



Universidade de Brasília
Departamento de Economia

ANA LAURA SOUSA E CUSTÓDIO

**O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) SOBRE O
ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS (2000-2010)**

Brasília – DF

2014

Universidade de Brasília
Departamento de Economia

ANA LAURA SOUSA E CUSTÓDIO

**O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) SOBRE O
ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS (2000-2010)**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Vander Mendes Lucas

Brasília – DF

2014

Universidade de Brasília
Departamento de Economia

ANA LAURA SOUSA E CUSTÓDIO

**O IMPACTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) SOBRE O
ENDIVIDAMENTO DOS ESTADOS BRASILEIROS (2000-2010)**

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em ____ de _____ de 2014

BANCA EXAMINADORA:

Brasília – DF

2014

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a minha família, por ser tão maravilhosa e estar sempre me apoiando e me dando tanto amor e carinho ao longo da minha vida. Essa conquista é nossa.

À Universidade de Brasília, por me proporcionar a oportunidade de cursar a Graduação em Ciências Econômicas.

Ao Prof. Vander Mendes Lucas, por ser sempre prestativo e pela orientação concedida.

Ao meu namorado Lucas, por ser sempre tão paciente, amável e companheiro. Um pedacinho desse diploma é seu.

À família do Lucas, por ter sido durante esses últimos 5 anos a melhor segunda família que alguém pode ter.

RESUMO

Muitos países na década de 1990 reformularam suas instituições orçamentárias com o objetivo de conter os desajustes fiscais provenientes dos déficits excessivos e do endividamento público. No caso do Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, criada no ano 2000, foi a principal ferramenta adotada para conter a crise fiscal que se desencadeou nesse período. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar o impacto que essa lei teve sobre o endividamento dos estados brasileiros, visto que estes eram os entes mais socorridos pela União naquele momento. Para tanto, foi desenvolvido um modelo econométrico, utilizando dados em painéis, para analisar se a LRF impactou negativamente e de maneira significativa o grau de endividamento no período de 2000 a 2010. As conclusões apontaram a LRF como um instrumento eficaz na contenção da dívida pública, o que sugere que a má administração dos recursos por parte dos estados era proveniente de uma cultura flexível com relação ao endividamento.

Palavras chave: Lei de Responsabilidade Fiscal; Endividamento Público; Indicadores Fiscais; Finanças Estaduais; Dados em Painéis.

ABSTRACT

Many countries in the 1990s have reformed their budget institutions with the purpose of containing fiscal imbalances from excessive deficits and public debt. In the case of Brazil, the Fiscal Responsibility Law, LRF, created in 2000, was the main tool adopted to contain the fiscal crisis that began in this period. In this sense, the aim of this paper is to analyze the impact this law has had on the indebtedness of Brazilian states, as these were the most loved rescued by the Union at that time. For this purpose, an econometric model was developed using panel data to analyze whether the LRF negatively impacted and the degree of indebtedness significantly on the period 2000-2010. Findings indicated the LRF as an effective tool in curbing public debt, suggesting that mismanagement of resources by states came from a flexible culture with respect to indebtedness.

Keywords: Fiscal Responsibility Law; Public Debt; Fiscal Indicators; State Finance; Panel Data.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. LRF: CONTEXTO HISTÓRICO, EMBASAMENTO TEÓRICO E IMPLEMENTAÇÃO	11
2.1 O FEDERALISMO FISCAL E O ENDIVIDAMENTO PRÉ-LRF	11
2.2 EMBASAMENTO TEÓRICO: MODELOS E INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	14
2.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	17
3. EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO E DE OUTRAS FINANÇAS ESTADUAIS...20	
3.1 REGIÃO NORTE.....	23
3.2 REGIÃO CENTRO OESTE	26
3.3. REGIÃO SUDESTE	29
3.3.4 REGIÃO SUL	32
3.5 REGIÃO NORDESTE	35
4. PESQUISAS ANTERIORES	38
5. METODOLOGIA.....	41
5.1 ANÁLISE DE DADOS	41
5.2 EXERCÍCIO ECONOMETRICO.....	42
5.3 RESULTADOS.....	46
6. CONCLUSÃO.....	50

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 regulamentou no Brasil um processo de descentralização política e fiscal, o que conferiu aos estados e municípios maior autonomia e responsabilidade na provisão de bens e serviços para a sociedade. Isso foi possível, sobretudo graças à instituição das transferências constitucionais, que determinaram o repasse de recursos da União para os entes subnacionais

No entanto, Giambiagi (2005) indica que a experiência do federalismo fiscal vivida em muitos países em desenvolvimento sugere que os governos subnacionais podem agravar o equilíbrio fiscal. Isso porque a autonomia dada aos estados e municípios não está acompanhada do ônus da responsabilidade fiscal, o que acaba gerando um desequilíbrio orçamentário e desgaste das finanças públicas.

