

# **DEMOCRACIA, REDISTRIBUIÇÃO E CONTRATO SOCIAL: EVIDÊNCIAS SOBRE A DINÂMICA FISCAL DOS ESTADOS**

Elson Rodrigo de Souza Santos

## **RESUMO**

A proposta do trabalho é explorar como a interação entre abertura política, redemocratização e mudança no contrato social contribuíram para o aumento do tamanho do governo e do gasto no Brasil. A hipótese é que o padrão de política fiscal possui como origem o equilíbrio que emergiu com a abertura política e a redemocratização na década de 1980, onde foram incorporadas as demandas por bens públicos (educação, saúde, proteção social, por exemplo) e a maior ênfase pelas políticas redistributivas, oriundas do aprofundamento da democracia e da presença do sufrágio universal. Ao mesmo tempo, o equilíbrio sugere a necessidade de acomodar os grupos de interesse (elites empresariais e do funcionalismo público, por exemplo) que aparelham o estado e buscam defender e ampliar seus privilégios, especialmente em relação aos benefícios tributários, acesso aos recursos orçamentários e prioridade no direcionamento do gasto do governo. Assim, a viabilidade do equilíbrio depende do crescimento do tamanho do governo que serve para minimizar os conflitos entre grupos de interesse, também preservar a paz social e a estabilidade política. No entanto, o equilíbrio contribui para fortalecer a percepção de ilusão fiscal sobre as limitações e as restrições de curto e longo prazo que a política fiscal está submetida, eclipsando como são distribuídos os custos e os benefícios das ações do governo. A contribuição do trabalho é aprofundar a discussão sobre como o funcionamento de uma nova democracia ou democracia não consolidada em um ambiente de instituições frágeis são capazes de influir sobre o tamanho do governo e o comportamento do gasto no curto e longo prazo. Além disso, a tese busca explorar quais seriam os problemas fiscais, as potenciais fragilidades, os canais e mecanismos de transmissão que relacionam uma democracia não consolidada e os problemas fiscais, tomando como estudo de caso a experiência brasileira.

**Palavras-chave:** Democracia. Contrato social. Regras fiscais.

## **ABSTRACT**

The main objective of this work is to explore the interaction between the democratization process and change of social contract on government size and public spending in Brazil. The hypothesis of the thesis is the persistence of a fiscal policy pattern, present in both central government and subnational governments, composed of the following characteristics: i) increased pressure for increasing government size; ii) growth of current expenditure in relation to investment; and iii) procyclical and voracity effect. This fiscal policy pattern has its origin in the democratization process in the 1980s, with demands of society for public goods (education, health, social security, for example) and redistribution policies, stemming from the deepening of democracy and the presence of universal suffrage. Alongside, the emerging equilibrium suggests the need to accommodate interest groups (business elites and civil servant, for example) that equip the state and seek to defend and expand their privileges, especially in relation to tax benefits, access to budgetary resources and defense of priority in spending. So, the viability of this balance depends on the growth of government size that serves to minimize conflicts between interest groups, also preserving social and politics stability. However, the equilibrium contributes to strengthening the fiscal illusion about the short and long-term limitation of the budget and fiscal policy. The contribution of the work is to deepen the discussion about how the functioning of an or new democracy and the change in the social contract in an

environment of weak institutions can influence government size and the behavior of spending in the short and long term. In addition, the thesis seeks to explore what the fiscal problems, potential weaknesses and channels of transmission that relate to new democracy and fiscal problems are, taking Brazil as a case study.

**Keywords:** Democracy. Social contract. Fiscal rules.

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	3
1.1 Tema e objetivo .....	4
1.2 Problema.....	5
1.3 Hipótese.....	6
1.4 Justificativa e contribuição .....	8
1.5 Referencial teórico .....	9
1.5.1 Contrato social e democracia .....	9
1.5.2 Política, instituições e regras fiscais.....	11
1.6 Organização.....	14
2 LITERATURA E EVIDÊNCIAS ESTILIZADAS.....	14
<b>2.1 Padrão de política fiscal: dinâmica da receita e despesa .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1.1 Reestruturação, reformas e novo <i>set</i> institucional .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1.2 Tamanho do governo e flutuações econômicas.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2 Evidências estilizadas .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2.1 Características da receita e despesa nos estados .....</b>	<b>22</b>
<b>2.2.2 Receita e despesa na distribuição regional.....</b>	<b>26</b>
3 ESTRATÉGIA EMPÍRICA E DADOS .....	31
3.1 Modelo.....	31
3.2 Estratégia, metodologia e dados.....	33
4 RESULTADOS.....	35
4.1 Receita e principais componentes .....	35
4.2 Despesa e principais componentes.....	37
4.3 Despesa por função.....	40
4.5.1 Receita e despesa por regiões .....	42
4.5.2 Despesa por regiões: principais componentes e por função .....	46
4.6 Abordagens e metodologias alternativas.....	49
4.6.1 Micro e macro painel .....	49
4.6.2 Fragilidades.....	52
5 FEDERALISMO, DEMOCRACIA E CONTRATO SOCIAL.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	58
REFERÊNCIAS .....	59
ANEXOS.....	66

### 1 INTRODUÇÃO

A proposta do trabalho é explorar como a abertura política, redemocratização e mudança no contrato social contribuíram para o aumento do tamanho do governo e do gasto no Brasil. O trabalho sugere que é possível identificar a persistência de um padrão de política fiscal que prevaleceu após a Constituição Federal de 1988 sobre o governo central e os governos subnacionais. Dessa forma, o propósito do trabalho é dar um tratamento de caráter estrutural sobre as motivações, mecanismos e características presentes nesse padrão de política fiscal, enfatizando a construção das instituições democráticas e a operacionalização do novo contrato

social. Ao mesmo tempo, a fragilidade institucional e a operação em uma democracia eleitoral foi permissiva ao aparelhamento do estado por grupos de interesse, distorcendo as ações do governo como forma de defender e ampliar seus privilégios.

A articulação da proposta do trabalho foi feita em seis partes. A primeira apresenta o tema e o objetivo. A segunda desenvolve o problema. A terceira constrói a hipótese. A quarta apresenta a justificativa e a contribuição. A quinta discute brevemente a fundamentação teórica. A sexta trata da metodologia e da organização.

## **1.1 Tema e objetivo**

O tema do trabalho é explorar como a abertura política, redemocratização e mudança no contrato social contribuíram para o aumento do tamanho do governo e do gasto no Brasil. Nesse ambiente, o trabalho propõe que emergiu um padrão de política fiscal e que foi persistente após a Constituição Federal de 1988, cuja contribuição foi institucionalizar a alteração do contrato social ao aprofundar a defesa dos direitos e incorporar as preferências e a ideologia da sociedade pela construção de um estado de bem-estar social. As implicações foram o estabelecimento de mecanismos e incentivos para que ocorresse o maior comprometimento do governo em relação ao aumento do gasto para viabilizar a elevação da oferta e universalização do acesso aos bens públicos (saúde, educação, seguridade social, por exemplo), somados à maior intensidade das transferências e políticas redistributivas. Ao mesmo tempo, incorporando as demandas de grupos de interesse mais bem relacionados com o setor público como, por exemplo, elites do funcionalismo público, aposentados e pensionistas, determinados grupos sociais e empresariais. Dessa forma, dada as limitações e a fragilidade das instituições democráticas, a busca pela construção do estado de bem-estar social enfatizou o aumento de gasto, preservando a estrutura tributária complexa e regressiva, como também o aparelhamento do setor público e a permissividade na atuação do *rent-seeking*.

O objetivo do trabalho é identificar quais as motivações, mecanismos e canais de transmissão presentes nesse padrão de política fiscal, cujas características chaves são formadas por três elementos. O primeiro, baseado no aumento do tamanho do governo identificado pela maior participação da receita e despesa em proporção do produto. O segundo, na presença do direcionamento sobre o maior tamanho do governo para privilegiar os grupos de interesse, verificado através do aumento da despesa corrente, especialmente proveniente de gastos com o funcionalismo público, a previdência social e o custeio da máquina pública, em detrimento ao investimento. O terceiro, na identificação do comportamento pró-cíclico e do efeito voracidade

para o gasto que servem como indicações da presença de conflitos de interesse e do aparelhamento do estado.

A delimitação da tese considera como principal ponto o comportamento dos governos estaduais. Os governos estaduais estão submetidos às restrições oriundas da organização federativa e do *set* de regras fiscais, refletida na baixa liberdade para administração tributária, orçamentária e planejamento local, somadas ao impacto de políticas e decisões realizadas no nível nacional.

## 1.2 Problema

O problema que orienta o trabalho toma como ponto de partida a pergunta inicial de como a abertura política, redemocratização e alteração no contrato social contribuíram para o padrão de política fiscal presente após a Constituição Federal de 1988. Portanto, a questão que motiva o trabalho é como as instituições democráticas e a operacionalização do novo contrato social afetaram a política fiscal, em especial sobre a evolução e a composição do gasto. Nesse cenário, consideramos que o novo contrato social que emergiu na segunda metade da década de 1980, teve como consequências: o compromisso com o aumento da oferta de bens públicos e políticas redistributivas; a necessidade de acomodar e amenizar os conflitos entre grupos de interesse. A interação entre esses dois elementos colaboraram para efeitos distorcivos sobre tributação, gasto e estrutura do setor público, que afetaram negativamente aspectos como, por exemplo, os determinantes do crescimento de longo prazo, produtividade e bem-estar social (ver PESSÔA, 2012; 2011).

As distorções contribuíram para o aparelhamento do estado e a preservação de atividades não competitivas, acomodando interesses de grupos mais bem relacionados com o setor público. Ao mesmo tempo, os grupos de interesse aceitaram o maior gasto com bens públicos e redistribuição como forma de manter a paz social e justificar o funcionamento do sistema em que estão inseridos. A articulação desses elementos consiste nos mecanismos de *rent-seeking* presentes na democracia brasileira, baseados em: sistema tributário complexo e regressivo; direcionamento e composição da despesa; estrutura parafiscal; e protecionismo (ver LISBOA & LATIF, 2013).

No aspecto fiscal, a principal discussão da tese, os efeitos no governo central e nos governos estaduais apresentam um *set* de características que podem ser divididas em comuns e próprias. As características comuns consistem na pressão pelo aumento da despesa primária em relação ao produto, presença de vinculações de receita e rigidez orçamentária, pró-ciclicidade

e efeito voracidade (ver ALSTON *et al.*, 2012; 2009; GIAMBIAGI, 2008). Enquanto as características próprias dependem do nível de governo. O governo central possui maior liberdade para organização da estrutura tributária, acesso ao instrumento da dívida pública, capacidade de alterações na legislação e na dinâmica de gasto, possibilidade do uso das “desvinculações de receita” e administração dos déficits primários (ver GOBETTI & ALMEIDA, 2016; BARBOSA FILHO, 2015). Já os governos estaduais estão submetidos às restrições de uma estrutura federativa que proporciona reduzida autonomia sobre tributação, administração de gasto e vinculações, acesso ao endividamento (ver RIBEIRO, 2015; ARENA & REVILLA, 2009; AFONSO & SERRA, 2007). Dentro dessas limitações, os governos estaduais estão mais expostos às dificuldades fiscais e aos problemas de planejamento para lidar com o crescimento da despesa. Além disso, a fragilidade institucional e a ausência de instrumentos adequados para enfrentar lobbies locais provenientes do empresariado e do funcionalismo público, elevam a probabilidade da ocorrência de crises fiscais (ver SENADO, 2016b; 2013).

### **1.3 Hipótese**

A hipótese proposta é que o padrão de política fiscal teve como origem a forma como foi conduzida a abertura política e o processo de redemocratização no Brasil. Nesse contexto, o padrão de política fiscal incorporou as demandas pela maior oferta e acesso aos bens públicos (educação, saúde, proteção social, por exemplo). Ao mesmo tempo, acomodou os grupos de interesse (elites do funcionalismo público, aposentados e pensionistas, determinados grupos sociais e empresariais, por exemplo) que buscaram preservar e ampliar seus privilégios. O impacto pode ser verificado em dois aspectos. O primeiro, pelo aumento do tamanho do governo identificado na maior participação proporcional da receita e despesa sobre o produto. O segundo, na manutenção da complexidade e regressividade do sistema tributário, persistência da ineficiência e da baixa qualidade do gasto, somados ao direcionamento da política fiscal para beneficiar determinados grupos. A articulação da hipótese foi baseada em três elementos: i) mudança no contrato social e redemocratização; ii) federalismo e descentralização; iii) regras fiscais incompletas.

A mudança no contrato social (ou contrato social da redemocratização) emergiu em conjunto com a abertura política na década de 1980, incorporando as demandas por bens públicos, redistribuição e democratização das estruturas de estado. As indicações desse novo contrato social estavam presentes no discurso de fechamento da Assembleia Nacional

Constituinte (ANC) em 5 de outubro de 1988, proferido pelo Presidente da ANC, Ulysses Guimarães (1988). No discurso, a Constituição Federal de 1988 (ou Constituição Cidadã) era celebrada como ponto de inflexão ao introduzir como preocupação primária a redução da desigualdade e a construção de um estado de bem-estar social. Dessa forma, a abertura política era um marco no reposicionamento do papel do estado, deslocando a prioridade de propulsor da acumulação e crescimento econômico como foi durante o governo militar. Mas, ao mesmo tempo, incorporando a maior responsabilidade pela oferta de bens públicos e redistribuição como forma de proporcionar os benefícios do crescimento para grupos sociais excluídos, marginalizados ou minoritários, elevando o bem-estar da sociedade e contribuindo para maior igualdade.

A reorganização federativa e descentralização eram considerados elementos relevantes durante a abertura política como forma de fortalecer as instituições democráticas e proporcionar a aproximação das políticas públicas da população local. Para isso, a Constituição atribuiu responsabilidades aos governos subnacionais (estados e municípios), acompanhada de maiores recursos e transferências federais, especialmente provenientes dos fundos constitucionais: Fundo de Participação dos Estados (FPE); e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). As receitas dos fundos e das transferências foram normatizadas pela Constituição, reduzindo a possibilidade de ações discricionárias por parte do governo central e o seu uso como instrumento de pressões e barganhas políticas. As obrigações de gasto dos governos subnacionais foram vinculadas às receitas próprias e transferências, criando incentivos para aumento do tamanho do governo e da despesa. Assim, no nível estadual, potencializando a possibilidade problemas fiscais devido às restrições provenientes da estrutura federativa, menor autonomia na tributação e gasto, necessidade de cumprir as obrigações proveniente do governo central e as fragilidades em enfrentar os lobbies locais.

As regras fiscais incompletas são atribuídas às reformas ao longo da década de 1990 e à introdução do novo *set* de regras fiscais que foi consolidado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse ambiente, duas fragilidades permaneceram dentro desse novo *set* de regras fiscais. A primeira, de que as regras fiscais não explicitaram um limite para o crescimento da despesa primária e da dívida pública federal. O resultado foi preservar o incentivo para que a receita fosse elevada para fazer frente ao crescimento da despesa primária, institucionalizando o aumento do tamanho do governo como necessário para sustentabilidade fiscal e da dívida pública. Ao mesmo tempo em que reduziu a pressão por reformas que proporcionassem maior eficiência no funcionamento do setor público ou elevassem a qualidade do gasto. A segunda,

no nível subnacional, de não prever a homogeneização dos indicadores fiscais, ser permissiva às maquiagens e distorções na composição do gasto. Além disso, válida para o governo central e subnacionais, a estrutura institucional foi falha em relação a proporcionar a discussão sobre o processo orçamentário e a definição de gasto, a fragilidade dos órgãos locais (Tribunais de Contas e Poder Legislativo, especialmente) na promoção da maior transparência, fiscalização e punição dos agentes. Dessa forma, emergiu um ambiente mais propício para ilusão fiscal sobre as limitações financeiras do governo, o real custo do setor público e como é distribuído sobre a sociedade, quais os beneficiários do gasto e das políticas públicas.

#### **1.4 Justificativa e contribuição**

A contribuição do trabalho é relacionar os aspectos institucionais e a democracia sobre o padrão de política fiscal e o comportamento das finanças públicas. Dessa forma, a tese busca evidências e uma narrativa que incorpore elementos não mercado para explicar o aumento do tamanho do governo e suas características no nível federal e estadual. Nesse sentido, a proposta consiste em três contribuições principais: i) relacionar a alteração no contrato social e os problemas estruturais da política fiscal; ii) identificar e diferenciar o padrão da política fiscal especialmente nos governos estaduais; iii) buscar evidências sobre as fragilidades institucionais e nas regras fiscais.

A alteração do contrato social (ou contrato social da redemocratização) representou o ponto de alteração na relação entre estado, sociedade e mercado, criando incentivos para maior tamanho do governo, responsabilidade na oferta de bens públicos e de políticas redistributivas. O problema no aspecto fiscal foi transformar a organização orçamentária, administração de estado e políticas públicas em temas constitucionais, reduzindo o espaço para planejamento, decisão no âmbito do sistema político e discussão ampla com a sociedade. Assim buscamos identificar elementos estruturais e os mecanismos que contribuem para a formação e perpetuação desse padrão na política fiscal.

A identificação do padrão de política fiscal nos governos estaduais permite explorar dois pontos. O primeiro, se é possível verificar empiricamente as características do padrão de política fiscal (aumento do tamanho do governo, crescimento da despesa corrente em relação ao investimento, pró-ciclicidade e efeito voracidade). O segundo, em aprofundar a identificação da diferença de comportamento entre o padrão de política fiscal entre os governos estaduais.

As fragilidades e falhas nas regras fiscais consistem em não terem sido bem-sucedidas em alterar o padrão da política fiscal, em especial sobre a trajetória de crescimento da despesa

primária em relação ao produto. Dessa forma, as regras cumprem parcialmente o objetivo da sustentabilidade fiscal e da dívida pública ao compatibilizar a trajetória da receita e despesa. Ao mesmo tempo, o equilíbrio é frágil na medida em que pode ser rompido caso ocorra uma queda continuada na receita, oriunda de recessão persistente ou esgotamento da capacidade da estrutura tributária em extrair renda do setor privado. Enquanto a despesa primária tende a manter a trajetória de crescimento autônomo, oriundo dos gatilhos de vinculações e da rigidez em relação ao ajuste de curto prazo e no planejamento de longo prazo. Além disso, agravado pela fragilidade institucional e das regras fiscais operarem sob uma democracia iliberal ou nova democracia, que compromete a credibilidade e efetividade.

A contribuição para a literatura nacional e internacional é propor um modelo e estratégia empírica que relacione democracia e política fiscal, voltado para países em desenvolvimento que tiveram um histórico similar ao Brasil, de transição democrática e alteração no contrato social. Ao mesmo tempo, demonstrar que a democracia, a ideologia, as preferências da sociedade e o sistema político podem contribuir para criar equilíbrios que são incorporados pela estrutura de estado, como o governo se relaciona com o setor privado e nos aspectos fiscais. Dessa forma, os efeitos desses equilíbrios seriam de longo prazo, afetando aspectos relacionados ao crescimento econômico, produtividade, redistribuição e bem-estar social. Além disso, o equilíbrio e a democracia potencialmente poderiam implicar em efeitos negativos na medida em que precisam compatibilizar as demandas da sociedade e a pressão de grupos de interesse sob um ambiente de instituições frágeis com dificuldades na defesa de direitos e no estabelecimento de parâmetros para negociação de conflitos.

## **1.5 Referencial teórico**

O referencial teórico foi articulado a partir de dois ramos da literatura: contrato social e democracia; política, instituições e regras fiscais. A literatura selecionada apresenta como elementos centrais os diferentes aspectos da fragilidade institucional e a dificuldade da assimilação da democracia, principalmente envolvendo países em desenvolvimento.

### **1.5.1 Contrato social e democracia**

O papel do estado em uma economia de mercado abrange compromissos com redistribuição, maximização do bem-estar social, identificação e correção de falhas de mercado, estabilização das flutuações econômicas de curto prazo e planejamento de longo prazo (TANZI, 2011). A escala e as formas de intervenção, interação entre estado, sociedade e mercado variam

segundo o contrato social, influenciadas pelas particularidade locais, instituições econômicas, políticas e sociais. O contrato social pode sofrer mudanças na medida em que ocorrem alterações institucionais ou choques externos, especialmente relacionados às transições entre regimes autoritários e democráticos. A literatura identifica que países que possuem características econômicas, políticas e sociais similares podem optar por contratos sociais diferentes, atribuída às preferências e à ideologia em relação às políticas redistributivas e a graduação da presença do estado (ver GIULIANO & SPILIMBERGO, 2014; ALESINA *et al.*, 2012; BENABOU, 2000).

