

# O MANAGERIALISM PUBLIC À LUZ DO PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NOS ESTADOS BRASILEIROS

**José Mário Bispo Sant'Anna**

Mestre em Contabilidade

FUCAPE

Vitória-Es

27-99635534

josemario@hotmail.com

josemario@secont.es.gov.br

**Luiz Fernando Dalmonech**

Mestre em Contabilidade

FUCAPE

Vitória –ES

27-99801285

prolfd@yahoo.com

## RESUMO

O artigo analisa o impacto do Programa para a Reestruturação e Ajuste Fiscal (PRAF) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) nas finanças dos Estados Brasileiros. Os dados foram obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e nos Tribunais Eleitorais. Os dados abrangem o período de 1997 a 2009. A questão de pesquisa a ser respondida é a seguinte: Qual o impacto do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal e da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças dos Estados brasileiros? Assim objetiva-se analisar o impacto do PRAF e da LRF nas finanças dos Estados brasileiros. Como ferramenta estatística utilizou-se dados em painel e como *framework*, a abordagem das finanças públicas. As variáveis dependentes são: Resultado Primário dos Estados (RPE) e Resultado Nominal (RNE). As variáveis independentes são: Ano de eleição, LRF, PRAF, PIB ESTADUAL, Receita de Aplicação Financeira Estadual, Receita Tributária Estadual, Variáveis binárias estaduais. Os resultados encontrados são de que a LRF contribuiu para o resultado das finanças públicas apenas no curto prazo. Já o PRAF contribuiu em curto e longo prazo. Entretanto, esta contribuição não está relacionada a um crescimento econômico, fato evidenciado pela não significância ou relação fraca entre a Receita Tributária dos Estados, Produto Interno Bruto e os Resultados Primários e Nominais. Esse resultado evidencia que as políticas públicas ainda não estão voltadas para um sistema que propicie ou incentive a existência de ciclo econômico favorável (crescimento econômico) e ainda ofertar bens e serviços públicos de melhor qualidade e quantidade.

**Palavras-chave:** Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal; LRF; Estados; Finanças Públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, os Estados e o Distrito Federal tinham a seu favor o processo inflacionário (até 1994) que contribuía para um aparente equilíbrio fiscal. Isso porque as despesas, com a inflação, tinham perda de valor real em razão da defasagem de tempo entre o período da

contratação dos serviços e o do efetivo pagamento dos referidos serviços contratados enquanto as receitas tinham valores inflacionados, sugerindo crescimento da arrecadação e por dedução, crescimento econômico. Mas, a partir de 1994, com o Plano Real, todos os níveis de governo passaram a conviver com a perda de receitas inflacionárias, o que provocou um desencontro entre os fluxos financeiros oriundos de receitas fiscais e as obrigações de pagamentos (PIANCASTELLI, MIRANDA, VASCONCELOS, 2004; FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; GIAMBIAGI, 2007).

Em relação às despesas, há um histórico de tendência de incremento das despesas em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Apesar de todos os mecanismos de freios e contrapesos existentes no Brasil, há que se destacar que cada governante entregou ao final do mandato, uma despesa maior, como fração do PIB, do que no final da gestão anterior (GIAMBIAGI, 2007).

É ainda notória a utilização de elevação da carga tributária, para obtenção de maiores receitas e alcançar o equilíbrio fiscal, uma vez que as despesas mínimas para sustentar a estrutura administrativa do setor público mostram-se rígidas. Esta afirmação pode ser entendida diante do incremento na carga tributária ocorrida no Brasil: (i) em 1947 a carga tributária era de 13,8% do PIB; (ii) em 1958 chegou a 18,7% do PIB; (iii) em 1962, apresentou queda, passando a ser de 15,8%; (iv) nos anos seguintes, apresentou uma tendência crescente, chegando em 1994 a 25% do PIB; (v) em 2000 alcançou 29% do PIB (VARSANO *et al.*, 1998).

Para Giambiagi (2007), com o intuito de promover o equilíbrio fiscal, foram feitas nos anos 90, as seguintes transformações: (i) a privatização de diversas empresas estatais; (ii) venda de diversos bancos estatais estaduais, o que acabou com um mecanismo clássico de financiamento dos déficits públicos estaduais; (iii) Plano Real, de 1994, que devido ao fim da altíssima inflação, contribuiu para ampliar muito a transparência das contas públicas, ao se poder aferir com maior precisão o verdadeiro significado das variáveis nominais, o que era impossível quando a inflação era de 3.000% ou 4.000% ao ano; (iv) a realização de três reformas parciais do sistema previdenciário; (v) a renegociação das dívidas estaduais entre 1997 e 1998, processo esse que esteve na raiz do ajustamento fiscal pelo qual passaram os Estados e Municípios a partir de 1999; (vi) a adoção de um sistema de metas razoavelmente rígidas de resultado primário para o setor público consolidado, religiosamente cumprido desde então, a partir de 1999; (vii) as medidas de aumento da receita para viabilizar um profundo ajuste fiscal, em 1999; e (viii) a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), decorrente de uma reflexão acerca da importância de definir regras formais como parte de uma abordagem fiscal baseada na definição de novas instituições.

Em nível federal, em 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), passando a existir o caixa único do Tesouro Nacional, com o objetivo de propiciar maior controle dos relatórios governamentais e do resultado fiscal. Em 1997, ainda em um cenário de agravamento da crise financeira dos Estados, manifesta em aumento de endividamento e geração de déficits fiscais sucessivos, estabeleceu-se critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal, inclusive dívida mobiliária.

Neste contexto, surge a Lei Federal nº 9.496/97, que permitiu a redução do saldo devedor da dívida financeira dos Estados e do Distrito Federal por meio do alongamento do prazo de pagamento, redução dos encargos financeiros incidentes e/ou concessão de subsídio. Em contrapartida os entes beneficiados se comprometeram em observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal (STN, 2008).

Mesmo com a criação da STN e da Secretaria de Controle Interno (SCI) a soma dos itens salários e encargos sociais, outras despesas correntes, assistência e previdência social, e

subsídios nas Contas Nacionais, somatório que na média do período 1981-1985 tinha sido de 20,8% do PIB, aumentou para 23,8% do PIB na média de 1986-1990 e para 27,2% do PIB na média de 1991-1994. Entre 1991-2007 o gasto primário do Governo Central aumentou de 13,7% para 21,8% do PIB (BICALHO, 2005 *apud* GIAMBIAGI, 2007).

As reformas implantadas a partir da década de 1990 visavam em geral a um regime fiscal sólido para a União, Estados e Distrito Federal. Entretanto, houve elevação da dívida pública até 2003 e uma redução da relação dívida/PIB a partir de 2004 (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; GIAMBIAGI, 2007). Isso deixou claro que a União no seu papel de manter a estabilidade macroeconômica e o controle da inflação, concentrou os seus esforços no sentido de impor maior disciplina fiscal aos entes federados, diante das diversas mudanças institucionais, que influenciaram o comportamento fiscal dos estados, tais como a Lei nº. 9.496/1997 e a Lei Complementar 123/2000 (SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008).

Dentre os programas fiscais instituídos, destaca-se o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PRAF). O PRAF pode ser definido como integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida dos Estados e Distrito Federal, exceto Amapá e Tocantins, materializado em um documento por meio do qual um estado se propõe a adotar ações que possibilitem alcançar metas acordadas no referido documento fundamentado na Lei 9.496/97. O objetivo maior do PRAF é o de que os Estados e Distrito Federal adotem programas com objetivos e ações consistentes para a manutenção de seu próprio equilíbrio fiscal, como também da estabilidade macroeconômica.