Além disso, quanto maior a descentralização dos gastos mais difícil se torna seu controle. Assim, por mais que o Governo Federal se empenhe em manter suas finanças ajustadas e realizar superávits, o ajuste fiscal pode ficar comprometido se os outros entes federativos utilizarem seus recursos de forma irresponsável.

Esse cenário fez com que o início da década de 1990 ficasse caracterizado pelo aumento do endividamento público e pela dificuldade em amarrar as políticas econômicas do Plano Real ao equilíbrio orçamentário. Além disso, para socorrer os estados, o Governo Federal refinanciava a dívida dos entes subnacionais frequentemente, o que levava a um comportamento ainda mais imprudente por parte deles e aumentava o descontrole fiscal.

Em meio a essa crise, em 4 de maio de 2000 foi criada a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de organizar as finanças dos governos federal, estadual e municipal. A lei possui como objetivo central a gestão fiscal com ação planejada e transparente, prevenindo os riscos e corrigindo desvios. A LRF fixou limites para algumas despesas, como, por exemplo, as despesas com pessoal, além de limites para as dívidas públicas de estados e municípios.

Por mais que os princípios da lei sejam claros, não é possível prever se conseguiram ser atingidos na prática e levaram de fato ao equilíbrio fiscal. Dessa forma, diversos estudos já foram realizados com o objetivo de entender como evoluíram as finanças públicas desde então e se a LRF cumpriu com o que prometia.

Contudo, os trabalhos mais recentes acerca dos efeitos da LRF, em sua maioria, referem-se à evolução de algumas categorias específicas de despesas e ao comportamento do endividamento em municípios. Surge, então, o interesse de estudar o impacto da lei sobre o endividamento nos estados, procurando identificar se a melhora desta variável foi possível realmente graças à criação de uma nova regra fiscal ou está ligada a outros fatores.

Assim, o objetivo central deste trabalho é tentar esclarecer, quantitativamente, o impacto da LRF sobre o endividamento dos estados brasileiros, mostrando se a lei foi uma variável significativa capaz de afetar negativamente este endividamento. Para responder a essa questão será necessário abordar também outras variáveis apontadas pela literatura como determinantes da dívida pública.

Este estudo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção, temos uma abordagem teórica da LRF, apontando o federalismo fiscal como parte importante da causa no processo de formação da dívida pública e explorando também as instituições orçamentárias que serviram de inspiração para a criação da nossa regra fiscal. A terceira seção se dedica a fazer um estudo da evolução de algumas variáveis fiscais nas regiões brasileiras no período de 2000 a 2010, dando um destaque especial ao endividamento e abordando os estados que estavam em situação mais alarmante pré-LRF e aqueles que conseguiram atingir com mais sucesso o equilíbrio orçamentário. A quarta seção explicita as principais pesquisas quantitativas relacionadas aos resultados fiscais decorrentes da implementação, as quais declaram, na maioria dos casos, a efetividade da lei. Na quinta seção são apresentados os procedimentos metodológicos deste estudo e os resultados obtidos. Por fim, na sexta seção temos as conclusões do trabalho e algumas considerações finais.

2. LRF: CONTEXTO HISTÓRICO, EMBASAMENTO TEÓRICO E IMPLEMENTAÇÃO

2.1 O FEDERALISMO FISCAL E O ENDIVIDAMENTO PRÉ-LRF

A descentralização fiscal, ou federalismo fiscal, ganhou mais atenção a partir da década de 1980, mas foi a partir da década de 1990 que acabou se tornando um tema bastante discutido (TANZI, 1995). Essa descentralização é fruto da própria descentralização política, caracterizada pela forma federativa de Estado, que confere maior autonomia e responsabilidade aos governos locais.

Em Oates (1972) temos que o principal objetivo da descentralização é fazer com que os entes subnacionais sejam capazes de atender melhor as demandas dos cidadãos, visto que estão mais próximos e são mais sensíveis as suas necessidades. Para o mesmo autor, o governo central deve ter como responsabilidade a estabilidade macroeconômica e a redistribuição de renda, enquanto os governos locais devem fornecer os bens e serviços cujo consumo ocorre dentro de sua jurisdição.