As consequências são que a formação, as mudanças e as características do contrato social são próprias de cada país e que variam de acordo com a época, as preferências da sociedade, a ideologia e os conflitos de interesse. No entanto, as escolhas não representam, a princípio, uma superioridade de um contrato social em relação aos outros. Da mesma forma, se é mais desejado uma maior ou menor intervenção do estado na economia ou presença de políticas redistributivas. O exemplo recorrente na literatura consiste nas diferenças do contrato social entre os EUA e os países da Europa Ocidental. Nos EUA, o contrato social privilegia a menor participação das políticas redistributivas, cuja desigualdade é relativamente aceita e tende a ser considerada resultado da falta de esforço individual. Nos países da Europa Ocidental, a desigualdade e a pobreza são apontados como fatores que o indivíduo não controla e, portanto, as sociedades são mais simpáticas na aceitação da presença de políticas redistributivas e da maior participação do governo na economia (ALESINA & GLAESER, 2004).

Os impactos sobre produtividade, bem-estar social e competitividade são relativamente baixos, sugerindo que opções diferentes de contrato social podem ter resultados similares. Assim, a melhor performance econômica pode ser atribuída a outros fatores como, por exemplo, respeito aos direitos, instituições mais sólidas, elevado capital humano. Além disso, as mudanças nas preferências da sociedade e a ocorrência de choques externos podem levar ao redesenho do contrato social como, por exemplo, maior ou menor gasto com educação e saúde, regressividade ou progressividade do sistema tributário, grau de intervenção na regulação do mercado de trabalho. Portanto, mesmo que o contrato social seja relativamente estável, a tendência é que ocorram alterações marginais para mantê-lo condizente com as preferências e a ideologia da sociedade, cujo objetivo é adequá-lo às transformações na realidade em que está inserido.

O desenho do contrato social também é influenciado por grupos de interesse e na capacidade do estado em estabelecer parâmetros para negociação de conflitos. Dessa forma, o

estado necessita ter condições e instrumentos para exercer seu poder coercitivo e permitir a manutenção da ordem social e política (ver BESLEY & PERSSON, 2014; 2011). O contrato social em uma democracia é influenciado pela interação de dois elementos: sufrágio universal; preservação de direitos (propriedade, políticos e civis). Nesse sentido, a democracia pode ser liberal ou eleitoral seguindo a taxonomia proposta por Mukand e Rodrik (2015). Na democracia liberal, existe maior comprometimento na defesa dos direitos, maior capacidade de gerenciar conflitos e evitar o aparelhamento do estado, sendo propensa a ser encontrada em países desenvolvidos. Já na democracia eleitoral ocorre maior dificuldade em defender os direitos em virtude da fragilidade institucional, gerando obstáculos na negociação e resolução de conflitos, mais comum em países em desenvolvimento e que passaram por processos de redemocratização.

### **1.5.2 Política, instituições e regras fiscais**

O comportamento desejável da política fiscal pode ser dividido no longo e curto prazo. No longo prazo, o objetivo consiste em estabilizar a participação da receita e despesa em relação ao produto, abrangendo a sustentabilidade fiscal e da dívida pública. A sustentabilidade da dívida pública é definida por Escolano (2010) como quando o governo possui condições de solvência e administração e, assim, reduzir o risco de *default*. No entanto, Wyplosz (2011) sugere que existem problemas em identificar a sustentabilidade da dívida pública devido à presença de elementos que são de difícil previsão (taxa de câmbio, inflação, juros reais, percepção de risco, instabilidade política, por exemplo). A estabilização do tamanho do governo serve como parâmetro de planejamento e indica a presença de restrições sobre a capacidade fiscal do setor público.

No curto prazo, como uma derivação do longo prazo, prevê a possibilidade de ajustamento às flutuações econômicas como forma de amenizar os efeitos negativos sobre estabilidade, bem-estar e determinantes do crescimento potencial (capital humano, tecnologia, por exemplo) (ver AGHION *et al.*, 2014). Dessa forma, podemos identificar a resposta da receita e despesa em relação ao comportamento do produto. A variação da receita ocorre devido a serem endógenas em relação ao produto e, portanto, devem acompanhar as flutuações econômicas caso não haja alterações nas alíquotas, levando ao comportamento pró-cíclico que contribui para estabilização da economia. Além disso, os países que possuem base tributária que privilegia impostos diretos (incidem sobre renda, propriedade e riqueza) tendem ser menos

voláteis em relação àqueles baseados em impostos indiretos (incidem sobre consumo e produção).

No entanto, os impostos indiretos podem ser positivos para a estabilização da economia na medida em que acentuam a redução da receita em episódios de recessão e aumentam em período de crescimento, contribuindo para estabilizar a demanda agregada privada ao longo dos ciclos econômicos. Os governos também podem optar por alterar as alíquotas ao longo do ciclo econômico motivados, por exemplo, em defender o montante de receitas e, assim, elevar impostos em recessões (ver VEGH & VULETIN, 2015; TALVI & VEGH, 2005). Ao mesmo tempo em que as alterações de alíquotas podem gerar distorções nos incentivos aos agentes, acentuando os ciclos econômicos, criando instabilidade e incerteza, também obscurecendo a restrição orçamentária do setor público.

No caso da despesa, a recomendação é que tenha um comportamento anticíclico (ver BARRO, 1979). Dessa forma, nos períodos de crescimento e aumento da arrecadação, o governo deve acumular poupança fiscal através de resultado primário positivo, suavizando a intensidade do crescimento através da redução da demanda agregada privada. Já em períodos de retração econômica, a despesa deve ser preservada ou elevada para minimizar a queda da demanda agregada, compensando parcialmente a redução da demanda agregada privada. Em especial, como explicitado por Lane (1998), os itens de gastos devem ser direcionados para parcelas da sociedade mais fragilizadas (desempregados, mais pobres e em maior risco social, por exemplo), como forma de minimizar os efeitos negativos sobre o bem-estar social.

No âmbito subnacional, a literatura sugere que o comportamento da política fiscal deveria focar na consistência intertemporal das finanças públicas e na sustentabilidade da dívida pública. O motivo é que a intervenção ativa dos governos subnacionais na estabilização da economia local poderia gerar distorções devido à integração monetária, econômica e a livre circulação de fatores (capital e trabalho) entre regiões. Assim, a intervenção poderia ser neutralizada como, por exemplo, ao atrair trabalhadores de outros locais e contribuir para fuga de renda, refletindo em maior dispêndio que não apresentaria efetividade. As evidências são apresentadas por Oates (1972) e, mais recentemente, em Carlino e Inman (2013), tomando como base os estados norte-americanos.

A política fiscal sofre influência da fragilidade institucional, mais intensa nos países em desenvolvimento (ver ILZETSEKI & VÉGH, 2008; KAMINSHKY *et al.*, 2005), criando incentivos para comportamentos irresponsáveis e desestabilizadores na medida em que os políticos possuem maior liberdade para buscar o interesse próprio (ver ALESINA *et al.*, 2008;

BRENDER & DRAZEN, 2007; 2005). No curto prazo, identificamos a reação pró-cíclica e, em especial, a presença do efeito voracidade (ou “*voracity effect*”) em que os grupos mais bem relacionados buscam acesso aos recursos orçamentários, indicado pela reação mais que proporcional do item de gastos em relação às flutuações do produto (ver TORNELL & LANE, 1998). No longo prazo pode ocorrer o aumento da despesa em relação ao produto, implicando na possibilidade de estratégias não sustentáveis de financiamento como, por exemplo, dívida pública e maquiagens fiscais. Ao mesmo tempo em que o maior tamanho do governo obscurece seu real custo e como é distribuído sobre a sociedade, como também, quais os beneficiários e os resultados das decisões sobre alterações na tributação e na composição de gasto.

Nesse ambiente, as regras fiscais possuem como contribuição criar incentivos para o comprometimento dos agentes com a sustentabilidade da dívida pública, proporcionar ganhos de qualidade e eficiência que são refletidos na estabilização do tamanho do governo, redução da pró-ciclicidade e do efeito voracidade. As regras fiscais podem ser diversas e contemplar: metas de resultado orçamentário; limitação do crescimento ou participação da dívida pública sobre o produto; composição e evolução da despesa/receita (IMF, 2009). Além disso, as regras fiscais são acompanhadas de medidas que proporcionem maior transparência, credibilidade, fiscalização e punição. Outro aspecto relacionado é que o estabelecimento de regras fiscais permite reduzir o aparelhamento do estado por grupos de interesse e, assim, contribuir para minimizar o efeito voracidade. E, também, deixando mais claro a limitação fiscal do governo e incentivando a participação da sociedade no processo orçamentário e na condução da política fiscal.

A efetividade e a credibilidade das regras fiscais depende positivamente da qualidade institucional. O motivo é que existe uma maior participação da sociedade, presença de uma estrutura de pesos e contra-pesos que incentiva com que as regras sejam discutidas amplamente, aceitas e defendidas (WYPLOSZ, 2005). Nos países em desenvolvimento, a fragilidade institucional e a presença de uma democracia iliberal compromete a efetividade e a credibilidade das regras, criando incentivos para acentuar distorções. No entanto, quando ocorre a melhora na qualidade institucional, as regras tornam-se mais efetivas e críveis (ver VELASCO & CESPEDES, 2014; FRANKEL, 2011). Portanto, o aprofundamento das instituições democráticas pode gerar impactos positivos, refletindo na melhora da qualidade e da condução da política fiscal.

## 1.6 Organização

A organização do trabalho foi organizado em quatro partes. A primeira desenvolve as evidências estilizadas e dados que servem para fundamentar a hipótese e problema. A segunda apresenta o modelo, estratégia empírica e dados. A terceira discute os principais resultados. A quarta e última desenvolve a consistência da hipótese, resultados e as contribuições para compreender a dinâmica fiscal dos governos estaduais.

## 2 LITERATURA E EVIDÊNCIAS ESTILIZADAS

A proposta do capítulo é explorar a evolução do tamanho dos governos estaduais, enfatizando o comportamento pró-cíclico e o efeito voracidade. O objetivo é identificar a evolução da receita, despesa e principais componentes após as reformas institucionais da década de 1990 e a introdução do novo *set* de regras fiscais consolidado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Dessa forma, esperamos encontrar evidências sobre um padrão de política fiscal formado por: i) crescimento do tamanho do governo; ii) aumento da despesa corrente em relação ao investimento; iii) pró-ciclicidade e efeito voracidade.

A maior intensidade dos problemas fiscais no nível estadual sob o novo *set* institucional e de regras fiscais emergiu no biênio 2015-16, cuja receita não foi suficiente para arcar com a manutenção da despesa, especialmente em relação ao gasto corrente e aos itens do funcionalismo ativo e inativo. Os casos mais graves ocorreram na decretação de calamidade pública nos estados do Rio de Janeiro (junho/2016), Rio Grande do Sul (novembro/2016) e Minas Gerais (dezembro/2016). Ao mesmo tempo em que os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste ameaçaram em setembro/2016 decretarem situação de calamidade pública devido à insuficiência de receita para arcar com a despesa primária (ver AGÊNCIA BRASIL, 2016). Nesse ambiente, os estados estão submetidos a maiores restrições sobre alterações de alíquotas de impostos, acesso ao instrumento da dívida pública, processo e administração orçamentária, planejamento do gasto.

Portanto, a estratégia de ajuste tende a ser baseada no *mix* de aumento de receita e corte de gasto com investimento. O aumento da receita ao incentivar maiores taxas de serviços públicos, impostos locais (ICMS, especialmente), operações de securitização da dívida ativa, privatizações e desmonte de fundos previdenciários. O corte de gasto focado inicialmente na parcela mais flexível do orçamento (investimento, principalmente), seguido pelo veto ao aumento de salários, aposentadorias, benefícios previdenciários e contratação de servidores (ver

SENADO, 2016; CORREIO BRAZILIENSE, 2015; EL PAIS, 2015). No entanto, as medidas possuem elevadas restrições devido à organização federativa e às regras fiscais, constituindo opções emergenciais que tendem a ser pouco efetivas na medida em que não alteram a estrutura, as restrições e a tendência de longo prazo em que os estados estão submetidos.

A organização do capítulo foi articulada em duas partes. A primeira explora a infraestrutura institucional, organização federativa, instituições e regras fiscais no Brasil após a abertura política e a redemocratização. A segunda discute os dados estilizados sobre a receita e a despesa nos estados.

## **2.1 Padrão de política fiscal: dinâmica da receita e despesa**

A seção foi articulada em duas partes para explorar a dinâmica da receita e da despesa no nível estadual. A primeira consiste na discussão sobre a reestruturação, as reformas e o novo *set* institucional em que os estados foram submetidos. A segunda enfatiza o comportamento cíclico, a fragilidade institucional e o efeito voracidade.

### **2.1.1 Reestruturação, reformas e novo *set* institucional**

A abertura política e a redemocratização impulsionaram a mudança no contrato social e a reorganização federativa no Brasil. Nesse ambiente, os estados foram incentivados a incorporarem responsabilidades no fornecimento de bens públicos, implicando no maior gasto que foi financiado pelo aumento da receita, somados ao viés de descentralização proposta na Constituição Federal de 1988. Na medida em que a nova estrutura foi implementada ocorreram reformas para permitir: i) sustentabilidade da dívida pública e solvência das finanças públicas estaduais; ii) compatibilização entre trajetória da receita e despesa; iii) fornecer maior credibilidade às instituições e às regras fiscais no nível subnacional.

A deterioração das finanças públicas estaduais foi observada ao longo da década de 1980, acompanhada pela necessidade de maior gasto e, como consequência, a busca de mecanismos que permitissem elevar a receita própria e a obtida por transferências federativas. Na época, a prática comum passou a ser utilizar o endividamento para viabilizar a elevação de despesa primária, especialmente oriundos de operações baseadas nos bancos e nas empresas estaduais, incluindo maquiagens fiscais e outras estratégias não sustentáveis de financiamento. Por exemplo, os estados lançavam títulos de dívida mobiliária que eram adquiridos pelos bancos estaduais, constituindo operações criadas para alargar a possibilidade de endividamento, principalmente encontradas nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio

de Janeiro. Além disso, as práticas contemplavam operações cruzadas entre bancos, empresas de diferentes governos estaduais, acentuando o uso da dívida como forma de elevar a despesa primária.

A viabilidade desses mecanismos e as estratégias eram incentivadas pela fragilidade institucional local e nacional. A local, devido aos estados não terem construído mecanismos de fiscalização e controle, especialmente durante o governo militar, mais propensos em elevarem gastos para atender as demandas locais de bens públicos e preservar os privilégios das elites regionais. A nacional, decorrente da fragilidade do governo central democrático recém-eleito que necessitava manter a base de apoio nos estados e, dessa forma, tolerando o descontrole fiscal no nível subnacional. Além disso, na década de 1980 ocorreu uma elevada instabilidade macroeconômica, especialmente na aceleração inflacionária, crise fiscal do governo central e externa.<sup>1</sup>

O cenário foi propício ao crescimento acelerado da dívida pública estadual e, potencialmente, estabelecendo a trajetória de insolvência das políticas fiscais estaduais, contribuindo para maiores riscos para a política fiscal nacional e afetando também o sistema financeiro devido à ação dos bancos públicos estaduais. Dessa forma, paulatinamente passaram a ser impostas maiores restrições sobre as operações financeiras e a contratação de empréstimos por parte dos estados. Por exemplo, a Lei nº 7.979/1989, que previa a federalização de parte das dívidas. Seguida pela resolução nº 1.469/1990 que limitava a renovação das parcelas do principal e a resolução nº 58/1990 que impunha maiores controles (ver LOPREATO, 2000). Novos resgates e renegociações se repetiram em 1993 e 1997. No entanto, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei nº 9.496/1997) foi mais restritivo ao impor compromissos de longo prazo, condicionados na realização de reformas estruturantes e privatização, também utilizado como forma de reduzir a autonomia dos estados. Assim, os estados eram convidados para firmarem contratos que foram celebrados entre 1997 e 1999, prevendo o refinanciamento com prazos de 30 anos, taxa de juros de 6 a 9% a.a. e indexados ao IGP-DI (ver SENADO, 2013).

Além disso, o formato do contrato, dos condicionantes e do resgate permitiam, de um lado, preservar a autonomia legal dos estados prevista na Constituição Federal de 1988 e, de

---

<sup>1</sup>Por exemplo, o Banco Central (BC) e o Conselho Monetário Nacional (CMN) toleravam os empréstimos dos bancos estaduais aos governos estaduais, apesar da prática ser vetada desde a reforma financeira Campos-Bulhões. Outro exemplo, a estratégia dos governos estaduais em forçar a insolvência dos bancos estaduais para obter resgates do BC ou de bancos federais, constituindo uma forma de obter maiores recursos federativos (ver SAVINO JUNIOR, 2004; DALL'ACQUA, 1997).

outro, criou incentivos para os governos e legislativos locais votarem alterações na constituição estadual e na legislação para permitirem a implementação prevista nos contratos. Portanto, o governo federal conseguiu impor reformas profundas no nível estadual, levando que a orientação da política fiscal nos governos estaduais fosse condizente com os parâmetros da política econômica nacional, mas sem violar a soberania dos governos subnacionais garantidas na Constituição Federal de 1988.

O modelo de resgate permitiu o equacionamento do estoque de dívida estadual, mas também limitou a contração de novos empréstimos ao impor maior disciplina fiscal, complementando o esforço de ajuste por parte do governo federal (GIAMBIAGI e RIGOLON, 1999). Em termos gerais, o custo do resgate era elevado, especialmente para os estados que concentravam cerca de 80% dos débitos (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Os termos poderiam ser considerados aceitáveis no contexto de grave crise fiscal no nível estadual e na elevada instabilidade econômica. Porém, os contratos previam taxa de juros em base pré-fixada elevada e eram indexados pelo IGP-DI, que serviram para potencializar o crescimento do estoque da dívida e, assim, dificultar o pagamento do principal. Em especial, ao longo da década de 2000, quando IGP-DI era mais elevado e volátil do que outros possíveis indexadores como IPCA e SELIC. No entanto, o bom momento econômico, o crescimento da receita e o maior acesso a linhas de crédito levava os governadores a aceitarem as condições. A situação foi alterada no biênio 2014-15 em que as dificuldades fiscais nos estados criaram incentivos para pressionar o Legislativo e o governo federal pela renegociação da dívida e mudança no indexador (ver VALOR, 2015).

Nesse sentido, Mora (2002) considera que a renegociação da dívida dos estados contribuiu para a redução da autonomia dos governos subnacionais na medida em que retirou os instrumentos de intervenção na economia local. Porém, o incremento das transferências obrigatórias previstas na Constituição Federal de 1988 propiciou a redistribuição de recursos dos estados mais ricos (especialmente o Sudeste) para os mais pobres (Norte e Nordeste, principalmente). Assim, o peso das transferências federativas tende a ser maior que a arrecadação local para os estados das regiões mais pobres. O novo *set* de regras retirou dos estados o instrumento do endividamento para a estabilização da despesa frente a volatilidade da receita oriunda das flutuações da economia local e nacional. Ao mesmo tempo, as políticas públicas estaduais se tornaram passivas, sendo assim administradores de recursos e das determinações provenientes da União em áreas como, por exemplo, saúde, educação e

assistência social, negociadores de investimentos frente ao governo federal, estatais e setor privado (SILVA *et al.*, 2013).

Dessa forma, como sugerem Mora e Giambiagi (2007), os estados e os municípios não seriam articulados para a estabilização da economia local, mas deveriam priorizar a sustentabilidade fiscal e da dívida pública. A contribuição dos governos subnacionais estaria em não adotarem estratégias insustentáveis de financiamento de gasto e que potencialmente gerassem distorções e elevassem a probabilidade da necessidade de resgates futuros por parte do governo central, comprometendo a condução da política fiscal nacional e a estabilidade macroeconômica. A linha de abordagem é coerente com as indicações da literatura internacional em relação aos governos subnacionais e estruturas federativas, especialmente considerando o caso norte-americano (ver CARLINO e INMAN, 2013; OATES, 1972).