A partir de 1999, com as medidas de ajustes implementadas (Lei 9.496/97), que o superávit primário voltou a ser robusto (GIAMBIAGI, 2007). Os resultados primários positivos obtidos podem estar relacionados, em tese, ao fato de que os Programas do Fundo Monetário Internacional (FMI) tipicamente incluem objetivos fiscais quantitativos, com uma sanção explícita no caso de não cumprimento: a suspensão do programa de empréstimo (ROCHA; GIUBERTI, 2008).

Portanto, os Estados tinham que alcançar as metas acordadas com o FMI, fazendo com que as autoridades se propusessem a estabelecer uma relação aceitável para o equilíbrio fiscal dos Estados brasileiros, especificamente no patamar de 46,5% do PIB, pois havia restrições ao programa de empréstimos e financiamentos. Além dessa meta, objetiva-se também atingir superávits primários, com forte aumento de receitas, envolvendo pesadas multas, programa de parcelamento de débitos tributários, receitas de concessão (CARVALHO, 2001, p. 1).

Em resumo, o monitoramento e controle interno das contas públicas anteriormente a 1986 eram aparentemente fracos, devido à falta de uma legislação que definisse responsabilidades e aplicações de penalidades diante de um desequilíbrio das contas públicas ocasionadas pela gestão (*managerialism public*). O sistema existente era permissivo, principalmente diante da falta de um sistema transparente e sistemático de prestação de contas. Esse fato é afirmado por Nóbrega (2005, p. 295) *apud* Giambiagi (2007) onde relata que os governadores faziam saques a descoberto junto ao Banco do Brasil, depositário das reservas bancárias, à ordem do Banco Central, devido ao fato que somente seria feito a conciliação dos fatos contábeis trinta dias após essa ação, por meio de balancete de verificação mensais do Banco do Brasil.

Diante do que foi exposto, tem-se a seguinte Questão-problema: Qual o impacto do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal e da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças dos Estados brasileiros? E como objetivo analisar o impacto do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal e da Lei de Responsabilidade Fiscal nas finanças dos Estados brasileiros.

A justificativa para a realização deste trabalho é a de fornecer informações à sociedade e demais interessados sobre o impacto dos mecanismos legais instituídos nas posturas dos

entes federados para a manutenção de seu próprio equilíbrio fiscal, como também da estabilidade macroeconômica, influenciando na flexibilidade, credibilidade e na transferência governamental. Além disso, são verificados como os gestores públicos têm procurado enfrentar desafios relacionados à necessária observância da disciplina fiscal diante de ideologias de posições político-partidárias.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o propósito de promover o equilíbrio fiscal, pela perda de capacidade de financiamento de um lado (escassez de recursos) e da rigidez das despesas correntes dos entes federados, foram feitas as seguintes mudanças: (i) a adoção de um imposto de valor agregado de competência estadual em substituição ao antigo imposto cumulativo sobre a venda das mercadorias; (ii) a inclusão dos serviços na base tributária de competência dos municípios; (iii) o reforço das bases impositivas da União na tributação da renda, dos transportes, da energia e das comunicações; e (iv) aumento das transferências constitucionais da União para estados e municípios (VARSANO, 1996; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008).

A Constituição Brasileira de 1988 promoveu um processo de descentralização das receitas em favor das esferas estaduais e municipais, sem, no entanto especificar a correspondente responsabilidade. Assim, Estados e Municípios obtiveram importante adicional de recursos, por meio da elevação das transferências constitucionais, implementadas pelo governo federal, tais como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e também pelos substanciais aumentos nas transferências legais (PIANCASTELLI, MIRANDA, VASCONCELOS, 2004; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008).

Acrescenta-se que os Estados e Municípios já haviam sido contemplados pela Lei n. 7.976/89 que autorizou o Banco do Brasil a refinanciar, por um período de vinte anos, os pagamentos de débitos externos contraídos pelos Estados e regulados pelos “Avisos” do Ministério da Fazenda, operações estas conhecidas como *relending*. A Lei n.º. 8.388/91 introduziu novas condições para que os governos estaduais efetivassem pagamentos de dívida financeira interna. A Lei no 8.727/93 estabeleceu novas condições para pagamentos da dívida externa de estados e municípios, em decorrência da conclusão da renegociação da dívida externa brasileira (PIANCASTELLI; MIRANDA; VASCONCELOS, 2004).

Nesse cenário, a maioria dos entes federados deixou de empreender esforços para explorar e elevar seus próprios potenciais de arrecadação e iniciaram uma política fiscal expansionista que resultou na elevação de seus gastos com pessoal (PIANCASTELLI; MIRANDA; VASCONCELOS, 2004; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008). Com a finalidade de disciplinar os gastos públicos foram instituídos vários dispositivos legais, tais como as Leis Complementares (LC) n.º. 82/95 e n.º. 96/99, também conhecidas como Leis Camata I e II (SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008).

Foi neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante (Lei 8.031/90) que o modelo gerencial se implantou no setor público, baseando-se nos modelos ingleses e americanos, com foco em cortar custos. Esse foco em cortar custos está associado ao fato da necessidade de melhor gerenciamento de recursos públicos (*managerialism public*) já que está nos países citados existe o problema dos *taxpayers* (contribuintes) contra o aumento de cobrança de tributos e cobrança por melhoria dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997).

Para Simonassi e Cândido Júnior (2008) a Lei n.º. 9.496/1997 e Lei Complementar 101/2000 influenciaram o comportamento fiscal dos Estados. A partir da Lei 9.496/1997, foi implantado o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PRAF), com a finalidade de manter a estabilidade macroeconômica e o controle da inflação, forçando, em tese, a concentração os esforços dos entes federados no sentido de lhes impor maior disciplina fiscal.

Por sua vez, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) foi instituída com o objetivo de avaliar o desempenho dos gestores públicos diante da utilização de recursos públicos escassos. Nesse sentido, o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal tem sido instrumento importante de indução à responsabilidade fiscal dos gestores públicos no Brasil.

Assim sendo, o Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal pode ser conceituado como parte integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida ao amparo da Lei 9.496/97 e se materializa em um e num documento por meio do qual um estado se propõe a adotar ações que possibilitem alcançar metas ou compromissos relativos a: (i) relação dívida financeira / receita líquida real; (ii) resultado primário; (iii) despesas com funcionalismo público; (iv) receitas de arrecadação própria; (v) reforma do Estado e/ou alienação de ativos; (vi) despesas com investimento. A cada ano é avaliado o cumprimento das metas e compromissos do exercício fiscal anterior.

## 2.1 Ambiente Legal: Leis 9.496/97 e 101/2000

Existem dois conceitos que necessitam ser descritos que são: (i) a política fiscal; e (ii) a política monetária. A diferença entre a política monetária e a fiscal é que para a política monetária o principal *trade off* está na estabilidade entre o preço e o produto, para a política fiscal o *trade off* fica entre a estabilidade do produto e as distorções causadas pelos impostos e pela política de gasto do governo (PERES; ELLERY JUNIOR, 2009).

A adoção de regras fiscais é praticada, por exemplo, na Holanda, na Nova Zelândia, na Suécia, no Reino Unido e nos Estados Unidos, países que estabeleceram limites anuais para os gastos. A Nova Zelândia e a Polônia introduziram regras sobre suas dívidas. Os países membros da União Européia estão sujeitos ao Pacto de Crescimento e Estabilidade, que formaliza o procedimento de déficit excessivo especificado no Tratado de Maastricht (ROCHA; GIUBERTI, 2008).