Giambiagi e Rigolon (1999) dialogam nesse mesmo sentido quando afirmam que a centralização é ineficiente, pois o governo central, de maneira geral, oferece uma cesta de bens públicos inadequada para as preferências dos habitantes de regiões particulares. Como as necessidades são definidas geograficamente, é de se esperar que os governos subnacionais sejam capazes de orientar melhor a provisão dos bens públicos.

Contudo, por mais que o modelo descentralizado tenha suas vantagens, muitas vezes pode levar a uma política fiscal ineficiente. Giambiagi e Rigolon (1999) afirmam que muitas vezes os governos subnacionais podem contribuir para agravar problemas macroeconômicos. Isso porque os governos locais são incentivados a produzir déficits e transferi-los aos para o governo central. Há a crença de que, em última instância, o Governo Central pode assegurar a solvência dos governos Além disso, vários agentes estarão dispostos a emprestar, visto que existe uma garantia implícita ou explícita do Governo Central.

Giuberti (2005) corrobora com a ideia apresentada acima quando menciona que quando o federalismo fiscal e o sistema federativo de governo estão presentes na mesma economia podem levar a uma piora no déficit fiscal de duas formas: i) via descentralização da provisão de bens e serviços; e ii) por meio de transferência de recursos do Governo Central para os governos locais.

No caso do Brasil, o federalismo fiscal se fortaleceu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que definiu que o Governo Central deveria transferir parte substancial de sua receita tributária para os estados e municípios e institucionalizou maior autonomia a essas unidades da federação.

A partir da carta, os estados e municípios passaram a figurar como membros efetivos da federação, com direitos e deveres, assumindo importância na provisão de bens e serviços para a sociedade. Contudo, essa transferência de recursos da União fez com que ela tivesse menor controle das atividades desempenhadas pelos governos locais, o que reduziu sua capacidade de manobra fiscal. Quanto mais descentralizado, mais difícil será o controle por parte da União.

Giuberti (2005) afirma que o aumento das atribuições dos entes subnacionais aumentou também a responsabilidade destes com relação à prestação de serviços públicos, sem contrapartida de receita própria e, o que desencadeou um processo de maior dependência com relação às transferências vindas da União. Quando o Governo Federal socorre Estados e Municípios fica claro que os custos do endividamento não são arcados pelo próprio ente que o gerou, mas, sim, dividido entre todos. A não internalização desses custos gera incentivos para maiores gastos e endividamentos.

Pode-se entender, dessa forma, que a descentralização fiscal colaborou com o processo de endividamento na década de 1990 e impôs dificuldades ao processo de estabilização econômica do país.

Segundo Silva e Sousa (2002), além do federalismo fiscal, outro fator que impulsionou um comportamento irresponsável com relação às finanças públicas foi a abertura que a União deu aos outros entes federativos quando mostrou-se ineficaz

no controle da dívida, pois os limites adotados eram bastante flexíveis, não determinando restrições ou penalidades.

Além das transferências constitucionais e da falta de controle da União, o Plano Real é apontado pela literatura como o vilão do endividamento público no Brasil. Silva e Sousa (2002) abordam que a estabilização econômica trazida pelo Plano Real e caracterizada pela redução das taxas de inflação, afetou diretamente as finanças dos governos locais. Isso ocorreu porque a arrecadação era indexada e o fim da corrosão inflacionária das despesas nominais aumentou os gastos reais, ampliando, assim, a deterioração financeira.

Para Almeida (1996) o Plano Real pode ser considerado o principal responsável pela crise das finanças estaduais, pois o êxito do plano de estabilização expôs a fragilidade do padrão de financiamento dos gastos públicos, impossibilitando a corrosão inflacionária dos gastos reais, enquanto as elevadas taxas de juros reais associadas ao controle da inflação contribuíram para a trajetória explosiva da dívida pública, sobretudo a interna.

Em 1997, ao analisar a situação crítica dos governos locais, principalmente dos estados, a União se viu obrigada a renegociar as dívidas. A Lei 9.496/97 constituiu a base do processo de federalização da dívida e definiu um programa de ajuste fiscal por meio da instituição de metas. O governo federal assumiu a quitação dos débitos dos estados e municípios (dívidas mobiliárias, dívidas contratuais e obrigações junto aos bancos) e, para tanto, emitiu títulos cujo valor montava cerca de R\$ 101,9 bilhões¹.

Essa situação preocupante mobilizou o governo federal, que fez um acordo com o FMI a fim de obter ajuda financeira. O acordo previa a liberação de 42 bilhões de dólares, além de algumas medidas restritivas, tais como micro desvalorizações cambiais e ajuste fiscal baseado em metas de superávits primários.