A consolidação do *set* de regras fiscais ocorreu com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (nº 101/2000). A LRF representou uma nova fase da política fiscal em que as regras foram aprimoradas e se tornaram mais críveis, impondo maior controle e comprometimento dos governantes em relação à condução das finanças públicas. O impacto positivo contribuiu para a estabilização macroeconômica ao fornecer parâmetros mais claros para avaliação da política e das regras fiscais, levando a estrutura de incentivos para boas práticas, comprometidas com a sustentabilidade fiscal e da dívida pública (AFONSO e SERRA, 2007).

Já Piancastelli e Boueri (2008) observam que a maioria dos estados ajustou suas finanças, seguindo as determinações acordadas no contrato de renegociação prevista na Lei nº 9.496/1997. Em seguida, promoveram o ajustamento para ficarem de acordo com os limites e indicadores fiscais previstos pela LRF. Mesmo com as dificuldades em aprofundar reformas e a presença de problemas estruturais, a qualidade da política fiscal nos estados apresentou um grande salto. No entanto, os autores ressaltam que a maior descentralização favoreceu os estados e que o ajuste fiscal permitiu maior dinamismo e eficiência. A introdução do *set* de regras fiscais foi incompleta ao não fornecer elementos adicionais para aprofundar o compromisso com a melhora da qualidade e eficiência da política fiscal. Por exemplo, a limitação do crescimento da despesa primária, persistência de heterogeneidade na metodologia sobre mensuração das variáveis fiscais, baixa efetividade na fiscalização e punição, ausência de instrumentos que permitam melhor planejamento de médio e de longo prazo.

O *set* de regras e as instituições fiscais construídas ao longo da década de 1990, especialmente o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (Lei n. 9.496/1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (nº 101/2000), tinham dois objetivos. O

primeiro, de evitar comportamento explosivo da dívida pública estadual, cujas consequências poderiam comprometer o ajuste fiscal do governo federal, o plano de estabilização monetária e financeira. O segundo, de criar incentivos para forçar a política fiscal nos estados estarem comprometidas com o ajustamento entre receita e despesa, cuja preocupação federativa foi de redistribuição de recursos e não assimilação e amortecimento dos choques econômicos locais e nacionais. Em parte, os objetivos foram cumpridos, mas permaneceram lacunas em relação ao fornecimento de instrumentos para ajustes de curto prazo frente às flutuações econômicas e, no longo prazo, no planejamento do gasto para obtenção de maior qualidade e eficiência.

### **2.1.2 Tamanho do governo e flutuações econômicas**

Nos governos subnacionais, especialmente nas novas democracias e países em desenvolvimento, a literatura identifica o comportamento pró-cíclico da política fiscal verificado no resultado orçamentário e na despesa. A origem é atribuída à fragilidade institucional que favorece a ação de grupos de interesse (elites econômicas e funcionalismo público, por exemplo) e uso da estrutura de governo para interesses políticos e eleitorais visando a manutenção no poder (ver ALESINA *et al.*, 2008; BRENDER & DRAZEN, 2007; 2005). Em paralelo, o comportamento pró-cíclico da despesa pode conter o efeito voracidade que reflete a ação de grupos de interesse e a sua capacidade de capturar as decisões do setor público (ver TORSELL & LANE, 1998). Dessa forma, a fragilidade institucional, a pró-ciclicidade e o efeito voracidade contribuem para o aumento do tamanho do governo, principalmente através do aumento da despesa. Ao mesmo tempo, cria incentivos para perda da qualidade e eficiência da política fiscal, também mais propensos na ocorrência de crises e instabilidades na medida em que o maior governo é direcionado para manter privilégios dos grupos de interesse.

No caso do Brasil, diversos estudos buscaram analisar o comportamento cíclico da política fiscal, enfatizando as mudanças institucionais e o impacto da legislação, sobretudo, proveniente da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Por exemplo, Piancastelli *et al.* (2004) avaliaram o esforço fiscal dos estados no período anterior à LRF, compreendendo os anos entre 1985 e 1999, incorporando as características locais relacionadas ao produto estadual, renda per capita e composição setorial. O trabalho tinha dois objetivos: estimar o esforço fiscal; e o papel das particularidades locais. Os resultados sugerem que o aumento do produto total possui maior impacto sobre a arrecadação. Enquanto a dinâmica tributária indica que houve uma melhora substancial na política fiscal dos estados, especialmente a partir da renegociação das dívidas e contrapartidas orientadas pela Lei nº 9.496/1997.

Sturzenegger e Werneck (2006) fizeram a comparação dos governos subnacionais e da organização federativa no Brasil e na Argentina, buscando a relação entre estrutura federativa e o grau de pró-ciclicidade. As conclusões sugerem que a estrutura federativa é relevante e a pró-ciclicidade está presente em ambos os países. Os autores defendem que a fragilidade institucional local foi importante como canal de explicação para o comportamento pró-cíclico, especialmente no uso dos recursos oriundos da arrecadação própria. Portanto, a redução do comportamento pró-cíclico demandaria o fortalecimento das instituições locais, capaz de reforçar e complementar a melhora das instituições nacionais e do funcionamento da estrutura federativa. Dessa forma, sob melhores instituições, os governos locais seriam menos suscetíveis às pressões oriundas de grupos de interesses. E, em paralelo, reduzir os incentivos para que os governantes sejam orientados por interesses políticos e eleitorais de curto prazo, que potencialmente prejudiquem a qualidade da política fiscal e que tenham efeitos negativos sobre a sociedade.

Arena e Revilla (2009) examinaram o comportamento cíclico dos governos subnacionais, cujo objetivo era analisar os efeitos da LRF. O período consiste nos anos de 1991 a 2006, incluindo como choques o processo de estabilização da economia ao longo dos anos 1990, o resgate e reestruturação da política fiscal estadual e o novo *set* de regras fiscais. Os autores encontram evidências de que o gasto é pró-cíclico em que tende a aumentar em períodos de crescimento econômico. Já a arrecadação própria responde ao produto local. Enquanto as transferências dependem do produto nacional.

Wibbels e Rodden (2009) analisaram a sensibilidade da política fiscal nos governos subnacionais em relação às flutuações do produto em oito países (Estados Unidos, Canadá, Alemanha, Austrália, Espanha, Índia, Brasil e Argentina), utilizando dados anuais entre 1986 e 2000 sobre receita, gasto e resultado orçamentário. Os resultados indicam que os estados brasileiros possuem o gasto altamente pró-cíclico nos tempos bons e ruins. No aspecto geral, o artigo encontra evidências de que a maior autonomia dos governos subnacionais foi positivamente relacionada com a política pró-cíclica. Nos países em desenvolvimento, a rápida descentralização que acompanhou a abertura política e a redemocratização, contribuíram para esse padrão, especialmente nos gastos com saúde, educação e seguridade social.

Azevedo *et al.* (2014) relacionaram a política fiscal no nível subnacional com as medidas de desigualdade de renda das famílias, abrangendo o período entre 1995 e 2011. Os resultados indicaram que a política fiscal no nível subnacional não estaria associada a deterioração das medidas de desigualdade, contrastando com as evidências para governos

nacionais. A hipótese proposta é que pode ter ocorrido uma relação positiva entre melhora fiscal, ganhos de eficiência e incentivos para maior investimento privado.

Araújo e Paes (2015) trazem para discussão a importância das variáveis institucionais como elementos relevantes para explorar o comportamento dos governos subnacionais em relação à condução da política fiscal. Os resultados indicam que as variáveis econômicas sugeridas pelos modelos tradicionais foram importantes, mas que o esforço fiscal sofre uma forte influência da estrutura social. Em especial, os indicadores relacionados ao nível educacional, grau de informalidade e a presença de regras fiscais críveis. Além disso, os autores ressaltam que a partir do ano 2000 houve uma elevação no desempenho fiscal dos estados após a introdução da LRF, mas sem uma relação significativa da localização e do nível de renda.

Ribeiro (2015) analisa a política fiscal estadual no período posterior à LRF abrangendo os anos entre 2002 e 2012. As evidências sugerem uma relação positiva entre o resultado primário e o nível de atividade econômica sendo um comportamento desejável para a estabilização. É possível identificar que existe certa rigidez na despesa primária, reduzindo a possibilidade do ajuste fiscal pelo lado da despesa. Além disso, ocorre a insensibilidade entre despesa e receita em relação aos desvios das metas anuais de resultado primário, sugerindo que as metas estabelecidas localmente possuem caráter moderado. A receita primária é mais sensível às flutuações econômicas nacionais, enquanto as despesas se mantiveram mais estáveis ao longo do ciclo econômico.

A literatura sobre política fiscal nos estados é ampla, especialmente relacionada às flutuações econômicas locais e nacionais. Ao mesmo tempo, a discussão passou a incorporar indicadores da qualidade da burocracia, instituições econômicas e sociais, nível de comprometimento frente as regras fiscais. O problema recorrente nos estudos é a má qualidade dos dados oficiais divulgados pelos governos subnacionais e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), abrangendo falta de padronização e falhas na fiscalização no nível local e nacional que permitem maquiagens fiscais. Dessa forma, os estados são mais propensos a utilizarem metodologias que permitam a melhor adequação dos dados às metas fiscais e à legislação local e nacional, levando com que os indicadores fiscais mascarem a real situação das finanças públicas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Por exemplo, a distorção do passivo não financeiro do Distrito Federal e Rio Grande do Norte, cuja contabilização das “Provisões Matemáticas Previdenciárias” levou, respectivamente, serem credores em R\$ 14 e R\$ 6 bilhões no ano de 2012.

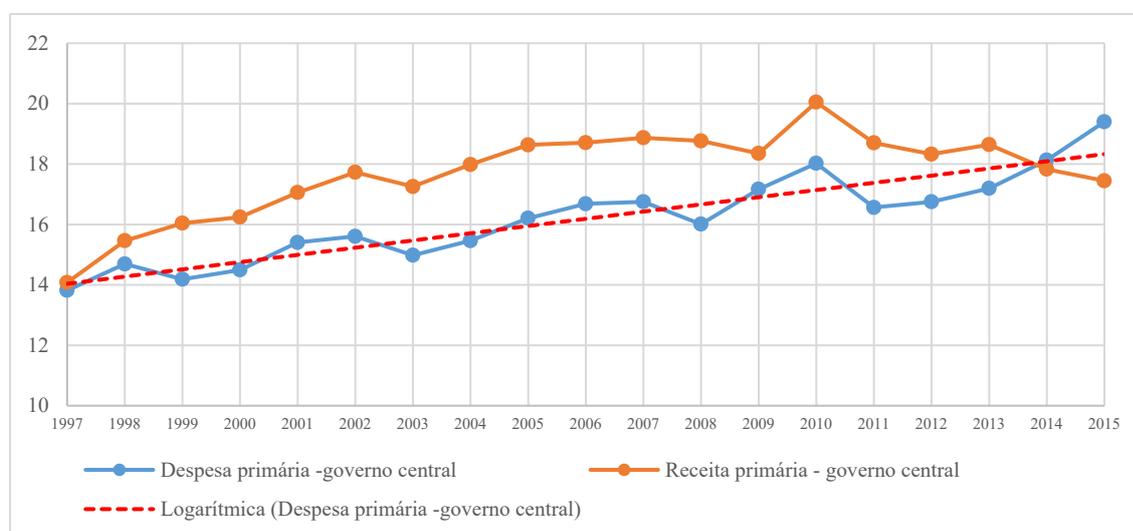
## 2.2 Evidências estilizadas

A proposta da seção é apresentar as evidências estilizadas sobre o comportamento da receita e da despesa no nível estadual. Para isso, a seção foi articulada em três partes. A primeira toma como ponto inicial o comportamento em termos gerais da receita e despesa. A segunda aprofunda discussão sobre os aspectos fiscais da heterogeneidade e assimetria entre os estados e as regiões.

### 2.2.1 Características da receita e despesa nos estados

A evolução da receita e despesa primária do governo central sugere que ocorreu o aumento do tamanho do governo, cuja participação sobre o PIB passou de 14% para 20% entre 1997 e 2015, representando um crescimento em torno de 6%. Entre 1997 e 2013, o crescimento da receita se manteve em nível superior ao da despesa primária, viabilizando o resultado primário positivo e o acúmulo de poupança fiscal. No entanto, a partir de 2014, a despesa primária superou a receita, levando a déficits primários que contribuíram para elevação da dívida pública (ver Gráfico 1).

Gráfico 1 - Receita e despesa primária do governo central: 1997-2015 (em % do PIB)

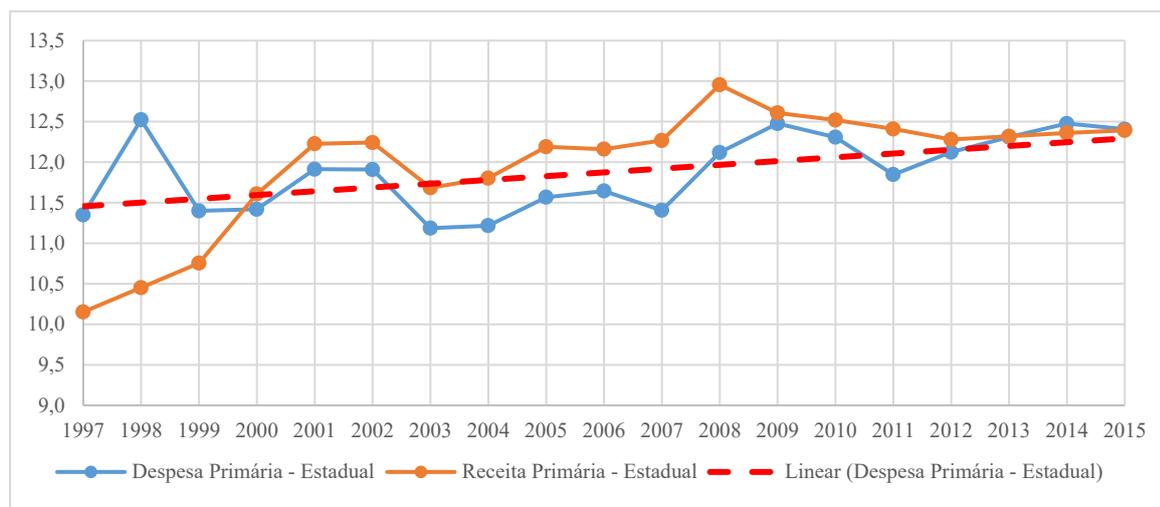


Nota: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), gráfico elaborado pelo autor.

No âmbito estadual, o comportamento agregado da receita e da despesa primária indicam um padrão similar ao governo central, mas sugerindo uma elevação suavizada do tamanho do governo ao longo do período (ver Gráfico 2). Ao mesmo tempo, observamos que a receita se manteve mais elevada do que a despesa primária ao longo da década de 2000, mas

alterada no biênio 2011-12, cuja despesa primária se sobrepôs à receita primária. Dessa forma, as indicações são que o aumento do tamanho da despesa dos governos estaduais não foi causado pela transferência de responsabilidades de gasto e de recursos provenientes do governo central. Em termos agregados, o aumento do tamanho do governo é relativamente pequeno (cerca de 1% da despesa primária em termos de PIB nacional) quando comparada com o governo central, indicando maior centralização proporcional de recursos.

Gráfico 2 - Receita e despesa primária dos estados: 1997-2015 (em % do PIB)



Nota: dados extraídos do Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e gráfico elaborado pelo autor; despesa primária estadual segue a definição do STN (despesa total menos juros e encargos, amortizações); receita primária estadual segue a definição do STN (receita total menos receitas financeiras, operações de crédito e alienações); despesa e receita primária do governo central obtida diretamente nos dados do STN, sendo desconsiderada as transferências para estados e municípios; correlação das despesas primárias estadual e governo central (0,627), receita primária estadual e do governo central (0,881).

O comportamento da despesa primária do governo central e dos governos estaduais sugere ajustes recessivos nos anos (1999, 2003, 2007 e 2011), que são imediatamente posteriores às eleições para os cargos no Legislativo e Executivo. Assim, o comportamento indica que o ciclo eleitoral possui certa influência sobre a decisões que afetam o comportamento da despesa.

Na desagregação dos componentes da despesa, observamos elevada heterogeneidade em relação à participação no produto local (ver Tabela 1). Por exemplo, a despesa primária

varia entre 9,2% e 36,8%, cujo desvio-padrão é de 6,8% e média 17,3%. O motivo pode ser atribuído à concentração do produto nacional em três estados (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) e, ao mesmo tempo, o papel das transferências federativas para redução da desigualdade.

Na composição da despesa, a maior participação é da corrente (15,4% em média), cujo maior componente individual é despesa com pessoal e encargos (8,1% em média), seguida pelos outros gastos correntes (6,7% em média). Na classificação da despesa por poder verificamos que a maior participação é do Poder Executivo (17% em média). Já na divisão por funções os maiores gastos são: educação e cultura (3,3% em média); saúde e saneamento (2,2% em média); assistência social e previdência (1,9% em média); segurança pública (1,7% em média); e transporte (1,1% em média).

Tabela 1- Despesas principais componentes e por funções: 1995-2012 (em % do PIB local)

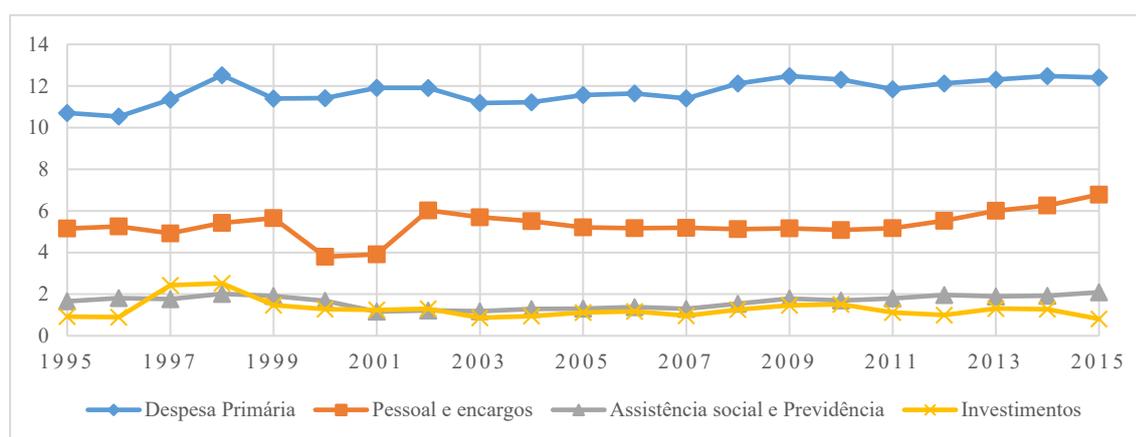
Variável	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Despesas				
Total	18,801	7,174	9,625	39,649
Primária	17,297	6,844	9,169	36,753
Financeira	1,431	0,570	0,260	2,732
Corrente	15,441	5,477	8,687	30,289
Pessoal e encargos	8,129	3,467	4,009	18,594
Juros e encargos	0,628	0,294	0,148	1,234
Outros gastos correntes	6,684	2,203	2,980	13,235
Capital	3,360	2,036	0,937	9,570
Investimentos	2,371	1,787	0,806	8,665
Amortizações	0,803	0,330	0,111	1,566
Despesas por funções				
Poder legislativo	0,679	0,476	0,086	1,833
Poder judiciário	1,024	0,497	0,107	2,296
Poder executivo	16,988	6,324	9,204	35,434
Principais categorias				
Segurança pública	1,407	0,516	0,698	2,827
Educação e cultura	3,305	1,754	1,564	7,980
Saúde e saneamento	2,174	1,241	0,882	6,198

Assistência social e previdência	1,874	0,668	0,654	3,175
Habitação e urbanismo	0,253	0,269	0,021	1,161
Transporte	1,099	1,341	0,410	6,134

Nota: dados extraídos do Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e tabela elaborada pelo autor; dados consideram a participação do item de despesa local em relação ao produto local.