No Brasil, pelo Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PRAF), os Estados Brasileiros e o Distrito Federal puderam refinanciar suas dívidas com taxas de juros diferenciadas e maiores prazos de amortizações, cuja exigência foi o ajuste patrimonial e fiscal. Para isso, os Estados e o Distrito Federal deveriam se comprometer em adotar ações que possibilitem alcançar metas ou compromissos relativos a: (i) relação dívida financeira / receita líquida real; (ii) resultado primário; (iii) despesas com funcionalismo público; (iv) receitas de arrecadação própria; (v) reforma do estado e/ou alienação de ativos; (vi) despesas com investimento, estabelecidas como metas anuais e para um triênio (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; STN, 2008).

Com o PRAF, os Estados, em contrapartida às obrigações, obtiveram as seguintes vantagens: (i) prazo do refinanciamento de até 30 anos, prorrogável por mais 10 anos, com encargos financeiros iguais ao IGP-DI e juros de no mínimo 6% a.a; (ii) a União assumiu as dívidas dos Estados, ou seja, agregou toda a dívida (estoque); (iii) o diferencial de taxas implica um subsídio aos Estados. Com a MP 2192/2001 houve elevação de 0,25% do comprometimento da Receita Líquida Real referente à parcela de amortização do empréstimo, após a Medida Provisória. 2192/2001 (PIRES; BUGARIN, 2001).

Entre 1991 e 2007, a receita bruta da União passou de 14,6% para 23,9% do PIB enquanto as despesas primárias totais sofreram um incremento de 13,7% para 21,8% do PIB, sendo que todas as grandes categorias de gasto – transferências a estados e municípios; pessoal; benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e as outras despesas – tiveram aumentos importantes, como proporção do PIB, entre 1991 e 2007 (GIAMBIAGI, 2007).

A questão do uso eficaz de recursos públicos tem ganhado importância nas discussões referentes às boas práticas de gestão fiscal. Segundo Afonso, Schuknecht e Tanzi (2006), o

crescente interesse pelo tema foi motivado não apenas pelas restrições de política macroeconômica, que em geral consideram um escopo limitado para o aumento das despesas públicas.

A Lei Complementar 101/2000 (LRF) impôs maior transparência na prestação de contas públicas e maior responsabilidade gestão de recursos públicos, portanto, exigindo políticas fiscais de qualidade mais elevada. Nesse contexto, a Lei Complementar 101/2000, artigo 19, veio limitar os gastos com pessoal, estabelecendo para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal e encargos, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais de 50% para a União, 60% para os Estados e Municípios da receita corrente líquida

Mas, de acordo com Piancastelli e Boueri (2008) em relação às despesas dos Estados, apenas as despesas com pessoal não apresentaram variação expressiva em relação ao PIB. Entretanto, a elevação das despesas de custeio se acelerou a partir do ano 2000, pois as despesas de custeio dos Estados não foram objeto de imposição de nenhum limite por parte da LRF, tal como ocorreu com as despesas de pessoal. Assim, as despesas de custeio se tornaram o canal do qual os estados passaram a se utilizar para elevar os gastos correntes. Práticas de elevação dos gastos por meio da contratação de serviços de pessoa jurídica e/ou pessoa física foram amplamente utilizadas.

Assim, as medidas fiscais estão sujeitas a um longo processo decisório, sendo difícil, por exemplo, avaliar a restrição orçamentária e de que grande parte das mudanças deve ser aprovada pelo Congresso Nacional, envolvendo, ainda, um elevado grau de politização que naturalmente envolve diferenças de opinião e também abre a porta para *lobby* por parte de uma série de grupos de interesse. Regras fiscais não podem ser extremamente restritivas e limitar a habilidade do governo de fazer uma política fiscal contracíclica quando necessário, o que seria totalmente legítimo. Ainda que alguma flexibilidade seja desejável para que a regra seja operacional, flexibilidade demais pode fazer com que a restrição seja simplesmente ineficaz. Regras devem ser transparentes, o que implica que não devem ser extremamente complicadas, porém fáceis de monitorar e definidas em termos de indicadores fiscais que não possam ser facilmente manipuláveis

Nesse sentido, deve-se ater aos fatos de que legislação brasileira prefere definir *ex ante* os fatos, o que causa inflexibilidade no manejo das contas públicas, com repercussões negativas sobre a eficácia governamental, o que eleva relativamente a impunidade de infratores. Assim sendo, fica prejudicada a avaliação de riscos e de ações que e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Seriam necessários que os atributos explicitados na lei fossem mensuráveis e verificáveis; ou seja, que fossem definidos os parâmetros, as variáveis e as suas métricas de modo que ficassem claro os critérios de avaliação do desempenho do gestor público e que assim pudesse também ser apreciado seu desempenho sob a luz da jurisprudência estabelecida. Os atributos definidos em lei e para os quais não foi claramente definida sua métrica, faz com que os administradores sejam os responsáveis em última instância pelo desempenho do governo. Isso acarreta na consecução de ações de curto prazo, que favorecem projetos pessoais em detrimento de ações de longo prazo, como investimentos em infra-estrutura, que em determinado momento afetarão a capacidade fiscal e o desenvolvimento econômico.

Deste modo, a avaliação de desempenho utilizando a razão entre despesas públicas ou dívidas consolidadas líquidas, não contempla medidas que possam realmente indicar a avaliação de desempenho do gestor público. Portanto, não há variáveis e métricas para a melhoria de produtividade, o desenvolvimento econômico, o aumento da capacidade fiscal, a eficácia da organização fazendária e a qualidade dos serviços prestados, e a métrica para as melhores práticas gerenciais aplicadas aos recursos públicos.

Também fica prejudicada a avaliação de desempenho do gestor público, uma vez que os Estados brasileiros são heterogêneos e não permite comparabilidade de resultados entre eles, pela meta geral estabelecida em lei. Além dessas métricas, muitas informações de custos não ficam disponibilizadas, apesar do que determina a Lei 101/2000 em seu artigo 50, inciso VI, § 3º, “A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”.

Isso reforça o fato descrito por Ingram, Raman, e Wilson (1989) de que muito pouco do conteúdo da informação contábil do setor governamental contida nos relatórios governamentais é conhecida ou estudada. Soma-se a isto a falta de publicações relacionadas com as informações de controle interno, que não foram contempladas com a Lei 101/2000, propostas pela auditoria. Se publicadas, ficaria evidenciando o nível de controle exercido pelo gestor público diante da utilização dos recursos públicos, além de propiciar informações relacionadas ao risco e permitindo uma análise de custo versus benefício (WALLACE, 1989).

No trabalho de Piancastelli, Miranda e Vasconcelos (2004) o efeito da *renda per capita* sobre a carga fiscal estadual foi negativo, mas não significativo o que descarta a hipótese de progressividade dos impostos estaduais. Por sua vez, o efeito do produto estadual total sobre a carga tributária apresentou-se positivo e significativo a 10%, o que indica ganhos de escala na tributação estadual. O acompanhamento dinâmico da performance tributária das Unidades Federadas permite concluir que tem havido melhora substancial nesse aspecto, principalmente depois da renegociação das dívidas financeiras levada a cabo pela Lei no 9.496/1997.