O Governo Federal, empenhado em cumprir as metas estabelecidas no acordo com o FMI, percebeu que era necessário assegurar a mudança de comportamento por parte dos entes subnacionais. Para tanto, investiu em uma

¹ Dados extraídos de Relatório da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

reforma institucional que pudesse administrar o endividamento, os gastos, o planejamento, a transparência e as responsabilidades dos entes subnacionais no âmbito fiscal. Dessa forma, para promover a disciplina fiscal em todos os entes da federação, esse processo culminou na criação da LRF.

Tivemos, a partir desse momento, uma evolução institucional importante no cenário fiscal brasileiro. Até então, não havia um instrumento capaz de agregar a organização do orçamento público à disciplina fiscal. Contudo, a criação da nossa lei orçamentária não é, em si, uma inovação, visto que buscou inspiração em alguns modelos estrangeiros.

2.2 EMBASAMENTO TEÓRICO: MODELOS E INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Desde o início da década de 90 diversos países desenvolvidos adotaram mecanismos importantes com relação à gestão e planejamento fiscal, objetivando evitar a utilização irresponsável dos recursos financeiros.

As experiências bem sucedidas desencadearam um processo de restrição fiscal por parte das novas políticas públicas adotadas nos países da América Latina. Leis foram criadas com o objetivo de reforçar as instituições orçamentárias para que se pudesse atingir a disciplina fiscal desejada.

Nascimento (2011) apresenta alguns modelos que podem ser citados como exemplos de regras fiscais que influenciaram a criação e implementação da LRF, tais como: i) o *Fiscal Transparency*, adotado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), o Tratado de Maastrich, assinado pelos países da União Européia, em 1992, o *Fiscal Responsibility Act (FRA)*, adotado na Nova Zelândia, em 1994, e o *Budget Enforcement Act (BEA)* criado nos Estados Unidos, em 1990.

Os princípios e normas adotados pelo FMI possuem como principais características: i) a transparência dos atos, visando uma gestão pública bem definida e divulgada ao público; ii) o planejamento orçamentário, especificando os objetivos da política fiscal adotada; e iii) a publicidade, prestação das contas e relatórios fiscais, sendo que as contas fiscais devem ser apresentadas ao público e ao poder Legislativo periodicamente.

No caso da Comunidade Econômica Européia (CEE), criada por diversos países europeus e celebrada por meio do Tratado de Maastrich, foram adotadas algumas diretrizes importantes no âmbito da política fiscal, pois definiu critérios para verificação da sustentação financeira de cada governo, estabeleceu que os estados membros poderiam definir suas políticas com relativa independência e determinou que houvessem metas com relação à dívida pública e punições para os desvios.

O modelo americano, BEA, dialoga no mesmo sentido quando define que para uma gestão eficiente dos recursos públicos é necessário a definição de metas de superávit e mecanismos de controle de gastos. O sistema funciona por meio da compensação orçamentária: qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser compensado por meio da redução em outras despesas ou aumento de receitas.

Contudo, de maneira divergente, na Nova Zelândia, o FRA não aposta em um planejamento orçamentário baseado em metas e aponta que boa gestão dos recursos públicos é consequência da transparência cobrada do poder Executivo, que possui liberdade para orçar e gastar. Como complemento, aponta princípios de gestão fiscal responsável, que buscam reduzir a dívida pública a níveis prudentes e gerenciar possíveis riscos e imprevistos fiscais.

Em Alesina *et al.* (1999), literatura teórica que discute as instituições orçamentárias, as principais características de um regime fiscal ideal se assemelham bastante às normas adotadas pelos países desenvolvidos mencionados e, conseqüentemente, à LRF. Segundo os autores, há três regras principais para uma gestão orçamentária de qualidade: 1) leis ou regras que estabeleçam um orçamento equilibrado e promovam restrições e metas *ex-ante*, como restrições ao endividamento e controle de gastos, consistentes com o programa macroeconômico adotado, e controle e contabilização *ex-post*; 2) regras hierárquicas, que atribuam maiores prerrogativas ao governo em relação ao poder legislativo na fase de aprovação do orçamento. No caso de negociações do orçamento dentro do próprio governo, procedimento hierárquico seria aquele em que um ministro, normalmente o Ministro da Fazenda, teria maior poder, ou poder de veto, sobre o gasto de outros ministros; 3) transparência nos procedimentos, pois mesmo as leis fiscais mais rigorosas podem ser burladas quando não há um planejamento orçamentário inteligível e a situação aparente não corresponde à realidade. É preciso que a

transparência seja regulamentada, pois os políticos não possuem incentivos para elaborar um orçamento mais transparente.