O comportamento da despesa primária nos estados em relação ao produto nacional indica tendência de um crescimento suavizado. Os principais componentes da despesa primária (pessoal e encargos, assistência social e previdência, investimento) sugerem dois movimentos. O primeiro, pela tendência de crescimento da despesa com pessoal e encargos, especialmente a partir de 2011, cujo movimento similar é identificado para assistência social e previdência. O segundo, de que o investimento apresentou queda após 2011, tomando um sentido inverso em relação ao gasto pessoal e encargos, assistência social e previdência (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 - Despesa primária; pessoal e encargos; assistência social e previdência; investimentos: 1995-2015 (em % do PIB)



Nota: dados da Secretaria Tesouro Nacional (STN) e gráfico elaborado pelo autor; a definição dos elementos segue metodologia do STN em que despesa primária (despesa total menos juros e encargos, amortizações) e os demais obtidos diretamente nos dados primários; correlação entre despesas de pessoal e encargos *versus* investimento é negativa (-0,174), pessoal e encargos *versus* previdência positiva (0,344).

A maior receita pode ser atribuída: i) aumento da carga tributária como parte do saneamento e reformas da segunda metade dos anos 1990s; ii) maior formalização e eficiência do sistema tributário na extração de renda do setor privado; iii) crescimento econômico e melhora do ambiente macroeconômico. Além disso, especialmente após a crise financeira

internacional 2007-08 e a mudança do direcionamento da política econômica nacional, os estados encontraram maior facilidade na obtenção de empréstimos de instituições nacionais como os bancos públicos (BNDES, CEF e Banco do Brasil, principalmente) e a autorização para contratação de empréstimos de instituições multilaterais (Banco Mundial e BID, por exemplo). Os recursos foram direcionados para investimento devido às restrições presentes na LRF e as normatizações complementares, em especial: i) autorização do Senado e executivo federal; e ii) limite da Dívida Líquida Consolidada (DCL) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) estabelecida em 2,0 (ver Resolução do Senado Federal nº 40/2001). Dessa forma, o estoque da dívida é em grande parte oriundo do passivo herdado da renegociação pela Lei nº 9.496/1997.

### **2.2.2 Receita e despesa na distribuição regional**

Para análise dos dados fiscais dos estados selecionamos o ano de 2012, considerando os principais componentes da receita e despesa. A receita total e primária sugere que a participação no produto local tende a ser maior nas regiões Norte e Nordeste que pode ser justificada pela menor renda per capita e a presença mais intensa de transferências federativas. Ao mesmo tempo em que Centro-oeste, Sudeste e Sul apresentam uma menor participação no produto local. Na desagregação da receita, a arrecadação própria é mais relevante para os estados de maior renda, cuja fonte mais relevante de recursos é proveniente do ICMS. As transferências provenientes do Fundo de Participação dos Estados (FPE) são mais importante para os estados de menor renda per capita (ver Tabela 2).

Tabela 2 – Receita e principais componentes: 2012 (em % PIB local)

UF	Renda		Primária	Corrente	Arrecadação própria			Transferências			Operações de crédito
	per capita (em R\$)	Total			Componentes			Componentes			
					Total	Outros		Total	Outros		
						ICMS	Outros		FPE	Outros	
Norte											
AC	12.626,34	50,28	39,85	43,42	9,92	7,94	1,97	29,45	22,01	7,44	9,51
AM	17.139,87	20,22	18,60	20,40	11,20	10,32	0,87	5,30	2,70	2,61	1,20
AP	14.493,60	39,82	31,42	39,47	8,09	6,54	1,55	26,70	20,29	6,41	4,90
PA	11.575,32	17,49	16,88	18,75	8,67	7,33	1,34	7,23	4,16	3,07	0,05
RO	17.198,16	20,06	19,39	21,95	10,33	8,90	1,43	8,72	5,95	2,77	0,05
RR	15.266,64	46,82	35,25	40,14	7,88	6,24	1,63	26,80	21,01	5,79	8,59
TO	13.385,99	34,26	28,92	32,94	9,79	7,50	2,29	18,39	13,77	4,62	2,89
Nordeste											
AL	9.009,49	20,99	20,69	22,54	9,59	8,33	1,26	12,03	8,72	3,31	0,06
BA	11.213,84	19,07	17,77	18,22	9,46	8,05	1,41	6,58	3,47	3,10	1,11
CE	10.345,21	18,28	17,11	18,52	9,86	8,35	1,51	7,21	5,04	2,16	0,90
MA	8.734,27	18,75	17,70	20,90	7,72	6,52	1,20	10,68	7,60	3,08	0,24

PB	9.972,43	18,9 9	18,18	22,14	10,2 6	8,57	1,70	10,2 9	7,66	2,63	0,57
PE	12.842,7 3	21,3 5	19,18	18,56	10,3 5	8,92	1,43	6,82	3,64	3,18	1,97
PI	8.110,04	28,9 1	24,48	28,57	11,0 4	9,24	1,80	15,3 4	10,4 1	4,93	4,19
RN	11.844,7 8	22,1 1	21,66	23,06	11,0 5	9,09	1,96	10,0 1	6,59	3,41	0,11
SE	12.815,0 3	23,1 1	21,69	25,28	9,72	8,04	1,68	12,9 2	9,25	3,67	0,98
Centro-Oeste											
DF	62.790,3 9	9,17	8,80	9,48	6,01	3,31	2,70	1,77	0,25	1,52	0,12
GO	19.537,0 7	13,7 9	12,24	16,27	10,7 8	8,58	2,20	3,15	1,42	1,72	1,39
MS	21.326,8 1	18,4 1	18,10	17,49	11,7 2	10,1 5	1,57	4,23	1,52	2,71	0,18
M T	25.751,7 3	16,5 0	14,76	16,95	9,54	8,39	1,14	3,98	1,77	2,21	1,65
Sudeste											
ES	28.297,4 8	12,7 7	11,55	14,24	9,62	8,44	1,18	3,70	0,87	2,83	0,85
M G	19.736,6 1	16,1 5	14,72	14,26	9,62	7,82	1,80	2,91	0,68	2,23	0,95
RJ	30.983,2 8	12,6 1	11,41	10,92	6,97	5,79	1,18	1,14	0,15	0,99	0,94
SP	32.552,2 1	12,2 7	11,87	10,83	8,64	7,47	1,17	0,92	0,04	0,88	0,06
Sul											
PR	23.457,1 8	10,8 8	10,66	12,05	8,25	6,94	1,31	2,73	0,70	2,03	0,00
RS	24.973,1 2	14,2 2	13,70	12,71	8,97	7,47	1,50	2,37	0,53	1,84	0,34

SC	27.103,90	10,01	8,89	12,06	8,47	7,12	1,35	2,59	0,45	2,15	0,94
----	-----------	-------	------	-------	------	------	------	------	------	------	------

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IBGE tabela elaborada pelo autor

A despesa total e primária apresenta participação similar sugerindo que os custos financeiros (juros e encargos, amortizações) são relativamente pequenos em relação ao orçamento. A despesa primária, corrente, pessoal e encargos, investimento tendem a serem mais elevadas na região Norte e, em menor medida, no Nordeste. Enquanto as regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul apresentam participação similares nos itens de despesa analisados (ver Tabela 3).

Tabela 3 – Despesa e principais componentes: 2012 (em % PIB local)

UF	Renda per capita (em R\$)	Total	Primária	Corrente					Investimentos	Amortizações
				Total	Componentes			Outros		
					Pessoal e encargos	Juros e encargos				
Norte										
AC	12.626,34	48,37	44,54	37,32	20,80	1,23	15,29	8,46	2,60	
A	17.139,87	18,96	18,15	16,06	8,12	0,28	7,66	2,37	0,53	
AP	14.493,60	36,48	35,87	29,28	18,77	0,24	10,27	6,83	0,37	
PA	11.575,32	16,38	15,75	14,75	8,87	0,22	5,66	1,22	0,41	
RO	17.198,16	20,16	19,23	18,10	9,57	0,41	8,13	1,54	0,53	
RR	15.266,64	38,45	36,71	30,78	15,48	0,72	14,58	6,65	1,03	
TO	13.385,99	29,61	28,43	25,93	15,46	0,37	10,10	2,87	0,80	

Nordeste									
AL	9.009,49	22,1		17,9					
		6	19,56	0	10,34	0,89	6,67	2,55	1,70
BA	11.213,8	18,1		16,1					
	4	1	17,19	4	8,63	0,31	7,20	1,36	0,62
CE	10.345,2	18,4		15,2					
	1	6	17,42	5	8,31	0,27	6,66	2,45	0,76
M		19,1		16,3					
A	8.734,27	0	17,09	5	8,39	1,19	6,76	1,94	0,81
PB	9.972,43	19,7		17,1					
		0	18,81	3	11,31	0,30	5,51	1,98	0,59
PE	12.842,7	20,8		17,8					
	3	5	20,08	6	9,78	0,31	7,77	2,54	0,46
PI	8.110,04	26,6		19,8					
		5	22,58	8	10,34	0,53	9,02	3,22	3,54
RN	11.844,7	21,9		19,7					
	8	7	21,13	5	10,89	0,22	8,64	1,60	0,61
SE	12.815,0	23,5		21,3					
	3	6	22,33	4	14,96	0,47	5,91	1,46	0,76
Centro-Oeste									
DF	62.790,3								
	9	9,24	9,06	8,05	5,06	0,09	2,91	1,09	0,09
GO	19.537,0	14,0		11,5					
	7	7	12,41	6	7,46	0,77	3,33	1,62	0,90
MS	21.326,8	18,5		15,8					
	1	1	17,07	7	9,15	0,39	6,32	1,60	1,05
M	25.751,7	16,2		13,0					
T	3	6	13,89	9	7,54	0,26	5,28	1,06	2,11
Sudeste									
ES	28.297,4	11,9							
	8	5	11,34	8,93	6,15	0,15	2,64	2,55	0,46
M	19.736,6	15,5		13,7					
G	1	8	15,00	0	6,68	0,58	6,43	-	-

RJ	30.983,2	12,6		11,0					
	8	6	11,69	6	3,26	0,52	7,28	1,15	0,44
SP	32.552,2	12,2		11,0					
	1	9	11,40	8	4,12	0,55	6,42	0,86	0,34
Sul									
PR	23.457,1	11,1		10,2					
	8	3	10,61	3	5,65	0,27	4,31	0,64	0,26
RS	24.973,1	14,4		13,6					
	2	8	13,51	1	8,49	0,54	4,58	0,44	0,43
SC	27.103,9	10,2							
	0	0	8,39	8,74	5,42	0,93	2,40	0,57	0,89

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IBGE tabela elaborada pelo autor

As diferenças entre participação da receita e despesa em relação ao produto local pode ser atribuída à heterogeneidade e à assimetria entre regiões, acompanhados da estrutura federativa que busca reduzir as disparidades regionais. Dessa forma, as regiões Nordeste e Norte tendem a receber recursos e incentivos para uma maior participação do governo na economia local, financiado pelas transferências obrigatórias e não obrigatórias, políticas de desenvolvimento regionais oriundas do governo federal.

### 3 ESTRATÉGIA EMPÍRICA E DADOS

A estratégia empírica consiste em estabelecer o modelo que irá fundamentar a análise empírica, seguida pela metodologia e especificação dos dados.

#### 3.1 Modelo

O modelo que fundamenta a análise toma como base Akitoby *et al.* (2006) e foi desenvolvido no capítulo 2, também considerando a especificação proposta por Abbott *et al.* (2015) para dados em painel. Assim, temos na especificação para a estimação em painel:

$$\Delta \log G_{it} = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_{it} + \gamma [\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}] + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

Ou, alternativamente:

$$\Delta \log G_{it} = \mu + \beta_0 \Delta \log Y_{it} + \gamma \log G_{t-1} - \phi \log Y_{t-1} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Onde,  $i$  representa o estado e  $t$  o ano,  $G_t$  a variável fiscal (receita, despesa ou componente),  $Y_t$  o produto local ou nacional,  $\mu$  constante e  $\varepsilon_{it}$  o termo erro. Na expressão 2 podemos obter a elasticidade de longo prazo  $\delta$  dividindo os coeficientes  $\varphi$  por  $\gamma$ .

O componente de curto prazo  $\beta_0 \Delta \log Y_{it}$  indica o comportamento cíclico que pode ser: anticíclica ( $\beta_0 < 0$ ), pró-cíclica ( $\beta_0 > 0$ ) ou acíclica ( $\beta_0 = 0$  ou não significativo). No longo prazo, a tendência pode ser identificada pelo  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$  representa os desvios do *steady-state* ou estado estacionário e alterações no tamanho do governo. Da mesma forma, que na expressão 5.2 a relação de longo prazo ou tendência é identificada pela expressão  $(\gamma \log G_{t-1} - \varphi \log Y_{t-1})$ .

Notem que  $\delta$  indica o tamanho do governo e o comportamento de longo prazo das variáveis fiscais que pode ser encarada como a Lei de Wagner (ver PEACOCK & SCOTT). Dessa forma, se  $\delta$  estiver entre 0 e 1 ( $0 < \delta < 1$ ) sugere que a variável aumenta a taxas menores do que o produto, indicando uma redução da participação no governo. Ao mesmo tempo, o termo  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$  funciona como controle que capta os efeitos que influem no comportamento de curto prazo e, assim, estabelecendo uma tendência de longo prazo para variável fiscal. Porém, o propósito do componente de longo prazo é ser usado como controle, cuja alternativa pode ser a introdução de *dummies* de ano, mas que possui como desvantagem dificultar a identificação do efeito voracidade (ver GRANADO *et al.*, 2013).

A interação entre o coeficiente de curto prazo  $\beta_0$  e de longo prazo  $\delta$  apresenta informações relevantes sobre como a presença da pró-ciclicidade e o efeito voracidade podem contribuir para o aumento do tamanho do governo. Dessa forma, quando há presença de pró-ciclicidade (se  $\beta_0 > 0$  ou, no caso mais evidente,  $\beta_0 > 1$ ) e ocorrer o aumento do tamanho do governo ( $\delta > 1$ ), esperamos uma resposta assimétrica em relação às flutuações econômicas e a presença do efeito voracidade. Assim, permitindo identificar o efeito voracidade em relação a despesa e componentes que indicam o conflito entre grupos de interesse e como refletem na alocação de recursos orçamentários (ver TORNELL & LANE, 1998). A assimetria da resposta significa que os ajustes fiscais privilegiam o aumento da receita para manter ou elevar a despesa, enquanto o gasto aumenta nos períodos de crescimento econômico, mas não reduz durante os ajustes recessivos ou quedas de receita.

### 3.2 Estratégia, metodologia e dados

A estratégia de estimação foi articulada em duas partes. A primeira propõe uma análise dos indicadores fiscais (receita, despesa e despesa por funções) para o conjunto dos estados. Assim, a análise consiste na obtenção dos coeficientes de curto e longo prazo presentes nas expressões 1 e 2. Em especial, a ênfase na análise da despesa e componentes na medida em que melhor indicam o padrão de política fiscal, a fragilidade institucional e a presença do efeito voracidade. Além disso, consideramos as despesas por funções uma *proxy* para identificar os lobbies presentes na decisão de gastos no nível estadual (ver Tabela 4).

Tabela 4 - Despesas por funções e características

Funções	Características	Indicador
Segurança pública	Bens públicos que são intensivos em	Despesa corrente para
Educação e cultura	mão-de-obra, formam elevada parcela	funcionalismo responsável
Saúde e saneamento	do funcionalismo e apresentam a	pelo fornecimento de bens
	remuneração média	públicos
Judiciário,	Transferências para funcionários	O poder de influência dos
legislativo,	públicos aposentados e pensionistas,	lobbies locais e da
assistência social e	incorporando as elites do	organização da burocracia
previdência	funcionalismo público e de maiores	sobre gastos correntes,
	salários	ênfatizando o papel das elites
		do funcionalismo
Habitação e		
urbanismo	Investimento em infraestrutura	Comportamento dos
Transporte		investimentos

A segunda parte aprofunda a discussão em relação às particularidades locais ao analisar os estados por grupos de regiões (Norte, Nordeste, Centro-oeste, Sudeste e Sul). Para isso, a partir das expressões 1 e 2 introduzimos no componente de curto prazo uma *dummy* de região ( $D_i$ ). Assim, estabelecemos a variável interativa ( $Y_{it} X D_i$ ) que indica a diferença do comportamento cíclico para estados de cada região. Dessa forma, temos:

$$\Delta \log G_{it} = \mu + \beta_0 \Delta \log(Y_{it} X D_i) + \gamma [\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}] + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Ou, alternativamente:

$$\Delta \log G_{it} = \mu + \beta_0 \Delta \log(Y_{it} X D_i) + \gamma \log G_{t-1} - \phi \log Y_{t-1} + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

O foco na análise por região é o comportamento dos principais indicadores e componentes da despesa. Assim, buscamos evidências de como as particularidades regionais influem no comportamento da tendência geral de curto e longo prazo na política fiscal estadual. A ideia é que as regiões que possuem uma burocracia local mais antiga e consolidada sejam mais propensas a aceitarem aumentos ao funcionalismo ativo e inativo, intensificando o efeito voracidade. Enquanto regiões de ocupação recente e estruturas do setor público recentes apresentem menor efeito voracidade nos gastos com funcionalismo ativo e inativo, viabilizando maior destinação de recursos para investimento.

A metodologia para estimação consiste em micro e macro painel. O micro painel é baseado na metodologia GMM Arellano-Bond (ver ARELLANO & BOND, 1991). Para isso, estimamos os coeficientes a partir da expressão 2. E, como alternativa, utilizamos GMM Blundell-Bond (ver CAMERON & TRIVEDI, 2005; WOOLDRIDGE, 2002), IV-FE e IV-GMM. O macro painel (ou painel cointegrado) permite estimar diretamente a expressão 5.1, cuja metodologia escolhida é a Dynamic Fixed-Effect (DFE) (ver BLACKBURNE & FRANK, 2007). Essa metodologia permite minimizar os problemas encontrados na estimação de dados macroeconômicas de longo período e baixo número de indivíduos (*small T, large N*), quando estimado por micro painel (OLS ou GMM, por exemplo) e que elevam possibilidade de estimativas viesadas (ver ROODMAN, 2009). Enquanto painel cointegrado permite estimação mais precisa para dados macro que são não estacionários e heterogêneos (ver PEDRONI, 2004). Como alternativa, utilizamos Mean Group (MG) (ver PESARAN & SMITH, 1995) e Pooled Mean Group (PMG) (ver PESARAN *et al.*, 1999).

Na estimação por GMM Arellano-Bond utilizamos como instrumento adicional os termos de troca defasado ( $TDT_{it-1}$ ) para cada estado (ver PANIZZA & JAIMOVICH, 2007). Porém esperamos que os controles adicionais não alterem substancialmente os resultados na medida em que se trata de uma análise de uma estrutura federativa de determinado país. Já na estimação por macro painel adicionamos como controle os termos de troca ( $TDT_{it}$ ) seguindo a literatura como em Granado *et al.* (2013). Além disso, na segunda parte testamos um *set* alternativo de instrumentos e metodologias. Nossa principal preocupação com a endogeneidade

oriunda de variável omitida, cujo efeito deve ser captado pelo uso do termo defasado da variável fiscal e do produto como controle.

As variáveis fiscais e de produto são utilizadas em termos reais, valorizadas para preços de 2012 pelo IGP-DI e transformadas em termos per capita. O uso de valores reais segue a metodologia de Akitoby *et al.* (2006) e Abbott *et al.* (2015) como forma de evitar os problemas oriundos da necessidade de estimar o produto potencial, mais acentuados em países em desenvolvimento e na análise de governos subnacionais. O uso em termos per capita é uma forma de controlar as distorções oriundas da estrutura federativa já que possuem livre mobilidade de fatores (trabalho e capital), heterogênea e assimétrica em que podem ocorrer rápidas transformações (ver RODDEN, 2003).<sup>3</sup>

## 4 RESULTADOS

A seção apresenta os resultados para o conjunto de estado em relação a receita, despesa, despesas por grupo.