No trabalho de Blanchard e Perotti (2002) *apud* Ellery Júnior (2009), os resultados encontrados para o Brasil são próximos àqueles encontrados para a economia americana e para os países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Consistentemente, eles mostram que choques nos gastos públicos têm efeitos positivos sobre o PIB, e choques positivos nos impostos possuem efeitos negativos sobre o PIB, sendo ambos de pequena magnitude.

Nos achados de Mendonça, Medrano e Sachsida (2009) os resultados indicam que a política fiscal foi usada para promover a estabilização macroeconômica apenas ocasionalmente desde 1997. Isso aconteceu em 1998-1999 e durante o ano de 2003. Entre 1998 e 1999, a condição da política fiscal foi fortemente contracionista, provavelmente devido às preocupações sobre os efeitos da crise russa. Em 2003, o aumento da inflação forçou o governo do presidente Lula a usar a política fiscal a fim de promover a estabilização da inflação. A partir de 2004, a tendência para a condição fiscal se mostrou neutra, entretanto, após o primeiro semestre de 2007, a condição da política fiscal se tornou mais expansiva.

## 2.2 Governos e Eleição

Em relação ao comportamento dos políticos, existem duas abordagens. Uma abordagem se refere aos ciclos políticos oportunistas e a segunda abordagem a do controle político. A primeira abordagem tem como pressuposto que os eleitores são agentes que observam o mundo por meio de expectativas adaptativas e os políticos são considerados agentes que objetivam maximizar os votos. O resultado é que nos anos pré-eleitorais e eleitorais os governantes tendem a praticar políticas fiscais e monetárias expansionistas com objetivo de ganhar as eleições (NORDHAUS, 1975; LINDBECK, 1976; MACRAE, 1977 *apud* SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008). Essa postura pode fazer com que a política os instrumentos legais já citados percam poder quanto à indução à responsabilidade fiscal dos gestores públicos no Brasil.

A segunda abordagem tem como fundamento que os eleitores utilizam-se toda informação disponível no período corrente para avaliarem, por expectativas racionais, o desempenho dos gestores públicos diante da maximização da utilidade esperada por parte dos

eleitores. Diante dessa abordagem e sabendo-se existe a assimetria informacional, a respeito do verdadeiro tipo do político, os agentes utilizam as eleições como forma de controle político. Desta forma, os políticos podem sinalizar sua competência por meio de redução de impostos e/ou aumento dos gastos no período que antecede as eleições. Assim, o político demonstra que é capaz de produzir um ciclo econômico favorável na economia e ainda ofertar uma quantidade maior de bens e serviços públicos (SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008).

Assim, diante do que foi exposto, em anos de eleições ou reeleições, pode ocorrer à diminuição do nível de responsabilidade fiscal dos políticos, contribuindo para que os candidatos a eleição ou reeleição tenham comportamento que maximizem a função utilidade do eleitor mesmo que contrário à responsabilidade fiscal. As eleições, por sua vez, podem ser utilizadas pelos eleitores para punir os políticos incompetentes (BARRO, 1973; FERREJOHN, 1986 in SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008).

Desta forma, em épocas de eleições, os políticos podem utilizar de concessão de benefícios e vantagens, para conquistar votos, infringindo princípios informadores do orçamento e, da moralidade administrativa, utilizando-se de política demagógica e comprometendo longos anos de sacrifício e austeridade. Normalmente estes atos têm como fundamento o fato de que os mecanismos de freios e contrapesos não funcionam, ou seja, os exames apenas tardios e posteriores dos atos da Administração - e não prévio e concomitante - tem dificultado a reparação do erário e contribuído para a instabilidade das relações jurídicas (FERNANDES, 1998).

Destarte, a eleição/reeleição, tenderia a diminuir mais ainda o nível de responsabilidade fiscal nos períodos que antecedem as eleições, dada a possibilidade de um novo mandato não somente para o seu partido, mas para o próprio governante. No entanto, pela previsão da teoria do controle político, a emenda da reeleição é um mecanismo de controle político e avaliação do mandato do governante. Então, se não houvesse a reeleição, o político poderia ser mais oportunista porque ele mesmo não concorreria a um novo mandato. Com a reeleição, ele precisaria mostrar ou sinalizar durante todo mandato que ele não está agindo de forma oportunista. Portanto, pela teoria do controle político, a emenda da reeleição tenderia a aumentar o nível de responsabilidade fiscal, sobretudo no primeiro mandato (ROGOFF e SILBERT, 1988; ROGOFF, 1990; SIMONASSI. CÂNDIDO JÚNIOR, 2008).

### **2.3 Produto Interno Bruto e Responsabilidade Fiscal**

O principal indicador da atividade econômica é o Produto Interno Bruto (PIB), exprimindo o valor agregado da produção realizada dentro dos limites territoriais de um ente federado, numa determinada janela de tempo, expressando em quantidade ou em valores monetários a produção, sem duplicações, de todos os produtores residentes nos limites da nação avaliada. As variações do PIB representam o crescimento econômico, quando positiva e a recessão, quando negativa. No cálculo do PIB estão os gastos governamentais, além do consumo, investimentos, e exportações líquidas. Nos gastos governamentais são incluídos os bens ou serviços adquiridos pelos governos Federal, Estadual ou Municipal.

O PIB per capita, por sua vez, é utilizado para analisar a qualidade de vida de um ente federado ou, pode, ainda, ser utilizado como utilizada como *proxy* para produtividade econômica. Países podem ter um PIB elevado por serem grandes e terem muitos habitantes, mas seu PIB per capita pode resultar baixo, já que a renda total é dividida por muitos habitantes. O conceito é que quanto maior o PIB per Capita melhor a qualidade de vida dos habitantes de um determinado ente federado em um determinado período de tempo.

Para Porsse, Haddad e Ribeiro (2008) as políticas de competição tributária são recorrentemente utilizadas pelos entes federados para influenciar a alocação de recursos privados no sistema econômico, sem, no entanto, avaliar os custos e benéficos dessas



políticas. Desta forma, no Brasil, os governos estaduais geralmente praticam políticas de redução da carga efetiva de impostos para atrair e/ou reter investimento, enquanto raramente se avaliam os custos e benefícios dessas políticas. Entretanto, essas medidas visam a maximização de receitas de um ente federado específico.

Neste sentido, a política fiscal se defronta com o dilema de como garantir a sustentabilidade da dívida ao mesmo tempo em que atenua o ciclo econômico (ROCHA; GIUBERTI, 2008). Para Barro (1979) a política fiscal de redução de impostos é otimamente contracíclica no sentido de que permite ao governo tomar emprestado durante as recessões, e poupar durante as expansões, sendo, ainda, mais frouxa durante as recessões e mais apertada nas expansões. Além disso, a ação contracíclica exercida no curto prazo, se mal utilizada, resultaria em custos de longo prazo na forma de dívida excessiva (BARRO, 1979; ROCHA; GIUBERTI, 2008).

Para Mendonça, Medrano e Sachsida (2009) embora a carga tributária tenha aumentando desde 1995, não é claro se a política fiscal tem sido ou não restritiva, ou seja, o ritmo forte de expansão da atividade econômica pode ser uma das razões por trás do aumento das receitas do governo. Por sua vez, as despesas do governo – incluindo transferências aos brasileiros mais pobres – têm também crescido consideravelmente durante este período, embora menos que as receitas, desde que o *superávit* primário do governo geral aumentou nos últimos 12 anos.

Segundo Piancastelli e Boueri (2008) dentre as variáveis que afetam positivamente os resultados primários, é a receita tributária, as transferências constitucionais, transferências legais e as transferências voluntárias. Aquelas incluídas, que afetam negativamente, são as despesas com pessoal, despesas de custeio, despesas com investimentos e uma variável dummy política representando os períodos em que os governos estaduais fazem parte da coalizão da base de apoio do governo federal no Congresso.

