political Economy of Budget Deficits". NBER Working Paper nº 4637.

_____ & TABELLINI, G. (1990). "Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt". *Review of Economic Studies*, n. 57.

BUCHANAN, J. M. (1970). "The Public Finances: An Introductory Textbook". Third Edition. Homewood, Illinois. Richard D. Irwin Inc.

BORDALEJO, M. M. (2005). "Determinantes Políticos de las Transferencias Discrecionales: Evidencia de la provincia de Córdoba, Argentina". *Revista de Economía y Estadística*. Vol. 43 (1). Universidad Nacional de Córdoba.

BOTELHO, R. (2002). "Determinantes do Ajuste Fiscal dos Estados Brasileiros". VII Prêmio Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.

BRAUN, M. & TOMMASI, M. (2004). "Fiscal Rules for Subnational Governments: some organizing principles and a case study of Argentina". IMF/World Bank Conference. Oaxaca, Mexico.

CHEUNG, S. N. S. (1992). "On the New Institutional Economics", in *Contract Economics*, WERIN, L. and WIJKANDER, H. (eds.), Basil Blackwell, 1992, pp. 48-65.

COASE, R. H. (1960). "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, n. 3, October.

COSSIO, F. A. B. (2001). "O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos". *Economia*, vol. 2, nº 1. p. 209-258. ANPEC.

- DAVIS, L. E. & NORTH, D. C. (1971). *Institutional Change and American Economic Growth*. Cambridge University Press. New York, NY.
- DILLINGER & WEBB, S. B. (1999). "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil". *Policy Research Working Paper*. May. The World Bank. Washington, DC.
- DRAZEN, A. (2004). "Fiscal Rules from a Political Economy Perspective". In: KOPITS, G. (2004). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan. pp. 15-29.
- FEREJOHN, John A. (1974). *Pork Barrel Politics*. Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968. Stanford: Stanford University Press.
- GOLDFAJN, I. & GUARDIA, E. R. (2004). "Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil". In: KOPITS, G. (2004). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan. pp. 114-130.
- INMAN, R. P. (1996). "Do Balanced Budget Rules Work? U.S. experience and possible lessons for EMU". NBER Working Paper n.o 5838.
- JUNIOR, A. F. A, SHIKIDA, C. D. & SILVA, M. C. (2003). "Federalismo Fiscal, Ciclos Políticos e Reeleição: Uma Breve Análise do Caso Mineiro". IBMEC Working Paper.
- KOPITS, G. (2004). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan.
- MENDES, M. J. (1998). "Incentivos eleitorais e desequilíbrio fiscal de estados e municípios". São Paulo. Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial.
- MENEGUIN, F. B. & BUGARIN, M. S. (2001). "Reeleição e Política Fiscal: Um Estudo dos Efeitos da Reeleição e Gastos Públicos". *Economia aplicada*, nº 3. P. 601-622.

- MENEZES, R. T (2005). "Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os Componentes de Despesa dos Municípios Brasileiros". X Prêmio do Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.
- MUSGRAVE, R. A. & MUSGRAVE, P. B. (1980). "Finanças Públicas: Teoria e Prática". São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo.
- NAKAGUMA, M. Y. & BENDER, S. (2005). "Mudança Institucional e Política Fiscal no Brasil: uma avaliação da experiência recente". X Prêmio Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.
- NISKANEN, W. (1968). "Non-market Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy". *American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, pp. 293-30.
- NORDHAUS, W. D. (1975). "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies*, n. 42.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (2002). "Fiscal Sustainability: the Contribution of Fiscal Rules". OECD Economic Outlook, nº 72. 117-136. December, 2002.
- QIAN, Y. & ROLAND, G. (1998). "Federalism and the Soft Budget Constraint". *The American Economic Review*. Vol. 88 nº 5. pp 1143-1158.
- RICHTER, R. (2003). "The New Institutional Economics: Its Start, Its Meanings, Its Prospects". Paper NIEHist2.
- RODDEN, J. A., ESKELAND, G. S. & LITVACK, J. (2003). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. The MIT Press. Cambridge, MA.
- RODRIGUES, L. M. (2002). "Partidos, Ideologia e Composição Social". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, nº 48. p. 31-47.
- ROGOFF, K. (1995). "Equilibrium Political Budget Cycles". *American Economic Review*, n. 80.

- RUMI, C. (2003). "Determinantes Políticos del Desempeño Fiscal para las Provincias Argentinas". Universidad Nacional de La Plata.
- SANTOS DE SOUZA, S. (2003). "Entre Performance Política e Performance Fiscal: o legado do Governo Cardoso para o federalismo fiscal brasileiro". VIII Prêmio do Tesouro Nacional. ESAF. Brasília.
- SCHICK, A. (2004). "Fiscal Institutions versus Political Will". In: KOPITS, G. (2004). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*. Palgrave Macmillan. pp. 81-94
- SIMPSON, M. X. (2000). "Fragmentação Legislativa e Déficit Fiscal: Uma Análise dos Estados Brasileiros entre 1987 e 1997". Dissertação de mestrado. IUPERJ. Rio de Janeiro.
- TAVARES, J. (2004). "Does Right or Left Matter? Cabinets, credibility and fiscal adjustments". V Complutense International Seminar on European Economy. Madrid.
- TSEBELIS, G. (1998). *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP.
- WANG, N. (2003). "Measuring Transaction Costs: an Incomplete Survey". Ronald Coase Institute. Working Paper 2.
- WEBB, S. (2004). "Fiscal responsibility Laws for Subnational Discipline: The Latin American Experience". World Bank Policy Research Working Paper. No. 3309.
- WILDASIN, D. E. (1998). "Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for policy and research". The World Bank. February. Washington, DC.