### 4.1 Receita e principais componentes

Na análise da receita enfatizamos o comportamento do montante arrecadado. Dessa forma, consideramos que as alterações nas alíquotas, elevação e criação de novos impostos, incentivos ou desonerações tributárias estão incorporadas na variação do montante arrecadado. Os coeficientes de curto prazo são mais inflados para produto nacional e, de longo prazo, para produto local. No teste de parâmetros observamos que os coeficientes de longo prazo  $\delta$  são estatisticamente iguais a unidade para receita total e primária, sugerindo a manutenção do tamanho do governo. Já os coeficientes de curto prazo tendem a apresentar comportamento pró-cíclico indicado pelo coeficiente  $\beta_0$  positivos e significativo (ver Tabela 5).

Tabela 5 – Receita e principais componentes: produto local e nacional

Variável	Produto Local (1997-2012)				Produto Nacional (1997-2015)			
	Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )		Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )	
	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE
Receita total	1,072*	0,965**	1,124**	1,136**	1,254*	1,137**	1,154**	1,164**
	**	*	*	*	**	*	*	*
	(0,092)	(0,081)	(0,075)	(0,075)	(0,089)	(0,086)	(0,069)	(0,084)

<sup>3</sup>Ver anexos para a especificação dos dados e teste de raiz unitária.

	0,997*	0,924**	1,108**	1,008**	1,035*	1,025**	0,921**	0,865**
Primária	**	*	*	*	**	*	*	*
	(0,045)	(0,059)	(0,087)	(0,095)	(0,046)	(0,063)	(0,090)	(0,120)
Financeir	1,918*		3,470**	3,521**	3,644*	2,824**	4,383**	5,542**
a	**	1,383*	*	*	**	*	*	*
	(1,105)	(0,737)	(0,847)	(0,721)	(1,400)	(0,727)	(0,504)	(0,594)
Corrente	0,889*	0,881**	1,191**	1,118**	0,905*	0,879**	0,432**	
	**	*	*	*	**	*	*	0,282*
	(0,064)	(0,058)	(0,108)	(0,132)	(0,629)	(0,069)	(0,141)	(0,169)
Arrecada	0,820*	0,807**	1,198**	0,952**	0,806*	0,763**	0,287**	
ção própria	**	*	*	*	**	*	*	0,100
	(0,056)	(0,054)	(0,103)	(0,212)	(0,052)	(0,090)	(0,121)	(0,237)
Transferê	1,227*	1,137**	1,330**	1,275**	1,262*	1,157**	0,727**	0,569**
ncias	**	*	*	*	**	*	*	*
	(0,141)	(0,119)	(0,136)	(0,172)	(0,091)	(0,123)	(0,110)	(0,199)
Valores	2,478*		2,906**	3,662**	3,343*	3,373**	3,209**	4,338**
mobiliários	**	1,973**	*	*	**	*	*	*
	(0,925)	(0,812)	(0,501)	(0,660)	(1,172)	(0,829)	(0,576)	(0,618)
Capital	1,735*		2,859**	2,406**	2,734*	2,090**	3,948**	4,404**
	*	1,104*	*	*	**	*	*	*
	(0,688)	(0,646)	(0,770)	(0,807)	(0,707)	(0,654)	(0,645)	(0,681)
Operaçõe	2,034*	2,559**	4,006**	5,613**	4,588*	4,110**	6,242**	7,110**
s de crédito	*	*	*	*	**	*	*	*
	(0,850)	(0,868)	(1,170)	(1,152)	(0,814)	(0,894)	(0,847)	(0,866)
			-					
Alienaçõ			3,614**	-				
es	-1,599	2,150	*	3,205**	-0,768	-1,713	2,330**	-2,558**
	(1,466)	(1,602)	(1,252)	(1,354)	(1,554)	(1,658)	(1,178)	(1,277)
Receita	1,002*	0,880**	0,989**	1,054**	1,222*	1,022**	0,993**	0,929**
corrente	**	*	*	*	**	*	*	*
líquida -	(0,053)	(0,042)	(0,038)	(0,051)	(0,049)	(0,040)	(0,043)	(0,055)
RCL								

Nota: estimação para produto local (1997-2012) e produto nacional (1997-2015) devido disponibilidade de dados sobre produto; \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; GMM Arellano-Bond estimado com erros robustos e instrumento termos de Troca ( $TDT_{it-1}$ ); DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$  e utiliza TDT como controle; coeficiente de longo prazo ( $\delta$ ) estimado pela combinação não-linear (nlcom) de  $\varphi$  por  $\gamma$  para GMM; resultados completos em anexo.

Os coeficientes  $\beta_0$  são positivos e significativos, que sugere pró-ciclicidade para receita total e primária. A receita financeira apresenta maior volatilidade, que pode ser explicada por dependerem da capacidade dos estados em obterem empréstimos que dependem das condições macroeconômicas e da política econômica do governo central, também observado na maior volatilidade dos coeficientes para operações de crédito. Na desagregação da receita corrente, observamos que as transferências são mais voláteis do que arrecadação própria. A diferença pode ser atribuída ao fato de a arrecadação própria ser influenciada por impostos e alíquotas locais e, assim, poderem ser ajustados para em certa medida defender receita em períodos de recessão ou como parte de incentivo tributário em momentos de crescimento. Já as transferências dependem de mudanças na estrutura tributária federal e, portanto, de alterações na política econômica por parte do governo central.

Os coeficientes  $\delta$  são próximos da unidade para receita total e primária, também estatisticamente igual a unidade. Portanto, os resultados sugerem uma estabilização ou crescimento suavizado do tamanho dos governos estaduais. No entanto, quando desagregamos os componentes da receita, observamos elevados coeficientes  $\delta$  atribuídos às receitas financeiras e operações de crédito, que indicam maior acesso aos empréstimos. Outro ponto é que as transferências sugerem crescimento no longo prazo quando comparadas ao produto local, mas não em relação ao produto nacional, sugerindo que estejam relacionadas ao grau de desenvolvimento local.

## 4.2 Despesa e principais componentes

Na análise da despesa e principais componentes verificamos na comparação entre produto local e nacional observamos que os coeficientes de curto prazo  $\beta_0$  e de longo prazo  $\delta$  tendem a ser maiores para o produto nacional.

No curto prazo, as despesas dos estados sugerem um comportamento pró-cíclico indicado pelos coeficientes  $\beta_0$  significativos e positivos. Os componentes que apresentam maior coeficiente são gastos com pessoal e encargos, servindo como evidência de que os

estados direcionam elevações de receita para contratação de servidores, aumentos de salários e benefícios em detrimentos aos demais itens. Além disso, os investimentos apresentam comportamento pró-cíclico mais intensos em relação ao produto nacional, sugerindo que as condições macroeconômicas, ajuste/expansão fiscal nos estados, situação fiscal do governo central e do mercado de crédito são relevantes para explicar volatilidade do investimento.

No longo prazo, identificamos que os coeficientes  $\delta$  são ligeiramente maiores do que unidade, especialmente para despesa total e primária, cujo coeficiente  $\delta$  é estatisticamente igual a unidade, sugerindo estabilização ou crescimento suavizado da despesa total e primária. Na desagregação dos componentes, observamos que o que apresenta maior coeficiente é a despesa com pessoal e encargos. Portanto, ao longo do tempo, a diferença de coeficientes sugere que a despesa com pessoal e encargos tende a comprimir os demais itens, forçando redução do investimento e de outros gastos direcionados para manutenção da estrutura do setor público estadual (ver Tabela 6).

Tabela 6 - Comportamento das despesas: produto local e nacional

Variável	Produto local (1997-2012)				Produto Nacional (1997-2015)			
	Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )		Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )	
	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE
Despesa total	0,973**	0,882**	1,062**	1,050**	1,141**	1,022**	1,132**	1,099**
	*	*	*	*	*	*	*	*
Primária	(0,078)	(0,075)	(0,061)	(0,072)	(0,072)	(0,081)	(0,060)	(0,083)
	1,040**	0,908**	1,114**	1,076**	1,191**	1,057**	1,202**	1,148**
Financeira	*	*	*	*	*	*	*	*
	(0,060)	(0,074)	0,439**	(0,075)	(0,059)	(0,080)	(0,067)	(0,089)
Corrente	0,284	0,316	*	0,318	0,299	0,263	*	0,167
	(0,244)	(0,201)	(0,219)	(0,217)	(0,253)	(0,227)	(0,221)	(0,231)
Pessoal e encargos	0,951**	0,832**	1,113**	1,110**	1,021**	0,935**	1,190**	1,166**
	*	*	*	*	*	*	*	*
	(0,045)	(0,059)	(0,086)	(0,090)	(0,047)	(0,064)	(0,086)	(0,119)
	1,356**	1,226**	1,204**	1,454**	1,538**	1,462**	1,476**	1,695**
	*	*	*	*	*	*	*	*

	(0,148)	(0,116)	(0,095)	(0,016)	(0,140)	(0,121)	(0,086)	(0,184)
Juros e encargos	0,001	0,300*	-0,470*	-0,522*	0,209	0,472**	0,148	-0,043
	(0,252)	(0,183)	(0,269)	(0,301)	(0,225)	(0,197)	(0,372)	(0,428)
Outros gastos correntes	0,808**	0,567**	1,032**	0,857**	0,791**	0,595**	0,774**	0,659**
	*	*	*	*	*	*	*	*
	(0,119)	(0,133)	(0,153)	(0,016)	(0,115)	(0,014)	(0,177)	(0,184)
Capital	0,840**	0,835**	1,236**	0,865**	1,135**	1,039**	1,081**	
	*	*	*	*	*	*	*	0,576**
	(0,214)	(0,250)	(0,241)	(0,284)	(0,229)	(0,265)	(0,255)	(0,286)
Investimentos	0,933**	0,943**	1,237**	0,904**	1,412**	1,309**	1,313**	0,699**
	*	*	*	*	*	*	*	*
	(0,302)	(0,312)	(0,284)	(0,310)	(0,347)	(0,331)	(0,294)	(0,315)
Amortizações			0,877**	0,992**			0,995**	
	0,414	0,360	*	*	0,576*	0,242	*	0,706**
	(0,287)	(0,288)	(0,320)	(0,330)	(0,316)	(0,316)	(0,310)	(0,314)

Nota: estimação para produto local (1997-2012) e produto nacional (1997-2015) devido disponibilidade de dados sobre produto; \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; GMM Arellano-Bond estimado com erros robustos e instrumento termos de Troca ( $TDT_{it-1}$ ); DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$  e utiliza TDT como controle; coeficiente de longo prazo ( $\delta$ ) estimado pela combinação não-linear (nlcom) de  $\varphi$  por  $\gamma$  para GMM; resultados completos em anexo.

Os resultados indicam que a despesa apresenta três movimentos. O primeiro, de que não podemos afirmar que exista um crescimento do tamanho dos governos estaduais no período analisado e, se houver, é suavizado e tendendo a estabilização. O segundo, de que o gasto é pró-cíclico, especialmente em relação a despesa primária e nos componentes pessoal e encargos, investimentos. O terceiro, de que o efeito voracidade pode ser verificado mais intensamente na despesa com pessoal e encargos na medida em que apresentam maiores coeficientes de curto prazo  $\beta_0$  e a tendência de crescimento da participação no longo prazo indicado pelo coeficiente  $\delta$  ser maior que unidade. Dessa forma, a tendência é que o aumento do gasto com pessoal e encargos comprima os demais itens de despesa, penalizando especialmente os investimentos, gastos na manutenção e estrutura dos governos estaduais.

### 4.3 Despesa por função

A despesa por funções permite identificar o comportamento de cada item, dando maior fundamento para verificar presença de grupos de interesse e do efeito voracidade (ver Tabela 7).

Tabela 7 – Despesa por funções: produto local e nacional

Variável	Produto local (1997-2012)				Produto Nacional (1997-2015)			
	Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )		Curto Prazo ( $\beta_0$ )		Longo prazo ( $\delta$ )	
	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE	GMM	DFE
Poder Legislativo	0,745*	0,705*	0,586*	0,499*	0,853*	0,827*	0,486*	0,258
	**	**	**	**	**	**	*	
	(0,108)	(0,092)	(0,160)	(0,139)	(0,123)	(0,103)	(0,195)	(0,160)
Pode judiciário	0,574*		1,494*	1,226*	0,782*		1,768*	1,070*
	**	0,313	**	*	**	0,455	**	*
	(0,093)	(0,331)	(0,495)	(0,480)	(0,145)	(0,330)	(0,575)	(0,458)
Poder executivo	0,971*	0,857*	0,981*	0,969*	1,119*	1,003*	1,101*	1,082*
	**	**	**	**	**	**	**	**
	(0,083)	(0,084)	(0,066)	(0,077)	(0,075)	(0,090)	(0,064)	(0,088)
Segurança pública	1,063*	0,952*	1,273*	1,975*	0,964*	0,951*	1,033*	1,536*
	**	**	**	**	**	**	**	**
	(0,309)	(0,306)	(0,206)	(0,369)	(0,347)	(0,320)	(0,264)	(0,389)
Educação e cultura	0,709*	0,734*	0,850*	0,786*	0,754*	0,773*	0,761*	0,917*
	**	**	**	**	**	**	**	**
	(0,148)	(0,105)	(0,176)	(0,141)	(0,147)	(0,110)	(0,181)	(0,144)
Saúde e Saneamento	1,405*	1,063*	1,576*	1,591*	1,167*	1,049*	1,101*	0,851*
	**	**	**	**	**	**	**	*
	(0,178)	(0,200)	(0,145)	(0,035)	(0,180)	(0,204)	(0,195)	(0,408)
Assistência social e Previdência	1,306*	1,382*	1,096*	1,885*	1,863*	1,709*	1,907*	2,223*
	**	**	**	**	**	**	**	**
	(0,322)	(0,257)	(0,301)	(0,354)	(0,420)	(0,260)	(0,375)	(0,363)
Habituação e urbanismo	2,916*	2,958*	3,491*	3,600*	2,969*	2,665*	1,900*	1,670*
	**	**	**	**	**	**	*	*

	(0,564)	(0,596)	(0,615)	(0,591)	(0,571)	(0,636)	(0,610)	(0,673)
	1,146*	1,175*	1,230*		1,335*	1,163*		
Transporte	**	**	**	0,787	**	**	0,852*	0,072
	(0,366)	(0,376)	(0,452)	(0,569)	(0,449)	(0,395)	(0,463)	(0,566)

Nota: estimação para produto local (1997-2012) e produto nacional (1997-2015) devido disponibilidade de dados sobre produto; \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; GMM Arellano-Bond estimado com erros robustos e instrumento termos de Troca ( $TDT_{it-1}$ ); DFE estimado com correção de erros  $\gamma[\log G_{it-1} - \delta \log Y_{it-1}]$  e utiliza TDT como controle; coeficiente de longo prazo ( $\delta$ ) estimado pela combinação não-linear (nlcom) de  $\varphi$  por  $\gamma$  para GMM; resultados completos em anexo.

No curto prazo, os resultados sugerem comportamento pró-cíclico dos itens analisados, cujos coeficientes mais elevados são encontrados para saúde e saneamento, assistência social e previdência, habitação e urbanismo. Os itens saúde e saneamento, assistência social e previdência são intensivas em funcionalismo, podendo indicar presença de efeito voracidade relacionado aos sindicatos do funcionalismo público. Enquanto habitação e urbanismo corresponde aos itens de investimento, que são afetados pela situação fiscal e flutuações econômicas, sendo reduzido durante dificuldades fiscais e elevado quando há espaço fiscal. A educação e cultura apresenta coeficientes menores que a unidade, sugerindo maior estabilidade em relação às flutuações econômicas.

No longo prazo, os itens segurança pública, saúde e saneamento, assistência social e previdência, habitação e urbanismo apresentam coeficientes maiores que a unidade. Dessa forma, em especial em relação à assistência social e previdência social, reforça a percepção da presença do efeito voracidade na medida em que são formadas por funcionalismo inativo que pode barganhar aumentos e exigir prioridade de gastos. Já para a saúde e saneamento, o aumento dos gastos no longo prazo pode ser atribuído às determinações nacionais e obrigações de gastos mínimos na área. Outro ponto é que segurança pública, saúde e saneamento são intensivas em funcionalismo e, assim, podem incorporar gastos com funcionalismo inativo como forma de cumprir as determinações da LRF e as metas fiscais estabelecidas no nível estadual. Habitação e urbanismo constituem investimentos suscetíveis às flutuações de curto prazo e programas estabelecidos no nível federal, afetados em especial pelo acesso ao crédito.

Na relação entre os poderes identificamos que o Poder Executivo possui um comportamento similar ao encontrado para despesa primária que pode ser atribuído a concentrar

os maiores recursos. O Poder Legislativo sugere uma redução do gasto na medida em que os coeficientes são menores no longo prazo, mas mantendo uma reação pró-cíclica, mas menor do que os outros itens analisados. A explicação pode ser atribuída à função específica em que os gastos tendem a crescer em uma velocidade menor do que o produto local e nacional. O Poder Judiciário indica um aumento de tamanho no longo prazo pelos coeficientes serem maiores que a unidade, mas com comportamento de curto prazo que indica menor pró-ciclicidade em relação aos outros itens e não significativo quando estimado por DFE. Dessa forma, o comportamento sugere presença do efeito voracidade, cuja pressão local e da elite do funcionalismo que forma o Poder Judiciário barganha aumento de salários, benefícios e maiores gastos na área. Ao mesmo tempo, o aumento do tamanho não estaria relacionado ao comportamento cíclico, mas sim a uma pressão por aumento permanente de recursos para operacionalizar o Poder Judiciário, refletida nos coeficientes de longo prazo.

Os gastos com educação e cultura indicam presença de pró-ciclicidade e tendência de redução da participação em relação ao produto no longo prazo. Assim, sugere que a dinâmica de interação entre os demais itens de despesa contribui para uma redução proporcional da participação das despesas com educação e cultura no nível estadual. O detalhe é que o gasto com educação e cultura são intensivos em funcionalismo, mais numeroso e que possuem uma remuneração relativamente menor. Isso também indica menor poder de negociação e busca de recursos em relação aos outros grupos.

#### 4.5.1 Receita e despesa por regiões

Os coeficientes de curto prazo  $\beta_0$  encontrados para receita e despesa em termos total e primária sugerem que as características locais são relevantes. Portanto, cada região tende a apresentar coeficientes diferentes para receita e despesa. No entanto, as diferenças não seriam tão evidentes na medida em que são coeficientes similares, indicando que a tendência geral é relevante e se impõe sobre as características locais e sobre a capacidade dos governos locais administrarem a receita e a despesa (ver Tabela 8).