A Wyplosz (2002) avalia a conexão estatística entre política fiscal e ciclos em quatro países (Estados Unidos, França, Alemanha e Itália), chegando a resultados pouco conclusivos. A evidência de que a política fiscal é contracíclica é bastante fraca, exceto para Itália e Estados Unidos. Nesses países, um aumento de 1% no produto implica um declínio no déficit de 0,4% a 0,5% do produto no curto prazo. Não há também evidência clara de assimetria ao longo do ciclo. O autor procura testar ainda a hipótese levantada por alguns de que para atender o critério de convergência do Pacto de Maastricht até 1998 e os requisitos do Pacto de Estabilidade durante os anos 1990, a política fiscal se tornou menos contracíclica, transformando-se até mesmo em pró-cíclica. Não é encontrada evidência clara de mudança na Alemanha. Na França passou-se a observar assimetria, com o saldo fiscal reagindo contracíclicamente às recessões e pró - ciclicamente às expansões. Na Itália também não foram observados efeitos sobre o saldo fiscal. Rocha e Gilbert concluíram que a LRF trouxe benefícios às economias estaduais ao restringir a atuação da política fiscal é um primeiro passo no entendimento das possíveis contribuições das regras fiscais para a condução da política fiscal (BARRO, 1979; ROCHA; GIUBERTI, 2008).

Para Bruno (2008) apesar da estabilidade de preços e das condições favoráveis do cenário internacional, a performance macroeconômica brasileira tem permanecido muito abaixo da média histórica, revelando uma baixa propensão a investir do lucro macroeconômico e a permanência de taxas ainda muito baixas de crescimento do estoque de capital fixo produtivo.

Para Garcia (2009) no Brasil é aceito de forma passiva, por exemplo: (i) não crescer o PIB a 7% ao ano, como o fizemos por mais de três décadas, conformando-nos com pífios 2%; (ii) a abertura comercial indiscriminada que encurtou cadeias produtivas desnacionalizou setores inteiros da indústria, retiraram do país centros decisórios importantes; c) retornar à condição de primário-exportadores; (iii) privatizar ativos estratégicos, sob condições

duvidosas; (iv) é aceito um sistema tributário regressivo e irracional; (v) um sistema político-partidário que não prima pela ética, pela fidelidade ao eleitorado e pela defesa do interesse público e do bem-comum.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os dados foram obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e nos Tribunais Eleitorais, abrangendo o período de 1997 a 2009. Os dados monetários foram atualizados pelo IGP-DI médio. A pesquisa utilizada neste trabalho é predominantemente explicativa e empírica.

Considerando que os Estados e regiões brasileiras diferem entre si em aspectos sociais, culturais, econômicos, e geográficos, a ferramenta utilizada é dados em painel. A análise painel de dados combina uma série temporal com uma *cross-section*, onde cada grupo individual mantém suas características não-observáveis estatisticamente. (PIANCASTELLI; BOUERI, 2008)

Com a necessidade de observar os efeitos PRAF e a LRF nos Estados em curto prazo e em longo prazo estabeleceu-se na regressão dois modelos, sendo um com defasagem e o outro sem defasagem. Rocha e Gilberti (2007) *apud* Dalmonech e Sant'Anna (2010, p. 8) destacam que tem sido adequado a utilização de cinco anos para captar o efeito a longo do prazo. Este é o padrão adotado na literatura econômica, portanto a janela de tempo adotada foi de 0 a 5 anos. Portanto, trabalhou-se com a progressão (defasagem) da variável dependente em  $t+0$  até  $t+5$ , na segunda regressão. Na primeira regressão as variáveis independentes foram defasadas de  $t+0$  a  $t+5$ . Essa defasagem se justifica porque as variáveis independentes do período  $t=0$ , por exemplo, devem demorar um determinado tempo para impactar no Resultado Primário e no Resultado Nominal (as ações de hoje não quer dizer que já começam a operar).

As variáveis dependentes utilizadas neste trabalho foram as descritas a seguir:

**Resultado Primário dos Estados (RPE)** – é uma variável que representa a diferença entre a arrecadação de impostos, taxas, contribuições e outras receitas inerentes à função arrecadadora do Estado. Do montante obtido são excluídas as receitas do Governo no período, excluindo-se as despesas com amortização, juros e encargos da dívida, bem como as despesas com concessão de empréstimos. Portanto, é um indicador da capacidade do Ente Público de gerar recursos e com esses honrar seu compromisso operacional, e ainda gerando saldo para seu compromisso financeiro.

**Resultado Nominal (RNE)** – é uma variável que representa o somatório do resultado primário mais os valores pagos e recebidos de juros nominais junto ao sistema financeiro, o setor privado não-financeiro e o resto do mundo. Portanto, indica efetivamente, o montante de recursos que o setor público necessitou captar junto ao sistema financeiro, o setor privado e o resto do mundo para a realização de suas despesas orçamentárias (Ministério do Planejamento, 2007).

Quanto às variáveis independentes é consenso na literatura brasileira que a descentralização advinda da Constituição de 1988, da Lei nº 9.496/1997, da emenda da reeleição em 2000 e da introdução da Lei de Complementar no 101/2000 (LRF) alteraram o desempenho e o comportamento fiscal dos Estados brasileiros, com diferentes impactos devido à heterogeneidade socioeconômica inter-regional no Brasil (SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008). Assim, as variáveis independentes utilizadas neste trabalho foram as descritas a seguir;

**'Ano de eleição'** para os candidatos a governante de cargos executivos (**AECE**) representa o ano em que haverá eleição. Esta variável indica se houve ou não elevação ou redução no nível de responsabilidade fiscal. Desta forma é possível detectar ações de oportunismo por parte dos Governos dos Estados. Essas ações podem influenciar nos

resultados primários e nominais e da relação entre despesas com pessoal e receitas. A métrica dessa variável é: recebe valor “0” quando não for ano de eleição e valor ‘1’ quando for ano de eleição.

A variável ‘Lei de Responsabilidade Fiscal’ (**LRF**) recebe valor ‘1’ a partir do ano de 2001, quando entrou em vigor e valor ‘0’ para anos anteriormente ao ano 2001. Assim também é o procedimento quanto a Lei 9.496/97, que instituiu o - Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (**PRAF**), essa variável recebe valor ‘0’ para anos anteriormente ao ano de 1999 e valor ‘1’ para os anos posteriores. Essas variáveis representam a postura do governante de cargo executivo em relação à responsabilidade fiscal e o equilíbrio financeiro.

**PIB ESTADUAL** é expresso em unidades monetárias. Blanchard (1990) apud Mendonça, Medrano e Sachsida (2009) reconhece que as receitas podem positivamente ser correlacionadas com o PIB, por exemplo, devido à progressividade do sistema tributário. Reconhece também que as despesas do governo podem ser negativamente correlacionadas com o PIB, por efeito dos estabilizadores automáticos como o seguro desemprego.

As variáveis Receitas de Aplicação Financeira Estadual (**RAFE**) e a Receita Tributária Estadual (**RTE**) expressa em valores monetários, foram extraídas dos balanços estaduais, no grupo de receita patrimonial e no grupo da receita tributária ambas constam do grupo de receita correntes.

**Variáveis binárias estaduais:** conjunto de variáveis que recebe valor 1 para quando pertencentes ao mesmo estado e valor 0 o inverso. Seu objetivo é controlar os possíveis efeitos individuais de cada estado.

As variáveis descritas são utilizadas no modelo a seguir, substituindo-se somente as variáveis dependentes neste modelo. O modelo é:

$$RPE = \beta_1 AECE + \beta_2 PRAF + \beta_3 LRF + \beta_4 PIB \text{ Estadual} + \beta_5 RAFE + \beta_6 RTE + \beta_7 ESTADOS$$

#### 4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS

Os dados obtidos na STN sintetizados no gráfico abaixo mostram que a maioria dos Estados Brasileiros atinge a meta de resultado primário positivo estabelecido pela Lei 9486/97, mas esse resultado não é suficiente para a obtenção de resultado nominal positivo para esta mesma maioria, fato que é percebido pela maior aglomeração na parte de baixo da linha divisória do gráfico (eixo ‘X’). Por outro lado, as aplicações financeiras são realizadas por todos os Estados brasileiros, provavelmente ocasionada pelo incremento na receita tributária mais do que pelo crescimento do PIB dos Estados ou redução dos gastos públicos.

**Tabela 1. Resultado Primário dos Estados.**

ANO	VALORES \$	ANO	VALORES \$
1995	(4,420,986,974)	2003	10,174,387,739
1996	(4,743,856,154)	2004	13,341,859,488
1997	(11,411,774,423)	2005	14,422,329,607
1998	(20,761,986,333)	2006	13,295,645,203
1999	(7,014,342,857)	2007	24,362,746,536
2000	2,260,305,959	2008	27,285,303,859
2001	4,136,675,801	2009	6,788,914,322
2002	4,557,228,318	-	-

Fonte: adaptado da STN

No quinquênio de 1995 a 1999 os Estados brasileiros geraram um valor de Resultado Primário negativo equivalente a R\$ 48,3 bilhões, sendo que somente no ano de 1998 foi gerado equivalente a R\$ 20,7 bilhões. Acredita-se que muitos desses valores são os chamados esqueletos que estavam guardados dentro de armários a espera de reconhecimento contábil.

Somente a partir do ano de 2000, Tabela 1, é que somatório dos Estados passa a gerar Resultados Primários positivos, sendo que no ano de 2008 se estabeleceu um dos mais altos. Assim, utilizando-se os dados da STN e do TSE foram obtidos resultados apresentados neste tópico do trabalho.

**Tabela 2. Regressão - Resultado Primário dos Estados.**

Variáveis	Sem defasagem				Defasagem de 5 anos			
	Coeficientes	Std. Error	Estatística-t	P-value	Coeficientes	Std. Error	Estatística-t	P-value
Intercepto	-10607.550	4432.527	-2.393	0.017	8699.091	4093.140	2.125	0.035
RTE	-0.141	0.055	-2.545	0.011	-0.033	0.046	-0.713	0.477
RAFE	1.064	0.537	1.983	0.048	-0.202	0.149	-1.353	0.178
Ano de Eleição	-462.230	223.711	-2.066	0.040	309.001	95.994	3.219	0.002
LRF	799.022	381.675	2.093	0.037	71.527	82.291	0.869	0.386
PRAF	774.070	382.286	2.025	0.044	402.155	145.235	2.769	0.006
PIBES	0.024	0.005	4.569	0.000	-0.003	0.002	-1.351	0.179
Estados	-	-	-	-	-	-	-	-
R-Quadrado	42.06%				72.80%			
R-Quadrado Ajustado	36.23%				68.05%			
Estatística-F	7.214				15.31			
Prob(F-statistic)	0.0000				0.0000			
Log likelihood	-3060.53				-1665.51			
Durbin-Watson stat	1.507				1.802			
Akaike info criterion	17.989				15.726			
Schwarz criterion	17.626				16.242			

Fonte: os autores. Notas: **Sem defasagem:** a) a variável dependente: Resultado Primário dos Estados; b) o método utilizado é o Pooled Least Squares, Period SUR (PCSE) standard errors & covariance (d.f. corrected). O tamanho da amostra é de 351 observações obtidas na janela de tempo de 1997 a 2009. **Com defasagem:** a) o número de amostra foi de 216 observações; b) as demais informações são as mesmas 'sem defasagem'. A variável Estado é analisada em função do Estado de São Paulo, Os resultados da variável Estado foram omitidas, mas podem ser obtidas junto aos autores.

Os resultados são apresentados na Tabela 2. Nesta tabela, o resultado obtido em relação à Receita Tributária dos Estados (RTE) tem relação negativa, em curto prazo, com o Resultado Primário (RPE).. Em longo prazo não há significância estatística nesta relação. Desta forma, os achados de Piancastelli, Miranda e Vasconcelos (2004) e Piancastelli e Boueri (2008) que concluíram que não houve progressividade dos impostos estaduais, mas ganho de escala na tributação estadual e melhoria no desempenho tributário devido a Lei 9.946/97. Entretanto, está afirmação não é cabível para o Resultado Primário dos Estados, resultado esse que é um indicador da capacidade do Ente Público de gerar recursos e com esses recursos honrar seus compromissos operacionais, e ainda saldar seu compromisso financeiro. Desta forma, os resultados nas variáveis apresentadas confirmam que a maioria dos entes federados deixou de empreender esforços para explorar e elevar seus próprios

potenciais de arrecadação (PIANCASTELLI; MIRANDA; VASCONCELOS, 2004; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008).

Já a variável Receita de Aplicações Financeiras (RAFE) apresentou relação positiva com o RPE, em curto prazo e uma não significância em longo prazo. Em ambos os resultados, o coeficiente angular é relativamente fraco. Esses resultados são analisados no próximo parágrafo juntamente com o PIB Per Capita dos Estados.

O PIB dos Estados também apresenta relação positiva, em curto prazo, com o RPE. Em longo prazo o resultado foi uma não significância. Em todos esses resultados, o coeficiente angular é relativamente fraco. O resultado para o PIB Estadual é o mesmo achado por Rocha e Giuberti (2008), resultado que os autores afirmam ser consistente com uma política fiscal pró-cíclica, ou seja, favorecimento de um ciclo em que ocorre o crescimento econômico e em outro a recessão. Estes resultados são também suportados por achados de alguns autores de que a política fiscal tem afetado negativamente o nível de atividade da economia (GIAMBIAGI, 2006; MELLO, 2005 in MENDONÇA, MEDRANO; SACHSIDA, 2008).

A LRF e o PRAF apresentam relação positiva no curto prazo com o Resultado Primário dos Estados, com coeficiente angular relativamente forte. Entretanto, em longo prazo, somente o resultado do PRAF se mantém significativo e relevante. Rocha e Giuberti (2008) concluíram que a LRF ampliou o controle sobre a dívida pública, ou seja, diante de um aumento da dívida pública num período, a política fiscal reage com um aumento do saldo primário no período seguinte. Simonassi e Cândido Júnior (2008) concluíram que nas regiões Nordeste e Sul a LRF reduziu a relação despesas com pessoal / receita corrente líquida nos estados, no Sudeste eles não apresentaram resultados positivos no curto prazo, mostrando-se insuficientes para inibir a irresponsabilidade fiscal. O resultado da PRAF está de acordo com os achados de Piancastelli, Miranda e Vasconcelos (2004) e Piancastelli e Boueri (2008).