Tabela 8 - Receita e despesa por regiões: total e primária

Variável	Coef.	Receita				Despesa			
		Produto Local		Produto Nacional		Produto Local		Produto Nacional	
		(1997-2012)		(1997-2015)		(1997-2012)		(1997-2015)	
1		Total	Primária	Total	Primária	Total	Primária	Total	Primária
			a		a		a		a

		-	-	-		-	-	-	-
Consta	$\mu$	1,646**	0,802**	1,692**		1,203**	1,392**	1,414**	1,546*
n		*	*	*	-0,257	*	*	*	**
		(0,409)	(0,307)	(0,368)	(0,192)	(0,334)	(0,319)	(0,295)	(0,274)
$\Delta Y_{it}^N$	$\beta_0^N$	1,007**	0,924**	1,268**	1,065**	1,068**	1,161**	1,285**	1,297*
		*	*	*	*	*	*	*	**
		(0,101)	(0,085)	(0,098)	(0,097)	(0,104)	(0,108)	(0,120)	(0,141)
$\Delta Y_{it}^{NE}$	$\beta_0^{NE}$	1,191**	1,177**	1,342**	1,133**	0,980**	1,076**	1,169**	1,247*
		*	*	*	*	*	*	*	**
		(0,123)	(0,072)	(0,127)	(0,065)	(0,114)	(0,103)	(0,099)	(0,090)
$\Delta Y_{it}^{CO}$	$\beta_0^{CO}$	1,044**	0,887**	1,159**	0,937**	0,890**	0,873**	1,055**	1,030*
		*	*	*	*	*	*	*	**
		(0,118)	(0,071)	(0,112)	(0,097)	(0,119)	(0,116)	(0,149)	(0,162)
$\Delta Y_{it}^{SE}$	$\beta_0^{SE}$	1,029**	0,867**	1,302**	0,925**	0,966**	0,949**	1,176**	1,214*
		*	*	*	*	*	*	*	**
		(0,176)	(0,073)	(0,195)	(0,104)	(0,174)	(0,146)	(0,184)	(0,211)
$\Delta Y_{it}^S$	$\beta_0^S$	0,962**	0,997**	1,026**	0,929**	0,841**	1,022**	0,831**	0,993*
		*	*	*	*	*	*	*	**
		(0,201)	(0,106)	(0,245)	(0,092)	(0,187)	(0,220)	(0,208)	(0,243)
		-	-	-	-	-	-	-	-
$G_{it-1}$	$\gamma$	1,301**	0,661**	1,076**	0,443**	1,178**	1,092**	0,953**	0,850*
		*	*	*	*	*	*	*	**
		(0,100)	(0,106)	(0,116)	(0,072)	(0,124)	(0,099)	(0,117)	(0,079)
$Y_{it-1}$	$\varphi$	1,461**	0,730**	1,243**	0,408**	1,253**	1,219**	1,081**	1,023*
		*	*	*	*	*	*	*	**
		(0,148)	(0,146)	(0,153)	(0,092)	(0,155)	(0,134)	(0,141)	(0,104)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,123**	1,105**	1,156**	0,921**	1,064**	1,116**	1,135**	1,204*
		*	*	*	*	*	*	*	**
		(0,074)	(0,088)	(0,068)	(0,090)	(0,061)	(0,063)	(0,060)	(0,067)
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,103	0,000
AR(1)		0,006	0,005	0,005	0,015	0,001	0,001	0,000	0,000
AR (2)		0,869	0,109	0,922	0,377	0,539	0,112	0,103	0,023

Instrumentos	129	129	180	180	129	129	180	180
Observações	405	405	486	486	405	403	486	482

Nota: estimação para produto local (1997-2012) e produto nacional (1997-2015) devido disponibilidade de dados sobre produto; \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; GMM Arellano-Bond estimado com erros robustos e instrumento termos de Troca ( $TDT_{it-1}$ ); coeficiente de longo prazo ( $\delta$ ) estimado pela combinação não-linear (nlcom) de  $\varphi$  por  $\gamma$ .

A receita total e primária apresenta coeficientes  $\beta_0$  positivos e significativos para as regiões analisadas. Na receita total e primária observamos que os coeficientes tendem a ser maiores para o produto nacional em relação ao local. A exceção está na região Sul em que a receita primária apresentou menor coeficiente para o produto nacional em relação ao local. Na receita total, as regiões que possuem maiores coeficientes são Nordeste, Centro-oeste e Sudeste, enquanto a menor é o Sul. Na receita primária, as regiões que apresentam maior coeficiente são Nordeste, Sul e Norte. A diferença pode ser explicada pela facilidade das regiões em obterem empréstimos para investimentos que se somam à receita total, enquanto a receita primária inclui recursos próprios e transferências federativas. Além disso, o Nordeste e o Sul apresentaram coeficientes similares para receita total e primária.

A despesa total e primária apresenta coeficientes  $\beta_0$  positivos e significativos para as regiões analisadas, sugerindo o comportamento pró-cíclico. Na despesa total e primária observamos que os coeficientes tendem a ser maiores para o produto nacional em relação ao local, cuja exceção é a região Sul. Na despesa total, observamos que a região que possui o comportamento mais volátil é Norte, seguido pelo Nordeste e Sudeste. Na despesa primária segue um padrão similar ao encontrado para despesa total, que pode ser atribuída à relativa estabilidade dos custos e encargos de endividamento que são menos responsivos às flutuações econômicas.

Nessa análise, consideramos por hipótese os estados estão submetidos à mesma tendência de longo prazo indicado pelo componente ( $\gamma \log G_{t-1} - \varphi \log Y_{t-1}$ ) e incorporado no coeficiente  $\delta$ . A hipótese é consistente na medida em que esperamos que a tendência de longo prazo seja igual para todos os estados pois contém as características da estrutura federativa, regras e legislação fiscal comuns, presença de liberdade da movimentação de fatores (capital e trabalho), política monetária unificada e política fiscal conduzida pelo governo central. Como alternativa, estimamos diretamente a relação entre despesa primária e o produto local e nacional, como forma de verificar se as características locais impõem alterações no tamanho do

governo. Na estimação não consideramos controles adicionais e buscamos os coeficientes que indiquem uma relação de longo prazo. Os resultados sugerem que os coeficientes de longo prazo que incorporam a relação entre a variável fiscal e o produto são relativamente estáveis ao se manterem próximos à unidade. No entanto, a região Sudeste indica aumento do tamanho do governo ao apresentar coeficientes para longo prazo superior à unidade para despesa total e primária (ver Tabela 9).

Tabela 9 - Receita e despesa por regiões no longo prazo: total e primária

Variável	Coef.	Receita				Despesa			
		Produto Local		Produto Nacional		Produto Local		Produto Nacional	
		(1997-2012)		(1997-2015)		(1997-2012)		(1997-2015)	
1	Total	Primária	Total	Primária	Total	Primária	Total	Primária	
			a		a		a		a
$Y_{it}^N$	$\delta^N$	1,086**	0,724**	1,145**	0,587**	0,961**	0,841**	0,960**	0,817**
		*	*	*	*	*	*	*	*
		(0,142)	(0,188)	(0,132)	(0,139)	(0,109)	(0,157)	(0,124)	(0,085)
$Y_{it}^{NE}$	$\delta^{NE}$	0,972**	0,697**	1,085**	0,574**	0,933**	0,919**	0,983**	0,959**
		*	*	*	*	*	*	*	*
		(0,101)	(0,059)	(0,094)	(0,078)	(0,085)	(0,082)	(0,094)	(0,085)
$Y_{it}^{CO}$	$\delta^{CO}$	0,789**	0,641**	0,769**	0,574**	0,816**	0,743**	0,769**	0,755**
		*	*	*	*	*	*	*	*
		(0,147)	(0,187)	(0,159)	(0,120)	(0,166)	(0,217)	(0,158)	(0,160)
$Y_{it}^{SE}$	$\delta^{SE}$	1,113**	0,735**	1,016**		1,070**	1,127**	0,794**	0,763**
		*	*	*	0,402**	*	*	*	*
		(0,246)	(0,143)	(0,192)	(0,164)	(0,226)	(0,311)	(0,173)	(0,196)
$Y_{it}^S$	$\delta^S$	0,884**	0,637**	0,907**	0,464**	0,774**	0,879**	0,824**	0,753**
		*	*	*	*	*	*	*	*
		(0,174)	(0,130)	(0,137)	(0,139)	(0,218)	(0,215)	(0,153)	(0,151)
Wald test	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	
Sargan test	0,056	0,000	0,000	0,000	0,004	0,011	0,011	0,002	
AR(1)	0,003	0,003	0,004	0,008	0,002	0,000	0,001	0,000	
AR (2)	0,039	0,294	0,639	0,734	0,394	0,083	0,164	0,629	

Instrumentos	138	141	192	195	135	140	192	195
Observações	378	432	459	513	351	403	459	510

Nota: estimação para produto local (1997-2012) e produto nacional (1997-2015) devido disponibilidade de dados sobre produto; \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; GMM Arellano-Bond estimado com erros robustos; *lags* adicionais da variável dependente para obter instrumentos satisfatórios indicados pelo Sargan test.

A receita total manteve coeficientes próximos da despesa primária quando consideramos o produto local. O motivo pode ser atribuído ao fato de a receita total incluir a receita primária (arrecadação própria e transferências) e os empréstimos contratados que podem ser direcionados para as despesas primárias. Em que os empréstimos são utilizados por força da legislação para investimentos que são computados na despesa primária. Outro ponto é que a receita primária apresenta coeficientes menores para o produto nacional em relação ao local, sugerindo um crescimento mais lento quando incluímos os anos de 2013, 2014 e 2015. Já a despesa primária possui coeficientes maiores sugerindo que parte das despesas dos estados é financiada por empréstimos. E, portanto, a capacidade de investimento e de despesa dos estados é influenciada pelo acesso e oferta de crédito que depende das condições macroeconômicas e política econômica do governo federal.

Os resultados obtidos indicam duas tendências. A primeira, de que as regiões apresentam comportamento pró-cíclico e similares, mas que a volatilidade da despesa total e primária ocorre na região Norte, Nordeste e Sudeste. A segunda, de que no longo prazo tende a ocorrer uma estabilização do tamanho do governo, cuja exceção é a região Sudeste. Além disso, observamos uma dependência das regiões em razão do acesso ao crédito para manter o nível de despesa primária, especialmente o investimento.

#### 4.5.2 Despesa por regiões: principais componentes e por função

Na desagregação da despesa pelos principais componentes observamos que a despesa corrente apresenta um comportamento entre as regiões similar em relação a despesa primária. Dessa forma, os maiores coeficientes foram encontrados para Nordeste, Centro-oeste e Sudeste, enquanto o menor para o Sul. Já em relação ao principal componente da despesa corrente que é pessoal e encargos observamos que os maiores coeficientes são para Centro-oeste, Sudeste e Nordeste. No entanto, os menores e que estão abaixo da unidade ficam no Norte e Sul. O

investimento tende a não ser significativo para região Sul e Centro-oeste, mas apresenta maior coeficiente e significativo para região Norte, Sudeste e Nordeste (ver Tabela 10).

Tabela 10 - Despesa e principais componentes por regiões: produto local (1997-2012)

Variável	Coef.	Corrente			Por função			
		Total	Pessoal e encargos	Investimentos	Poder Judiciário	Educação e cultura	Saúde e saneamento	Assistência social e previdência
Const.	$\mu$	-	-	-	-	-	-	-
		1,139**	2,371**	-3,336**	-3,219**	-0,771	4,485***	-1,893**
		(0,309)	(0,454)	(0,158)	(1,416)	(0,566)	(0,951)	(0,958)
		0,894**	0,892**			0,970**		
$\Delta Y_{it}^N$	$\beta_0^N$	*	*	1,756***	0,648***	*	1,633***	1,409**
		(0,103)	(0,239)	(0,367)	(0,208)	(0,119)	(0,288)	(0,576)
		1,072**	1,455**			0,642**		
$\Delta Y_{it}^{NE}$	$\beta_0^{NE}$	*	*	0,850*	0,405*	*	1,619***	1,631***
		(0,058)	(0,169)	(0,505)	(0,234)	(0,252)	(0,323)	(0,433)
		0,949**	1,842**					
$\Delta Y_{it}^{CO}$	$\beta_0^{CO}$	*	*	-0,722	1,069**	0,811**	1,051***	1,257***
		(0,108)	(0,257)	(0,536)	(0,494)	(0,330)	(0,333)	(0,261)
		0,917**	1,755**					
$\Delta Y_{it}^{SE}$	$\beta_0^{SE}$	*	*	1,177*	0,991***	0,406	0,952***	0,713
		(0,086)	(0,195)	(0,630)	(0,310)	(0,288)	(0,277)	(0,574)
		0,762**						
$\Delta Y_{it}^S$	$\beta_0^S$	*	0,902*	1,132	-0,433	0,560*	1,398***	1,021
		(0,158)	(0,574)	(0,920)	(0,918)	(0,312)	(0,369)	(0,678)

		-	-		-		
$G_{it-1}$	$\gamma$	0,854**	1,197**	-	0,831**	-	-
		*	*	-1,202***	0,789***	*	1,088***
		(0,108)	(0,043)	(0,107)	(0,084)	(0,069)	(0,153)
		0,957**	1,439**		0,710**		
$Y_{it-1}$	$\varphi$	*	*	1,498***	1,172***	*	1,711***
		(0,127)	(0,111)	(0,419)	(0,317)	(0,108)	(0,301)
		1,120**	1,202**		0,854**		
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		*	*	1,246***	1,485***	*	1,573***
		(0,086)	(0,094)	(0,281)	(0,490)	(0,174)	(0,145)
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
AR(1)		0,001	0,008	0,000	0,177	0,006	0,014
AR (2)		0,106	0,014	0,104	0,706	0,101	0,459
Instrumentos		129	129	129	129	129	129
Observações		405	405	402	391	405	405

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; GMM Arellano-Bond estimado com erros robustos e instrumento termos de troca ( $TDT_{it-1}$ ); coeficiente de longo prazo ( $\delta$ ) estimado pela combinação não-linear (nlcom) de  $\varphi$  por  $\gamma$

Nas despesas por função os maiores coeficientes foram verificados para os itens saúde e saneamento, assistência social e previdência. A saúde e saneamento apresentaram maiores coeficientes para Norte, Nordeste e Sul. A assistência social e previdência para Norte, Nordeste e Centro-oeste, mas não significativo para Sudeste e Sul.

Os resultados sugerem que os gastos com pessoal e encargos, saúde e saneamento, assistência social e previdência são os itens que possuem a forte presença da pró-ciclicidade e do efeito voracidade. Em especial, os itens de pessoal e encargos, assistência social e previdência estão relacionados ao poder do funcionalismo em barganhar reajustes, benefícios e contratação de novos servidores. A característica é mais intensa no Nordeste, que possui uma burocracia estatal antiga e consolidada, seguida pela região Sudeste em relação ao funcionalismo ativo. No entanto, o Norte e Centro-oeste apresentam características similares para assistência social e previdência, que em parte pode ser explicado por serem estados de ocupação recente, possuem uma burocracia em crescimento, os gastos previdenciários

relativamente baixos e, assim, tendem a crescer mais rapidamente. Já o Sul é uma região que apresenta uma burocracia consolidada e a estabilização do tamanho do funcionalismo levando a resposta mais suave em relação ao efeito voracidade.

#### 4.6 Abordagens e metodologias alternativas

O objetivo da seção é explorar abordagens e metodologias alternativas que auxiliem na demonstração da consistência dos resultados. Para isso, realizamos a análise em duas partes: i) discussão sobre micro e macro painel; ii) fragilidade na metodologia e nos dados.

##### 4.6.1 Micro e macro painel

Os resultados que obtivemos na estimação por GMM Arellano-Bond e DFE, respectivamente, por micro e macro painel, sugerem coeficientes e indicações similares. Para verificar a consistência dos resultados fazemos uso de metodologias alternativas, tomando como base a despesa primária por ser o principal parâmetro para identificar a presença da pró-ciclicidade, efeito voracidade e variações no tamanho do governo. Para micro painel utilizamos como metodologias alternativas: GMM Blundell-Bond; GMM-IV; e FE-IV. Nesse modelo consideramos dois conjuntos de instrumentos indicados no modelo (I) e (II). O modelo (I) possui o *set* original utilizado no trabalho formado pelos termos de troca. O modelo (II) incorpora os termos de troca nacional, a participação no produto nacional e a densidade demográfica, adicionalmente introduzimos a *dummy* para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A estimação tem como foco nossa principal a despesa primária e a relação com o produto local. Os coeficientes obtidos no curto e longo prazo convergem para valores similares, cuja menor diferença entre os modelos (I) e (II) ocorreu na estimação pela metodologia Arellano-Bond (ver Tabela 11).

Tabela 11 - Despesas primárias *versus* produto local: 1997-2012

Variáveis	Coeff.	Arellano-Bond (I)	Arellano-Bond (II)	Blundell-Bond (I)	Blundell-Bond (II)	GMM-IV (I)	GMM-IV (II)	FE-IV (I)	FE-IV (II)
Constante	$\mu$	1,378** *	1,351** *	-0,493	0,946**	2,841**	0,858** *	-3,116	0,957** *
		(0,318)	(0,283)	(0,450)	(0,550)	(1,417)	(0,194)	(2,678)	(0,214)

		1,040**	1,021**	0,918*	1,021**		1,108**		1,068**
$\Delta Y_{it}$	$\beta_0$	*	*	**	*	3,495**	*	3,495	*
		(0,060)	(0,065)	(0,094)	(0,086)	(1,596)	(0,100)	(2,686)	(0,115)
		-	-		-	-	-	-	-
$G_{it-1}$	$\gamma$	1,086**	1,073**		0,988**	0,996**	0,706**	0,996**	0,705**
		*	*	-0,798	*	*	*	*	*
		(0,100)	(0,105)	(0,112)	(0,110)	(0,204)	(0,073)	(0,231)	(0,048)
		1,211**	1,194**	0,766*	1,033**	1,553**	0,822**		0,804**
$Y_{it-1}$	$\varphi$	*	*	**	*	*	*	1,553**	*
		(0,135)	(0,134)	(0,177)	(0,212)	(0,502)	(0,096)	(0,755)	(0,074)
LRF		-	-0,005		0,038**	-	-0,007	-	-0,011
			(0,019)		(0,015)		(0,011)		(0,007)
$\delta = \frac{\varphi}{\gamma}$		1,114**	1,113**	0,959*	1,046**	1,600**	1,165**	1,560**	1,140**
		*	*	**	*	*	*	*	*
		(0,063)	(0,052)	(0,127)	(0,118)	(0,241)	(0,059)	(0,553)	(0,068)
Se $\beta_0 = 1$		0,511	0,747	0,385	0,807	0,118	0,278	0,353	0,555
Se $\delta = 1$		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Wald test		0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
Sargan test		0,000	0,000	0,000	0,000	-	-	-	-
AR(1)		0,000	0,000	0,000	0,000	-	-	-	-
AR (2)		0,134	0,137	0,345	0,034	-	-	-	-
r-sq		-	-	-	-	-	0,467	-	0,470
Instrumentos		124	127	140	143	-	-	-	-
Observações		403	403	430	430	403	403	403	403

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100; coeficiente de longo prazo ( $\delta$ ) estimado pela combinação não-linear (nlcom); (I) controle padrão termos de troca estadual, (II) adiciona os controles de termos de troca nacional, participação no produto nacional de cada estado e densidade demográfica, ambos em log; estimações feitas com erros-robustos; GMM-IV possui *dummy* de estado

O problema na estimação de modelos macroeconômicos por metodologias originalmente desenvolvidas para problemas microeconômicos (FE-IV, GMM-IV, GMM Arellano-Bond e Blundell-Bond, por exemplo) é que podem sofrer distorções para períodos

mais longos (acima de 20 anos) e baixo número de indivíduos (menor que 100). Como alternativa, a literatura introduziu metodologia por *time-series panels* em que pode ser incorporada tendência, correção de erros no longo prazo, cointegração (MG, PMG, DFE, por exemplo).

Para macro painel realizamos estimações tomando como baseadas metodologias: DFE; PMG; e MG. As estimações são feitas com base na despesa primária em relação ao produto local, mantendo como controle os termos de troca. Os resultados sugerem coeficientes similares no curto e longo prazo. No entanto, a estimação por MG tende a inflar os coeficientes em relação ao DFE para o curto e longo prazo. Já o PMG infla os resultados em relação ao DFE para o curto prazo (ver tabela 12). Adicionalmente, o teste de Hausmann sugere que o uso do DFE seria mais adequado para os dados analisados em relação ao MG e PMG.

Tabela 12 - Despesas primárias versus produto local: 1997-2012

Variável	Coef.	DFE	PMG	MG
Constante	$\mu$	-0,710*** (0,207)	-0,826*** (0,073)	-1,371*** (0,413)
$\Delta Y_{it}$	$\beta_0$	0,908*** (0,074)	0,973*** (0,062)	1,023*** (0,053)
$G_{it-1}$	$\gamma$	-0,643*** (0,046)	-0,747*** (0,057)	-0,801*** (0,055)
$Y_{it-1}$	$\delta$	1,076*** (0,075)	1,074*** (0,052)	1,168*** (0,121)
Se $\beta_0 = 1$		0,215	0,664	0,658
Se $\delta = 1$		0,314	0,156	0,166
Observações		430	430	430

Nota: \*\*\* valor-p <0,010; \*\* valor-p <0,050; \* valor-p <0,100

Os resultados sugerem que a metodologia (GMM Arellano-Bond e DFE), a escolha dos controles e instrumentos foram suficientes para identificar os coeficientes de curto e longo prazo que serviram como base para análise. Portanto, as metodologias e os dados indicam resultados similares aos obtidos por diferentes caminhos. Notem também que o termo de longo prazo ( $\gamma \log G_{t-1} - \phi \log Y_{t-1}$ ) serviu como controle que captou todos os efeitos que influenciam o comportamento da variável fiscal no longo prazo. Assim permitindo a estimação

do comportamento cíclico da receita e despesa, como também na indicação da presença do efeito voracidade nos itens de despesa.