Já o ano de eleição apresenta uma relação negativa no curto prazo com o Resultado Primário, o que evidencia que em ano de eleição os Estados têm maior preocupação com os objetivos pessoais ou de grupos de interesse, afetando o Resultado Primário. Nos anos seguintes ao ano de eleição o resultado obtido é uma relação positiva com o Resultado Primário. Esse resultado está de acordo com o fato de que nos anos pré-eleitorais e eleitorais os governantes tendem a praticar políticas fiscais e monetárias expansionistas com objetivo de ganhar as eleições (NORDHAUS, 1975; LINDBECK, 1976; MACRAE, 1977 *apud* SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008; FERNANDES, 1998).

Em relação à variável Estados, no curto prazo, todos os Estados, exceto PR, RJ, RS, apresentaram maiores probabilidades de obterem resultados primários positivos do que São Paulo. Em compensação, todos os Estados, em longo prazo, têm maiores probabilidades de obterem Resultados Primários menores do que São Paulo. Desta forma, analisando em conjunto com a variável PRAF, o que é percebido é que o Resultado Primário nos moldes atuais é somente cumprido em função da existência de um dispositivo legal. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que o Resultado Primário não contribui para o crescimento econômico e para a sustentabilidade perene dos Estados. O que parece ser realizado é redução de gastos e investimentos dos Estados de forma que ao final seja obtido o Resultado Primário. Assim sendo, não há contribuição de melhoria no gasto público dos Estados, o que é um indicativo de seja afetado negativamente o nível de atividade da economia e pela relação PIB, RTE e RPE.

Em relação ao modelo utilizado, este se apresenta fraco, conforme pode ser visto pelo valor da Estatística-F obtida. Vários são os motivos, como o número elevado de variáveis (somente estados e distrito federal são 27) e pelo fato de que o Resultado Primário apresenta-se mais em função de uma obrigação legal, passível de punição, do que de gerenciamento de recursos, sendo mais bem explicada, provavelmente, pelas receitas de transferências e gastos

públicos, estes, cortados ou reduzidos de acordo com interesses, portanto, sem a utilização de critérios quantitativos ou qualitativos, conforme pode ser visto nos trabalhos que relacionam gastos públicos e produto.

**Tabela 3. Regressão - Resultado Nominal dos Estados.**

Variáveis	Sem defasagem				Defasagem de 5 anos			
	Coefficientes	Std. Error	Estatística-t	P-value	Coefficientes	Std. Error	Estatística-t	P-value
Intercepto	-5299.8	2541.9	-2.085	0.0379	1010.579	2877.245	0.3512	0.7258
RTE	0.5338	0.0330	16.175	0.0000	0.0053	0.0346	0.1523	0.8792
RPE	-0.1280	0.0713	-1.795	0.0736	-0.0083	0.0180	-0.4592	0.6467
RAFE	0.1306	0.2714	0.4814	0.6306	0.2831	0.1243	2.2770	0.0239
Ano de Eleição	-358.3561	142.459	-2.515	0.0124	207.0889	76.9014	2.6929	0.0077
LRF	-247.4779	204.175	-1.212	0.2264	27.6801	68.6845	0.4030	0.6874
PRAF	416.5585	237.058	1.7572	0.0799	398.4107	145.2959	2.7421	0.0067
PIBES	-0.0376	0.0031	12.100	0.0000	-0.0023	0.0016	-1.4469	0.1496
ESTADOS	-	-	-	-	-	-	-	-
R-Quadrado	64.62%				25.20%			
R-Quadrado Ajustado	60.94%				11.64%			
Estatística-F	17.544				1.858			
Prob(F-statistic)	0.0000				0.0056			
Log likelihood	-2944.51				-1617.22			
Durbin-Watson stat	1.8678				1.8641			
Akaike info criterion	16.9715				15.288			
Schwarz criterion	17.3455				15.819			

Fonte: os autores. Notas: **Sem defasagem:** a) a variável dependente é Resultado Nominal dos Estados; b) o método utilizado é o Pooled Least Squares, Period SUR (PCSE) standard errors & covariance (d.f. corrected). O tamanho da amostra é de 351 observações obtidas na janela de tempo de 1997 a 2009. **Com defasagem:** a) o número de amostra foi de 216 observações; b) as demais informações são as mesmas 'sem defasagem'. A variável Estado é analisada em função do Estado de São Paulo, Os resultados da variável Estado foram omitidas mas podem ser obtidas junto aos autores.

Em relação à segunda regressão, Tabela 3, a Receita Tributária dos Estados (RTE) apresentou relação positiva com o Resultado Nominal, em curto prazo, embora com fraco coeficiente angular e em longo prazo está relação não foi significativa. Em relação à Receita de Aplicações Financeiras dos Estados (RAFE) o resultado foi a não existência de relação em curto prazo e uma relação positiva em longo prazo, sendo que o coeficiente angular é relativamente fraco. Diante destes resultados fica evidenciada uma maior necessidade de os Estados captarem recursos junto ao sistema financeiro, o setor privado e o resto do mundo para a realização de suas despesas orçamentárias (Ministério do Planejamento, 2007). É um indicativo também de que os resultados obtidos são somente em função de retenção de valores e redução orçamentária sem que ações sejam empreendidas no sentido alavancar o crescimento econômico.

A variável PIB Per Capita Estadual apresentou como resultado uma relação negativa com o Resultado Nominal, em curto prazo e não significância em longo prazo. Esse resultado está relacionado com a Receita Tributária dos Estados e com a expansão ou crescimento da base de cálculo dos impostos de competência dos Estados. Portanto, corrobora com as afirmações acima de que não houve ações estratégicas no sentido de incrementar o crescimento econômico.

A LRF não apresentou relação significativa com o Resultado Nominal dos Estados ao contrário do PRAF, que foi significativa no longo prazo, apresentando relação positiva e coeficiente angular relativamente forte. Desta forma o que se pode inferir é que o ambiente legal acaba por engessar o gestor público, que trabalha somente para atingir as metas previstas em leis, de forma que seja elevado o controle sobre estas metas e redução da flexibilidade, valorizando somente os resultados de curto prazo em detrimento ao desempenho em longo prazo.

Em relação ao Ano de Eleição os resultados são os mesmos obtidos para o Resultado Primário, ou seja, existe uma relação negativa no ano em que será realizada eleição seguida por uma relação positiva nos anos seguintes à eleição.

Quanto aos Estados brasileiros, podemos observar uma relação robusta, mas negativa, com a variável dependente RPN, no modelo sem defasagem, demonstrando ser um instrumento de imposição, com medidas obrigatórias legais. Para o modelo com defasagem não existe relação entre a variável dependente e a explicativa. Todos os Estados, exceto MG, apresentaram como resultado uma maior probabilidade de obterem maiores Resultados Nominais do que o Estado de São Paulo, em curto prazo. Mas, em longo prazo, todos os Estados têm maior probabilidade de obterem menores Resultados Nominais do que o Estado de São Paulo, fato que corrobora com o que foi dito anteriormente. Em relação aos modelos este se apresenta fraco, conforme pode ser visto pelo valor da Estatística-F obtida no modelo, tendo como justificativa o que já foi exposto no modelo anterior. Em longo prazo o modelo apresentou menor poder preditivo do que em curto prazo.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo analisar o impacto do Programa de Estruturação e Ajuste Fiscal e da lei de responsabilidade fiscal (LRF) nas finanças dos estados brasileiros. Para a realização do trabalho foram obtidos dados na Secretaria do Tesouro Nacional e no Tribunal Superior Eleitoral. A pesquisa utilizada foi a pesquisa explicativa. A janela de tempo utilizada foi de 1997 a 2009. Os dados monetários foram atualizados pelo IGP-DI, de forma que fosse garantido o poder de compra da moeda.

Em relação aos resultados obtidos é confirmado que a maioria dos entes federados deixou de empreender esforços para explorar e elevar seus próprios potenciais de arrecadação, (PIANCASTELLI; MIRANDA; VASCONCELOS, 2004; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008). Isto faz com que haja uma maior necessidade de os Estados captarem recursos junto ao sistema financeiro, o setor privado e o resto do mundo para a realização de suas despesas orçamentárias (Ministério do Planejamento, 2007).

Essa afirmação está de acordo com a relação obtida entre o PIB dos Estados e o Resultado Nominal e o Resultado Primário. Um dos fatores pode ser que política fiscal tem afetado negativamente o nível de atividade da economia (GIAMBIAGI, 2006; MELLO, 2005 in MENDONÇA, MEDRANO; SACHSIDA, 2008).

Em anos de eleição ou em anos anteriores a ela, os governantes têm maior preocupação com os objetivos pessoais ou de grupos de interesse, afetando o Resultado Primário. Portanto, nestes anos os governantes tendem a praticar políticas fiscais e monetárias expansionistas com objetivo de ganhar as eleições, conforme já dito por Simonassi e Cândido Júnior (2008) e Fernandes (1998). Fica, assim, a evidência de que o benefício de uma eleição/releição é considerado como sendo maior do que os custos.

O impacto da LRF e do PRAF em relação ao Resultado Nominal e Resultado Primário embora tenham se apresentado significativo em uma das regressões, analisado conjuntamente com outras variáveis permite inferir é o gestor público trabalha somente para atingir as metas previstas em leis, de forma que seja elevado o controle sobre estas metas e redução da flexibilidade, valorizando somente os resultados de curto prazo em detrimento ao desempenho

em longo prazo, não existindo aqui o aprendizado. Portanto, fica a utilização da lei como instrumento de políticas públicas não é garantia de sucesso, uma vez que as metas estabelecidas são meios e não fins por si só, fato que é percebido pelos resultados das variáveis 'Receitas' e 'PIB'. Portanto, neste trabalho não se pode afirmar que houve mas ganho de escala na tributação estadual e melhoria no desempenho tributário devido a Lei 9.946/97 conforme afirmam de Piancastelli, Miranda e Vasconcelos (2004) e Piancastelli e Boueri (2008).

Por fim, todos os Estados brasileiros apresentaram como resultado uma maior probabilidade de apresentarem, em curto prazo, Resultados Nominais e Primários maiores do que o Estado de São Paulo e menores em longo prazo. Desta forma, analisando em conjunto com a variável PRAF, o que é percebido é que o Resultado Primário nos moldes atuais é somente cumprido em função da existência de um dispositivo legal. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que o Resultado Primário não contribui para o crescimento econômico e para a sustentabilidade perene dos Estados. O que parece ser realizado é redução de gastos e investimentos dos Estados de forma que ao final seja obtido o Resultado Primário. Assim sendo, não há contribuição de melhoria no gasto público dos Estados, o que é um indicativo de seja afetado negativamente o nível de atividade da economia e pela relação PIB, RTE e RPE.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília: Cadernos ENAP; n. 10, 1997.
- BARRO, R. J. On the determination of public debt. **Journal of Political Economy**, v. 89, p. 940-971, 1979.
- BRUNO, Miguel A. P. Acumulação de capital, distribuição e crescimento econômico no Brasil: uma análise dos determinantes de longo prazo. Rio de Janeiro, novembro de 2008. **Texto para Discussão** n. 1364. Brasília. IPEA, 2008.
- CARVALHO, José Carlos Jacob de. **Tendência de longo prazo das finanças públicas no Brasil.** Brasília: Instituto Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2001.
- DALMONECH, Luiz Fernando. SANT ANNA, José Mário Bispo. As ações estratégicas dos governos estaduais por meio do gasto público e seu impacto no crescimento econômico. CONGRESSO ANPCONT. **Anais...** Natal, 2010.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Controle da administração pública em ano eleitoral. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 29, n. 77, jul/set 1998, páginas 15-26.
- FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2006.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Alguns desafios ao desenvolvimento do BRASIL. **Texto para Discussão** n. 1373. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – IPEA, 2009.
- GIAMBIAGI, Fábio. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007.** Rio de Janeiro: IPEA. novembro de 2007.
- GIUBERTI, Ana Carolina. **Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros.** Dissertação de Mestrado em Economia. São Paulo: USP, 2005.
- INGRAM, Robert W.; RAMAN, K. K.; WILSON, Earl R. The information in governmental



annual reports: a contemporaneous. **The Accounting Review**, Vol. LXIV, nº. 2, april, 1989. Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 1998.

MENDONÇA, Mário Jorge; MEDRANO, Luis Alberto; SACHSIDA, Adolfo. Avaliando a condição da política fiscal no Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2009. **Texto para Discussão** n. 1409, 2009.

PERES, Marco Aurélio Ferreira Peres; Ellery Junior, Roberto de Góes. **Efeitos dinâmicos dos choques fiscais do governo central no PIB do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, Revista Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE), v. 39, n. 2, ago. 2009

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério. Dívida dos Estados 10 anos depois. Rio de Janeiro: IPEA, **Texto para discussão** nº 1366, dezembro de 2008.

PIRES, Henrique A. A. e BUGARIN, Maurício S. A Credibilidade da Política Fiscal: Um modelo de reputação para a execução das garantias fiscais pela União junto aos Estados após o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, 28. **Anais...** 2001.Campinas,Brasil.

PIANCASTELLI, Marcelo. MIRANDA, Rogério Boueri; VASCONCELOS, José Romeu de VASCONCELOS. **Esforço fiscal dos estados brasileiros**. Brasília: IPEA, setembro de 2004.

PIRES, Manoel Carlos de Castro. **O efeito da liberalização da conta de capital sobre a política fiscal: evidências para o caso brasileiro recente (1995-2000)**. Brasília: IPEA.2004.

PORSSE, Alexandre Alves; HADDAD, Eduardo Amaral; RIBEIRO, Eduardo Pontual. Competição tributária regional no Brasil: análise com um modelo EGC inter-regional. Rio de Janeiro: IPEA, **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, v. 38, n. 3, dez. 2008.

ROCHA, Fabiana Rocha; GIUBERTI, Ana C.. Assimetria cíclica na política fiscal dos estados brasileiros. IPEA, **Revista Pesq. e Planej. Econômico RPPE**, v. 38, n. 2, ago. 2008.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN, MINISTÉRIO DA FAZENDA). PAF. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov>. Acesso em: 5 de maio de 2010, às 20 horas)

SIMONASSI, Andrei G.; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. **Desempenho Fiscal e os impactos Sobre a Responsabilidade Fiscal e Social nos Estados e Regiões Brasileiras**. Brasília: IPEA, 2008

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli de (organizador). **Reforma do Estados, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2004.

WALLACE, Wanda A.; Internal control reporting practices in the Municipal sector. **The Accounting Review**, Vol. LVI, No. 3, July 1981.

VARSANO, Ricardo. **De ônus e bônus: política governamental e reformas fiscais na transformação do Estado brasileiro**. Brasília: IPEA, 1996.

VARSANO, Ricardo. PESSOA, Elisa de Paula; DA SILVA, Napoleão L. C.; AFONSO; José Roberto R.; ARAÚJO, Érika Amorim; RAIMUNDO, Julio César Maciel. UMA análise da carga tributária do Brasil. **Texto para discussão** nº 583.Rio de Janeiro. IPEA.1998.