#### **4.6.2 Fragilidades**

Os resultados obtidos ao longo do capítulo apresentam três características que podem ser lidas como fragilidades e gerar potenciais problemas na interpretação dos resultados: qualidade e consistência dos dados fiscais; metodologia utilizada na análise dos governos subnacionais; e uso dos dados em termos per capita.

A qualidade e a consistência dos dados utilizados nas estimações possuem dois problemas que podem gerar distorções. O primeiro, relacionado à heterogeneidade metodológica na divulgação dos indicadores fiscais na medida em que cada estado segue uma definição ligeiramente diferente do estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e das determinadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A segunda, de que os dados podem conter maquiagens fiscais, especialmente relacionadas ao resultado primário e componente de gasto, que possuem como propósito utilizar falhas na legislação, transparência e fiscalização para adotar metodologias que façam as finanças públicas parecerem estar em melhor situação do que na realidade. Além disso, essas práticas permitem seguir regras fiscais nacionais e as metas definidas localmente.

Por exemplo, o gasto com saúde e educação pode agregar o pagamento de funcionários inativos e, assim, cumprir as determinações constitucionais e os limites com gasto com pessoal estabelecido na LRF. Outro exemplo, as exceções de itens de gasto e incorporação de receitas para contabilização do resultado primário oficial como forma de cumprir a meta e aparentar uma solidez fiscal. No caso de gasto, podemos incluir investimento e tipos de itens que podem gerar exceções, enquanto na receita pode ser usada antecipação da previsão de arrecadação e dos recursos provenientes de fundo previdenciário. Dessa forma, os problemas fiscais se tornam mais aparentes em períodos de recessão ou queda persistente da receita na medida em que transparece as maquiagens fiscais e as falhas nas metodologias favoráveis. A estratégia para minimizar os problemas relacionados à qualidade dos dados foi utilizar como fonte primária a base de dados disponibilizada pela Secretária do Tesouro Nacional (STN). A partir desses dados buscamos construir os indicadores de receita primária e despesa primária segundo a metodologia proposta pela STN e LRF. Além disso, a construção dos dados permite filtrar possíveis maquiagens e distorções mais aparentes, ainda que persistam dificuldades na identificação de maquiagens e de metodologias mais refinadas adotadas pelos estados.

A metodologia baseada em dados em painel é relativamente comum na análise de governos subnacionais e na comparação entre países, especialmente quando enfatizamos aspectos relacionados às características estruturais e no comportamento de longo prazo. Além disso, utilizamos os termos defasados da variável fiscal e do produto como controle, os termos de troca como instrumento para reduzir as distorções oriundas da eventual presença de endogeneidade na estimação por GMM. A principal preocupação é a endogeneidade oriunda da variável omitida, cujo efeito de variáveis não observáveis pode ser captado pelos termos defasados da variável fiscal e produto. Já na metodologia de macro painel baseado em DFE utilizamos os termos de troca como controle. Adicionalmente, também testamos o *set* alternativo de instrumentos e outras metodologias.

A utilização dos dados em termos per capita pode levar a subestimar os efeitos de curto e longo prazo. Porém, a opção permite focar na tendência de longo prazo presentes no comportamento da receita e despesa, incorporando a dinâmica de longo prazo relacionada às mudanças na estrutura econômica, social e política dos estados. Além disso, o uso de dados per capita pondera as variáveis fiscais e produto pela população local e, assim, serve como controle em relação à possibilidade de migração interna, diferentes dinâmicas demográficas, velocidade de ocupação e de desenvolvimento da estrutura produtiva. O potencial efeito dessas distorções é acentuado em países com grandes heterogeneidade e desigualdade entre regiões, implicando na alteração da demanda da população local e no comportamento dos governos estaduais.

## **5 FEDERALISMO, DEMOCRACIA E CONTRATO SOCIAL**

A proposta do trabalho era explorar a mudança do tamanho dos governos estaduais, cujo foco consiste na evolução das variáveis fiscais baseadas na receita e, principalmente, na despesa. A hipótese que orientou a construção da argumentação e a análise empírica foi que o comportamento das finanças estaduais foi influenciado pela abertura política e redemocratização, estabelecimento de um novo contrato social que privilegiou a maior oferta de bens públicos e redistribuição, acompanhados da reorganização federativa e a proposta de maior descentralização. Além disso, as reformas institucionais e o novo *set* de regras fiscais consolidadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tiveram como efeito impor maiores restrições sobre os estados, especialmente sobre o acesso e o uso da dívida pública, na administração da estrutura tributária e do orçamento. Nesse cenário, buscamos identificar o padrão de política fiscal, baseado em: i) aumento do tamanho do governo; ii) aumento da despesa corrente em relação ao investimento; e iii) comportamento pró-cíclico e efeito

voracidade. Os resultados obtidos no capítulo sugerem que é possível identificar parcialmente essas três características nos estados durante o período analisado.

O aumento do tamanho do governo não foi verificado na medida em que os coeficientes de longo prazo  $\delta$  foram ligeiramente maiores que unidade, enquanto os coeficientes para despesa total e primária foram estatisticamente iguais à unidade. Ao mesmo tempo, quando comparado aos coeficientes de longo prazo  $\delta$  para o governo central (ver capítulo 3 e 4), observamos que o aumento do tamanho do governo ocorreu no nível federal e, assim, concentrou proporcionalmente maior extração de renda do setor privado e participação na trajetória da despesa.

A estabilidade ou baixo crescimento do tamanho dos governos estaduais pode ser explicada pelas restrições impostas pela administração orçamentária e pela legislação fiscal restritiva. A restrição na administração do processo orçamentário e na decisão de gasto ocorreu pela imposição da vinculação de receitas e gastos obrigatórios presentes na Constituição Federal de 1988. Ao mesmo tempo em que foi acompanhada pela centralidade do Executivo, fragilidade das instituições locais baseadas nas Assembleias Legislativas e a fiscalização nos tribunais de contas estaduais. Inicialmente, o arranjo institucional seria favorável ao crescimento do tamanho do governo e a estratégias de financiamento não sustentáveis que eclodiram após a estabilização da economia com o Plano Real em 1994 (ver LOPREATO, 2000; DALL'ACQUA, 1997; WERLANG e FRAGA NETO, 1995). Porém, no decorrer dos anos 1990, a pressão do Banco Central e do governo federal forçaram a imposição de restrições do acesso dos governos estaduais ao instrumento do endividamento, liberdade da administração de gastos e da estrutura tributária. A consolidação do novo *set* de regras ocorreu com o Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados (Lei nº 9.496/1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, os estados passaram a ter um limite explícito da dívida pública e novos empréstimos passaram a ser direcionados para investimento, também contemplando regras na composição de gastos e a imposição da necessidade de resultados primários positivos.

Nesse cenário, podemos afirmar que a proposta de descentralização de responsabilidades e recursos que estavam presentes na Constituição Federal de 1988 não foram seguidas. O motivo é que o funcionamento da estrutura de estado manteve a centralidade e a importância do governo federal sobre os governos subnacionais (ver RIBEIRO, 2015; SILVA *et al.*, 2013). A consequência é que maior descentralização de recursos fiscais, pelo menos proporcionalmente, não ocorreu apesar de ser considerado relevantes para o aprofundamento

das instituições democráticas e a maior eficiência no funcionamento da estrutura do setor público (ver WELLISCH, 2000; MCKINNON, 1997). Essa centralidade emulou características do funcionamento de um estado centralizador e condizente com o modelo que pode ser encontrado em um governo de viés autoritário como no regime militar. O motivo pode ser atribuído à estratégia do governo federal em evitar problemas fiscais e garantir a estabilidade macroeconômica ao centralizar as decisões. A estratégia não assumiu a estrutura federativa descentralizada que esteve presente no período anterior ao governo militar.

O aumento da despesa corrente em relação ao investimento foi identificado na análise, especialmente no aumento do item de gasto com pessoal e encargos que envolve diversas áreas e possui elevada participação na despesa dos governos estaduais. Dessa forma, no âmbito estadual existe uma pressão para aumento do gasto com pessoal e encargos, tomando como base o crescimento de participação de longo prazo e o comportamento pró-cíclico. Movimento similar é encontrado para as despesas com saúde e saneamento, poder judiciário, assistência social e previdência. Os resultados foram que os aumentos da arrecadação são direcionamento para gasto com funcionalismo ativo e inativo, que implica no aumento da despesa corrente que é similar ao encontrado em outros países da América Latina (ver JIMÉNEZ e TERMINASSIAN, 2011). No entanto, como a despesa com pessoal e encargos apresenta elasticidade de longo prazo maior do que a despesa primária, implica que o gasto com funcionalismo comprime os demais itens de despesa, principalmente investimentos (ver SENADO, 2016). Além disso, os gastos com pessoal e encargos no nível estadual podem ser subestimados, oriundo da heterogeneidade de metodologias e potenciais maquiagens fiscais como forma de burlar as regras fiscais nacionais e as metas locais.

O comportamento de curto prazo identificado para receita e despesa foi pró-cíclico. O comportamento da receita era esperado na medida em que o montante arrecado deve flutuar na mesma direção do produto, como forma de contribuir para estabilizar economia e a demanda agregada privada. Em especial devido aos estados terem como principal fonte de recursos próprios o ICMS, que é um imposto indireto e mais sensível às flutuações econômicas; além disso as transferências em boa parte dependem de impostos indiretos cobrados no nível nacional. A despesa apresenta pró-ciclicidade, que contribui para a desestabilização da economia e da demanda agregada privada, além de potencialmente implicar em problemas fiscais e a maior probabilidade de ajustes recessivos. Na desagregação dos componentes da despesa, observamos que os itens de despesa primária, corrente e de investimento apresentam certo grau de pró-ciclicidade. No entanto, a despesa com pessoal e encargos, assistência social

e previdência apresentam maiores coeficientes e, assim, possuem respostas mais acentuadas ao longo do ciclo econômico.

O efeito voracidade foi identificado para pessoal e encargos, assistência social e previdência em que possuem coeficientes de curto prazo que indicam maior volatilidade e, no longo prazo, coeficientes que são maiores do que a unidade. Portanto, quando ocorrem flutuações na economia local e nacional, a tendência é que os governos estaduais sejam incentivados a elevar os gastos com funcionalismo ativo e inativo através de reposição e elevação de salários, benefícios e pensões, contratação de novos servidores. Já em períodos de recessão os gastos com funcionalismo são mantidos e o ajuste em termos nominais é dificultado. O movimento é esperado devido a legislação evitar reduções nominais de salários e benefícios dos servidores, dificultar a possibilidade de demissão e existir uma certa vinculação com a política para funcionalismo e previdenciária do governo federal. No nível local, o funcionalismo estadual ativo e inativo é capaz de barganhar maiores gastos e se proteger dos ajustes recessivos. O motivo é oriundo da burocracia consolidada e força dos sindicatos, somados à falta de instrumentos legais para forçar os governos estaduais conseguirem negociar e implementar reformas.

Por que os estados adotam esse padrão de política fiscal? Com base na literatura e evidências podemos indicar três elementos. O primeiro, relacionado à rediscussão da relação entre governo, sociedade e mercado, que teve como ponto de ruptura a abertura política e redemocratização na metade da década de 1980, consolidada pela Constituição Federal de 1988. Nesse ambiente, emergiu o novo contrato social que inaugurou o papel mais ativo do governo como instrumento para fornecimento de bens públicos (educação, saúde, seguridade social, por exemplo), maior compromisso com a redistribuição e redução da desigualdade (ver ALSTON *et al.*, 2012; PESSÔA, 2011). No aspecto federativo, a Constituição propunha incentivar a maior responsabilidade de gasto e acesso aos recursos para governos subnacionais, como forma de consolidar as instituições democráticas.

O segundo é que ao longo da década de 1990, as reformas e o novo *set* de regras e instituições fiscais, tinha como objetivo permitir a sustentabilidade fiscal e da dívida pública estadual. Dessa forma, evitar que o descontrole fiscal no nível subnacional implicasse em problemas fiscais para o governo central e, potencialmente, contribuindo para crise fiscal, bancária e financeira com repercussões nacionais. O resultado foi o engessamento da capacidade dos governos estaduais administrarem e planejarem sistemas tributários locais e, principalmente, na condução do orçamento e da decisão de gasto. Dessa forma, os governos

estaduais possuem obrigações de despesa, mas baixa margem para administração de curto prazo em razão das flutuações econômicas e de planejamento de longo prazo, especialmente em relação à busca de eficiência, qualidade e como melhor atender as demandas locais. Assim, os estados possuem incentivos para elevar gastos de forma permanente, mas encontram elevada volatilidade da receita própria e das transferências, potencialmente implicando em um descompasso entre receita e despesa, também a possibilidade de aprofundamento da crise fiscal durante recessões prolongadas.

O terceiro é a persistência da fragilidade institucional local e nacional, tornando o *set* de regras fiscais com menor credibilidade, possibilidade de fiscalização e punição. Assim, os incentivos dentro desse ambiente são para que os governantes locais se comportem acentuando a pró-ciclicidade na despesa, também recorrendo concessão de benefícios tributários, acentuando a tendência estrutural presente no primeiro e segundo item, podendo ser considerada uma atitude racional para ter o melhor posicionamento eleitoral (ver ALESINA *et al.*, 2008). Outro aspecto é que a fragilidade institucional e das regras fiscais reduz o poder de negociação dos governos estaduais frente aos grupos de interesse, especialmente do funcionalismo público e de grupos empresariais (ver VELASCO & CESPEDES, 2014; ILZETZKI, 2011). Portanto, mesmo em um ambiente de maior centralização das decisões e limitação da autonomia dos governos subnacionais, a persistência da fragilidade local acentua a possibilidade do comportamento pró-cíclico e da presença do efeito voracidade, especialmente em relação ao funcionalismo ativo e inativo. Ao mesmo tempo em que incentiva perda de qualidade e eficiência da política fiscal estadual, maior propensão para maquiagens fiscais e ações irresponsáveis que poderiam forçar uma intervenção federal e/ou a imposição de um programa de ajuste.

O padrão de política fiscal no nível estadual, fragilidade institucional e tendência de crise fiscal foram eclipsadas pela recuperação da economia, melhora da situação fiscal e crescimento da arrecadação ao longo da década de 2000. O cenário foi alterado após a crise financeira internacional de 2007-08, do redirecionamento da política econômica do governo federal, redução do crescimento econômico e da arrecadação. A resposta do governo federal foi promover uma maior oferta de crédito dos bancos públicos nacionais e autorização da contratação de empréstimos em instituições multilaterais que compensaram parcialmente a queda na arrecadação primária, somados ao incentivo tributário no nível nacional e local.

A resposta dos governos estaduais no biênio 2015-16 diante da crise foi pressionar o governo federal, Congresso Nacional e Senado para aprovarem medidas que permitissem

aumento da receita mesmo em um período de recessão e, ao mesmo tempo, a flexibilização em relação às despesas obrigatórias. Nesse contexto, o destaque foi a busca da renegociação da dívida dos estados e a mudança de indexador como forma de reduzir o ônus financeiro (ver Projeto de Lei Complementar nº 257/16). Outras medidas entraram na pauta como a permissão para terem a opção do instrumento das desvinculações de despesas (PEC nº 31/2016). No entanto, essas medidas não alteram o padrão de política fiscal ou criam mecanismos para alterações nessa direção, mas que servem para buscar reduzir o descolamento entre receita e despesa no curto prazo, encarado como um paliativo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do trabalho foi explorar a evolução do tamanho dos governos estaduais através das variáveis fiscais considerando o efeito do comportamento pró-cíclico e efeito voracidade, tomando como base o período posterior às reformas institucionais, o novo *set* de regras e legislação fiscal que foram consolidadas pela LRF. Dessa forma, o objetivo do capítulo foi articulado para identificar o padrão de política fiscal formado pelas características: i) crescimento do tamanho do governo; ii) aumento da despesa corrente em relação ao investimento; iii) pró-ciclicidade e efeito voracidade.

Os resultados sugerem que não conseguimos identificar o aumento do tamanho dos governos estaduais, o que pode ser atribuído às características do federalismo fiscal baseadas nas restrições da administração orçamentária e de gasto, acesso ao crédito, limites para dívida pública. Já na composição de gastos observamos que os dispêndios com despesa corrente apresentam coeficiente mais elevados do que do investimento, provenientes especialmente do crescimento da despesa com o funcionalismo ativo e inativo. O resultado é que no longo prazo as despesas com funcionalismo tendem a comprimir os demais itens do orçamento na medida em que o tamanho do governo é relativamente estável e podendo ser identificado pela despesa primária. O comportamento de curto prazo da despesa sugere a presença de pró-ciclicidade, mais evidente com a despesa com funcionalismo e, ao mesmo tempo, sugere também a presença do efeito voracidade. Isso se deve pelo comportamento ser pró-cíclico e ocorrer a tendência de crescimento do dispêndio no longo prazo. Portanto, os sindicatos do funcionalismo público conseguem barganhar vantagens durante os períodos de crescimento, mas evitam ser afetados em termos nominais por ajustes recessivos.

Portanto, os problemas fiscais que emergiram no biênio 2015-16 não podem ser encarados como um ponto fora da curva, mas sim como uma situação que se desenhava dentro

do padrão de política fiscal e da estrutura de incentivos que os governos estaduais estavam inseridos. Dessa forma, abrindo margem para outras questões que não foram abordadas no capítulo ou abordadas sem a profundidade desejada. Por exemplo, qual o papel das fragilidades institucionais locais para o comportamento fiscal dos estados? Como é a relação entre instituições locais (Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas estaduais, por exemplo) sobre a condução orçamentária e as decisões do Poder Executivo estadual? Como caracterizar o comportamento dos lobbies de funcionalismo público e quais são os determinantes para forçarem os governos a concederem as pressões por aumento de gastos? A discussão sobre construção do federalismo fiscal no Brasil envolvendo os diversos graus de autonomia e como se manifestam nas questões fiscal e institucional? Quais as características e do comportamento cíclico identificado pela variação das alíquotas e dos benefícios tributários no nível estadual?

Além disso, uma questão importante é qual o papel dos municípios dentro da organização federativa e em relação ao recebimento de transferências do governo federal. Dessa forma, apesar de não termos abordados os dados no nível municipal, estes poderiam ser elementos relevantes na medida que indicam a nova composição da distribuição de recursos dentro desse novo *set* institucional e, ao mesmo tempo, incorporar as diferenças institucionais e da estrutura econômica. Portanto, constituindo um tema relevante para estudos futuros que podem contribuir para aprofundar a discussão levantada no trabalho.

## REFERÊNCIAS

ABBOTT, A. et al. Political pressure and procyclical expenditure: an analysis of the expenditures of state governments in Mexico. **European Journal of Political Economy**, v. 37, p. 196-206, 2015.

AFONSO, J. R.; SERRA, J. Fiscal federalism in Brazil: an overview. **Cepal Review**, n. 91, abril 2007.

AGÊNCIA BRASIL. Governadores de 14 estados ameaçam decretar calamidade financeira. **Agência Brasil - EBC**, 13 setembro 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-09/governadores-de-14-estados-ameacam-decretar-calamidade-financeira>>. Acesso em: 21 novembro 2016.

AGHION, P.; HERMOUS, D.; KHARROUBI, E. Cyclical fiscal policy, credit constraints, and industry growth. **Journal of Monetary Economics**, v. 62, p. 41-58, 2014.

AKITOBY, B. et al. Public spending, voracity, and Wagner law in developing countries. **European Journal of Political Economy**, v. 22, p. 908-924, 2006.

ALESINA, A. F.; COZZI, G.; MANTOVAN, N. The evolution of ideology, fairness and redistribution. **Economic Journal, Royal Economic Society**, v. 122, n. 565, p. 1244-1261, 2012.

ALESINA, A.; GLAESER, E. L. **Fighting poverty in the US and Europe: a world of difference**. Oxford: [s.n.], 2004.

ALESINA, A.; TABELLINI, G.; CAMPANTE, F. R. Why is fiscal policy often procyclical? **Journal of the European Economic Association**, v. 6, n. 5, p. 1006-1036, setembro 2008.

ALSTON, L. J. et al. Changing social contracts: beliefs and dissipative inclusion in Brazil. **NBER Working Paper**, n. 18588, dezembro 2012. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w18588>>. Acesso em: 20 janeiro 2016.

ARAÚJO, J. M.; PAES, N. L. Os determinantes institucionais do esforço fiscal nos estados brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, n. 45, p. 47-67, julho-dezembro 2015.

ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: monte carlo evidence and an application to employment equations. **Review of Economic Studies**, 58, 1991. 277-297.

ARENA, M.; REVILLA, J. E. Pro-cyclical fiscal policy in Brazil: evidence from the state. **World Bank Policy research working Paper**, n. 5144, dezembro 2009.

AZEVEDO, J. P. et al. Fiscal adjustment and income inequality: subnational evidence from Brazil. **IMF Working Paper**, n. WP/14/85, p. 1-31, maio 2014. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp1485.pdf>>. Acesso em: 12 outubro 2015.

BARBOSA FILHO, N. O desafio macroeconômico de 2015-2018. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 3, p. 403-425, julho-setembro 2015. ISSN 140.

BARRO, R. J. On the determination of the public debt. **Journal of Political Economy**, v. 87, n. 5, p. 940-971, 1979.

BENABOU, R. Unequal societies: income distribution and the social contract. **The American Economic Review**, v. 90, n. 1, p. 96-129, março 2000.

BESLEY, T.; PERSSON, T. **Pillars of prosperity: the political economics of development clusters**. Princeton: Princeton University Press, 2011.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The causes and consequences of development clusters: state capacity, peace, and income. **The Annual Review of Economic**, v. 6, p. 927-949, 2014.

BLACKBURNE, E. F.; FRANK, M. W. Estimation of nonstationary heterogenous panels. **The stata Journal**, 7, n. 2, 2007. 197-208.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **Journal of Monetary Economics**, v. 52, p. 1271-1295, 2005.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Why is economic policy different in new democracies? Affeting attitudes about democracy. **NBER Working Paper**, n. 13457, outubro 2007.

CAMERON, A.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics: methods and applications**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

CARLINO, G.; INMAN, R. P. macro fiscal policy in economic unions: states as agents. **NBER Working Paper Series**, Cambridge, n. 19559, p. 1-49, outubro 2013. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w19559>>. Acesso em: 1 abril 2015.

CORREIO BRAZILIENSE. GDF anuncia aumento de impostos e corte de salários para combater crise. **Correio Braziliense**, Brasília, 09 setembro 2015. Disponível em: <[http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/15/interna\\_cidadesdf,498754/gdf-anuncia-aumento-de-impostos-e-corte-de-salarios-para-combater-cris.shtml](http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2015/09/15/interna_cidadesdf,498754/gdf-anuncia-aumento-de-impostos-e-corte-de-salarios-para-combater-cris.shtml)>. Acesso em: 20 setembro 2015.

DALL'ACQUA, F. M. Crise dos bancos estaduais: o caso do Banespa. **EAESP/FGV/NPP - Núcleo de Pesquisas e publicações, Relatório de Pesquisa n. 7**, p. 1-97, 1997.

EL PAIS. **Crise de caixa e repressão 'derretem' a promessa tucana Beto Richa**, 2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/30/politica/1430422857\\_839036.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/30/politica/1430422857_839036.html)>. Acesso em: 21 junho 2015.

ESCOLANO, J. A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates. **International Monetary Fund - Technical Notes and Manuals**, n. 10/02, janeiro 2010.

FRANKEL, J. A. A solution to fiscal procyclicality: the structural budget institutions pioneered by Chile. **Journal Economía Chilena (The Chilean Economy)**, v. 14, n. 2, p. 39-78, abril 2011. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w16945>>. Acesso em: 19 março 2015.

GIAMBIAGI, F. 18 anos de política fiscal no Brasil: 1991/2008. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 12, n. 4, p. 535-580, outubro-dezembro 2008.

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. **BNDES - Textos para discussão**, Rio de Janeiro, n. 66, p. 1-32, julho 1999. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td/Td-69.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/Td/Td-69.pdf)>. Acesso em: 21 março 2015.

GIULIANO, P.; SPILIMBERGO, A. Growing up in a recession: beliefs and the macroeconomy. **The review of Economic Studies**, v. 81, n. 2, p. 787-817, 2014.

GOBETTI, S. W.; ALMEIDA, V. L. Uma radiografia do gasto público federal entre 2001 e 2015. **IPEA - Textos para discussão**, Rio de Janeiro, abril 2016.

GRANADO, J. A. D.; GUPTA, S.; HAJDENBERG, A. Is social spending procyclical? Evidence for developing countries. **World Development**, v. 42, p. 16-27, fevereiro 2013.

GUIMARÃES, U. Íntegra do discurso presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães, 5 outubro 1988. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULYSSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULYSSES-GUIMARAES-(10-23).html)>. Acesso em: 15 março 2016.

ILZETSEKI, E.; VÉGH, C. A. procyclical fiscal policy in developing countries: thuth or fiction? **NBER Working Paper**, n. 14191, julho 2008. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w14191.pdf>>. Acesso em: 15 março 2015.

ILZETZKI, E. Rent-seeking distortions and fiscal procyclicality. **Journal of Development Economics**, v. 96, n. 1, p. 30-46, setembro 2011.

JIMÉNEZ, J. P.; TER-MINASSIAN, T. macroeconomic challenges of fiscal decentralization in latin America in the aftermath of the global financial crises. **Cepal - Series macroeconomía del desarrollo**, n. 112, 2011.

KAMINSKY, G. L.; REINHART, C. M.; VÉGH, C. A. When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies. In: GERTLER, M. R. K. **NBER Macroeconomics**. [S.l.]: NBER, v. 19, 2005. p. 11-82.

LANE, P. R. On the cyclicity of irish fiscal policy. **The economic and social review**, v. 29, n. 1, p. 1-16, janeiro 1998.

LANE, P.; TORNELL, A. Are windfalls a curse? A non-representative agente model of the current account and fiscal policy. **Journal of Internacional Economics**, v. 44, p. 83-112, 1998.

LISBOA, M. D. B.; LAFIT, Z. A. Democracy and growth in Brazil. **Insper Working Paper WPE: 311/2013**, 2013.

LOPREATO, F. L. O endividamento dos governos estaduais nos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, p. 117-158, dezembro 2000.

MCKINNON, R. I. Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union. In: BLEJER, M. I.; TER-MINASSIAN, T. **Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi**. [S.l.]: Routledge Studies in the Modern World Economy, 1997.

MORA, M. Federalismo e dívida estadual no Brasil. **IPEA - Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 866, março 2002. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2100/1/TD\\_866.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2100/1/TD_866.pdf)>. Acesso em: 28 outubro 2014.

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 3, p. 472-494, julho-setembro 2007. ISSN 107.

MUKAND, S.; RODRIK, D. The political economy of liberal democracy. **NBER Working Paper**, n. 21540, 2015. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w21540.pdf>>. Acesso em: 15 setembro 2015.

OATES, W. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt-Brace, 1972.

PANIZZA, U.; JAIMOVICH, D. Procyclicality or reverse causality? **Inter-american Development bank (IDB) - Working Paper**, n. 599, p. 1-29, março 2007. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-599.pdf>>. Acesso em: 15 março 2015.

PEACOCK, A.; SCOTT, A. The curious attraction of Wagner Law. **Public Choice**, v. 102, n. 1, p. 1-17, janeiro 2000.

PEDRONI, P. Panel Cointegration: Asymptotic and Finite Sample Properties of Pooled Time Series Tests with an Application to the PPP Hypothesis. **Econometric Theory**, v. 20, n. 3, p. 597-625, 2004.

PESARAN, M. H.; SHIN, Y.; SMITH, R. Pooled mean group estimation of dynamic heterogeneous panels. **Journal of the American Statistical Association**, 94, 1999. 289-326.

PESARAN, M. H.; SMITH, R. P. Estimating long-run relationships from dynamic heterogeneous panel. **Journal of Econometrics**, v. 68, p. 79-113, 1995.

PESSÔA, S. A. O Contrato Social da Redemocratização e seus Limites. **Interesse Nacional**, 5, n. 18, julho-setembro 2012.

PESSÔA, S. D. A. O Contrato Social da Redemocratização. In: BACHA, E.; SCHWARTZMAN, S. **Brasil a nova agenda social**. [S.l.]: LTC, 2011. p. 204-211.

PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R. Dívida dos estados 10 anos depois. **IPEA - Textos para discussão**, Rio de Janeiro, n. 1366, 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1366.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1366.pdf)>. Acesso em: 19 outubro 2015.

PIANCASTELLI, M.; MIRANDA, R. B.; VASCONCELOS, J. R. Esforço fiscal dos estados brasileiros. **IPEA - textos para discussão**, Brasília, setembro 2004. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1045.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1045.pdf)>. Acesso em: 21 dezembro 2015.

RIBEIRO, M. B. Avaliação do comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros no período posterior à lei de responsabilidade fiscal (2002-2012). **IPEA - Textos para Discussão**, n. 2149, outubro 2015.

RODDEN, J. Reviving leviathan: fiscal federalism and the growth of government. **International Organization**, v. 57, n. 4, p. 695-729, outubro 2003.

RODDEN, J.; WIBBLS, E. Fiscal decentralization and the business cycle: an empirical study of seven federations. **Economics & Politics**, v. 22, n. 1, p. 37-67, março 2009.

ROODMAN, D. How to do xtabond2: An introduction to difference and system GMM in Stata. **The Stata Journal**, 9, n. 1, 2009. 86-136.

SAVINO JUNIOR, C. **Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao PROES**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

SENADO. Meio trilhão de razões. **Em Discussão! Revista de Audiências Públicas do Senado**, Brasília, n. 16, p. 6-14, julho 2013.

SENADO. Gastos com pessoal colocam estados em crise, afirma Ministério da Fazenda, abril 2016b. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/19/gastos-com-pessoal-colocam-estados-em-crise-afirma-ministerio-da-fazenda>>. Acesso em: 25 abril 2016.

SILVA, A. M. A. D.; MONTEIRO NETO, A.; GERARDO, J. C. Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regional no Brasil: percalços no limiar do século XXI. **IPEA - Texto para discussão**, n. 1889, outubro 2013.

STURZENEGGER, F.; WERNECK, R. L. F. Fiscal federalism and procyclical spending: the cases of Argentina and Brazil. **Economica**, La Plata, v. LII, n. 1-2, 2006.

TALVI, E.; VEGH, C. A. Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries. **Journal of Development Economics**, 78, outubro 2005. 156-190.

TANZI, V. **Government versus markets: the changing economic role of the state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

VALOR. Câmara aprova mudança no indexador da dívida de Estados. **Valor Econômico**, São Paulo, junho 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4115740/camara-aprova-mudanca-no-indexador-da-divida-de-estados>>. Acesso em: 30 junho 2015.

VEGH, C. A.; VULETIN, G. How is tax policy conducted over the business cycle? **American Economic Journal: economic policy**, v. 7, n. 3, p. 327-70, agosto 2015.

VELASCO, A.; CESPEDES, L. F. Was this time different?: Fiscal policy in commodity republics republics. **Journal of Development Economics**, v. 106, p. 92-106, 2014.

WELLISCH, D. **Theory of public finance in a federal state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

WERLANG, S. R. D. C.; FRAGA NETO, A. Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**, v. 49, n. 2, p. 265-75, Abril-Junho 1995.

WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. Cambridge e Londres: The MIT Press, 2002.

WYPLOSZ, C. Fiscal policy: institutions versus rules. **National Institute Economic Review**, v. 191, n. 1, p. 64-78, janeiro 2005. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w17884>>. Acesso em: 21 dezembro 2014.

WYPLOSZ, C. Debt sustainability assessment: mission impossible. **Review of Economics and Institutions**, v. 2, n. 3, p. 1-37, 2011.

## ANEXOS

### Anexo 1 - Especificação dos dados

Variável	Definição	Período	Fonte
<b>Indicadores fiscais</b>			
<b>Receitas</b>			
Totais	Receitas totais	1997-2015	STN
Primárias	Receitas totais menos receitas financeiras	1997-2015	STN
Financeiras	Obtidos segundo especificação do tesouro nacional por valores mobiliários, operações de crédito e alienações	1997-2015	STN
Correntes	Composto principalmente por arrecadação tributária própria e transferências federativas	1997-2015	STN
Arrecadação própria	Arrecadação tributária local	1997-2015	STN
Transferências	Transferências de recursos federativos	1997-2015	STN
Capital	Formada principalmente por operações de crédito e alienações	1997-2015	STN
Operações de crédito	Operações de crédito de instituições internas e externas	1997-2015	STN
RCL - receita corrente líquida	RCL é divulgada pelo Tesouro nacional como indicador da situação financeira	2000-2015	STN
<b>Despesas</b>			
Totais	Despesas totais	1997-2015	STN
Primárias	Despesas totais menos despesas financeiras	1997-2015	STN
Financeiras	Obtidos segundo especificação do tesouro nacional sendo formado por juros e encargos, amortizações	1997-2015	STN
Correntes	Formado por despesas com pessoal ativo e inativos, custos de manutenção da máquina pública	1997-2015	STN
Capital	Compostos por investimentos e amortizações	1997-2015	STN
Pessoal e encargos	Gastos com pessoal e encargos ativos	1997-2015	STN
Juros e encargos	Gastos com juros e encargos	1997-2015	STN
Outros gastos correntes	Outros gastos correntes que incluem transferências, aposentadorias e pensionistas	1997-2015	STN
Investimentos	Investimentos	1997-2015	STN
Amortizações	Abatimento do principal de empréstimos	1997-2015	STN
<b>Despesas por funções</b>			
Legislativa	Poder Legislativo	1997-2015	STN
Judiciária	Poder Judiciário	1997-2015	STN
Executiva	Poder Executivo	1997-2015	STN
Segurança pública	Segurança pública	1997-2015	STN
Educação e cultura	Educação e cultura	1997-2015	STN
Saúde e Saneamento	Saúde e saneamento	1997-2015	STN
Assistência e previdência	Assistência e previdência	1997-2015	STN
Habitação e urbanismo	Habitação e urbanismos	1997-2015	STN
<b>Dívida estadual</b>			
Dívida Líquida Corrente - DLC	Dívida corrente líquida - oficial divulgada pelo tesouro nacional	2000-2015	STN
Dívida Bruta (com PMP)	Dívida total - inclui "previsões matemáticas previdenciárias - PMP"	2000-2012	STN
Dívida Bruta (sem PMP)	Dívida total - exclui "previsões matemáticas previdenciárias - PMP"	2000-2012	STN
Dívida financeira - curto prazo	Dívida financeira - curto prazo composto por restos a pagar	2000-2012	STN
Dívida não financeira - longo prazo	Dívida não-financeira de longo prazo	2000-2012	STN
Dívida não financeira - operações de crédito	Dívida não-financeira de longo prazo - operações de crédito	2000-2012	STN
<b>Produto</b>			
Produto estadual	Produto estadual - real em termos per capita	1997-2012	IBGE
Produto nacional	Produto nacional - real em termos per capita	1997-2015	IBGE
<b>Controles e instrumentos</b>			
Termos de troca - estadual	Termos de troca - valor das exportações pelo valor das importações para estado	1997-2015	MDIC
Termos de troca - nacional	Termos de troca - valor das exportações pelo valor das importações para país	1997-2015	MDIC
Participação no produto nacional	Participação do produto estadual em relação ao nacional	1997-2012	IBGE

---

Nota: dados fiscais e produto valorizados para preços de 2012, utilizando IGP-DI e em termos per capita

## Anexo 2 - Teste raiz unitária

Indicador fiscal	Pesaran				In-pesaran-Shin			
	Nível		Primeira diferença		Nível		Primeira diferença	
	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p	Z(t)	Valor-p
<b>Indicadores fiscais</b>								
<b>Receitas</b>								
Total	-7,546	0,000	-18,384	0,000	-5,120	0,000	-13,428	0,000
Primária	-3,195	0,001	-14,479	0,000	-3,479	0,000	-13,022	0,000
Financeira	-7,890	0,000	-18,801	0,000	-5,284	0,000	-13,004	0,000
Corrente	-3,580	0,000	-15,888	0,000	-3,767	0,000	-12,805	0,000
Arrecadação própria	-1,938	0,026	-16,523	0,000	-2,707	0,003	-12,604	0,000
Transferências	-5,202	0,000	-14,835	0,000	-4,624	0,000	-12,277	0,000
Valores mobiliários	-8,585	0,000	-14,401	0,000	-6,037	0,000	-13,314	0,000
Capital	-10,009	0,000	-18,499	0,000	-6,320	0,000	-13,227	0,000
Operações de crédito	-7,563	0,000	-16,347	0,000	-4,255	0,000	-11,819	0,000
Alienações	-10,201	0,000	-17,121	0,000	-7,275	0,000	-12,690	-
Receita corrente líquida - RCL	-4,588	0,000	-11,374	0,000	1,581	0,943	-10,059	0,000
<b>Despesas</b>								
Total	-6,275	0,000	-17,196	0,000	-3,949	0,000	-13,181	0,000
Primária	-6,591	0,000	-17,198	0,000	-3,370	0,000	-13,085	0,000
Financeira	-6,241	0,000	-18,608	0,000	-6,364	0,000	-14,415	0,000
Corrente	-5,769	0,000	-15,170	0,000	-1,023	0,153	-13,337	0,000
Pessoal	-2,519	0,006	-16,386	0,000	0,026	0,510	-12,912	0,000
Juros e encargos	-2,354	0,009	-13,226	0,000	-2,246	0,012	-12,604	0,000
Outras despesas correntes	-3,231	0,001	-15,997	0,000	-5,299	0,000	-12,462	0,000
Capital	-5,451	0,000	-17,114	0,000	-5,880	0,000	-12,796	0,000
Investimento	-6,628	0,000	-16,390	0,000	-6,546	0,000	-12,730	0,000
Amortizações	-8,095	0,000	-18,356	0,000	-7,973	0,000	-14,107	0,000
<b>Despesas por função</b>								
Legislativo	-2,616	0,004	-14,063	0,000	-2,862	0,002	-12,264	0,000
Judiciário	-1,759	0,039	-15,252	0,000	-2,475	0,007	-12,048	-
Executivo	-6,957	0,000	-18,013	0,000	-4,591	0,000	-13,431	0,000
Segurança pública	-4,249	0,000	-14,767	0,000	-3,467	0,000	-12,453	0,000
Educação e cultura	-3,300	0,000	-15,647	0,000	-4,929	0,000	-12,543	0,000
Saúde e saneamento	-7,924	0,000	-16,657	0,000	-2,135	0,016	-12,966	0,000
Assistência social e previdência	-4,243	0,000	-15,108	0,000	-2,414	0,008	-12,612	0,000
Habitação e urbanismo	-9,298	0,000	-18,558	0,000	-6,036	0,000	-13,705	0,000
Transporte	-4,087	0,000	-16,062	0,000	-5,558	0,000	-12,511	0,000
<b>Dívida pública</b>								
Dívida corrente líquida - DCL	-1,184	0,180	-8,950	0,000	-1,134	0,128	-9,174	0,000
Dívida bruta (com PMP)	1,725	0,958	-7,234	0,000	0,297	0,617	-7,419	0,000
Dívida bruta (sem PMP)	-1,069	0,143	-8,756	0,000	-5,733	0,000	-9,700	0,000
Dívida financeira - curto prazo	-1,043	0,149	-5,646	0,000	-4,355	0,000	-7,755	0,000
Dívida não financeira - longo prazo	0,551	0,709	-7,957	0,000	0,492	0,689	-6,838	0,000
Dívida não financeira - crédito	0,877	0,810	-2,171	0,015	0,430	-	-	-
<b>Produto</b>								
Estadual	-1,306	0,096	-9,997	0,000	-1,467	0,071	-11,660	0,000

Nota: relatado o valor-p; os testes consideram que hipótese nula que contem raiz unitária; Pesaran (2003) consideram o painel homogêneo; Im *et al.* (2003) consideram o painel heterógeno e perguntam se algum grupo possui raiz unitária.