Em Webb (2004) também é realizado um estudo com relação às instituições orçamentárias que corrobora com as ideias de gestão mencionadas anteriormente. O autor discute as leis de responsabilidade fiscal na América Latina, principalmente no que tange aos princípios que disciplinam as finanças dos entes subnacionais. Ele divide as medidas que devem ser adotadas por todos os entes federativos e aquelas que devem ser adotadas apenas pelos entes subnacionais. Em caso de medidas *ex-ante*, todos os entes federativos devem adotar um teto para a dívida pública e metas para o déficit, além de restrições sobre empréstimos internacionais. Para os entes subnacionais deve haver regulação dos empréstimos que eles podem captar baseada em suas capacidades fiscais. Em caso de medidas *ex-post*, todos os entes federativos devem adotar as seguintes medidas: i) deve haver uma limitação dos financiamentos do Banco Central; ii) não deve haver nenhuma ajuda (do governo federal ou de comunidade internacional) ou dívida contraída sem a condicionalidade adequada; e iii) a publicação dos resultados fiscais deve ser detalhada. Além disso, o governo central não deve arcar com as dívidas contraídas pelos entes nacionais e não pode realizar transferências para o pagamento de serviços da dívida.

Por fim, o estudo realizado por Inman (1996) também vai ao encontro das normas implementadas pela LRF. Seu trabalho estabelece algumas características que podem ser consideradas inerentes às leis orçamentárias consideradas fortes, tais como: i) deve contar com um órgão independente, como, por exemplo, um tribunal de contas, que seja responsável por garantir o *enforcement*; e ii) devem ser aplicadas penas caso a lei seja descumprida, e o acesso a ele deve ser aberto, ou seja, qualquer cidadão está apto a cobrar o cumprimento da lei.

2.3 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Como já explicitado anteriormente, a LRF, lei complementar criada atendendo ao disposto no art. 163 da Constituição Federal, foi implementada com o objetivo de conter os déficits públicos e o endividamento crescente. Entretanto, ela não se resume apenas a impor limites aos gastos, mas também estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e contempla diretrizes para o controle, elaboração e execução do orçamento público. Esses mecanismos adotados fazem da lei um instrumento de controle fiscal bastante abrangente.

Nesse contexto, podemos perceber que a lei atribuiu uma importância maior ao planejamento fiscal. A LRF influenciou a elaboração do processo orçamentário, atribuindo às leis orçamentárias vigentes, Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e ao Plano Plurianual (PPA) um papel mais importante. A LDO passou a ter, obrigatoriamente, um Anexo de Metas Fiscais, que estabelece, para o ano corrente e para os dois seguintes, as previsões de receitas e despesas, as metas de resultado nominal e primário e o montante da dívida pública. Ademais, foi estabelecido que a LDO contasse com o Anexo de Riscos e Fiscais, que analisa os possíveis acontecimentos que podem influenciar sobre o resultado fiscal daquele exercício, e os objetivos macroeconômicos. Com relação à LOA, o instrumento que estabelece mais detalhadamente as receitas e despesas, foi estabelecido que estivesse de acordo com as metas fiscais da LDO e as metas do PPA.

Com relação aos gastos públicos, a LRF implementou alguns limites rígidos com relação ao endividamento e às despesas com pessoal. Para assegurar que esses limites fossem atendidos, foram estabelecidos também mecanismos para a correção dos eventuais desvios e punições para o caso de as normas não serem cumpridas. Se o ente não tiver arrecadações condizentes com o previsto fica impossibilitado de fazer novos empenhos, salvo se a despesa for de caráter obrigatório, constitucional ou legal. Além disso, a lei complementar instituiu que os entes ficam proibidos de contrair empréstimos para custear despesas correntes, ou seja, as operações de crédito ficam restritas apenas àquelas despesas de capital.

Foram estabelecidas também algumas regras restritivas com relação aos gastos em períodos eleitorais. As despesas permanentes, caracterizadas por terem um prazo superior a dois anos, só podem ser criadas se houver também a criação de uma contrapartida, uma fonte de receita ou redução de outra despesa.

Com a implementação da lei, a questão da transparência na gestão pública também passa a ser um mecanismo importante de controle orçamentário. Atualmente, é obrigatório que, ao final de cada semestre, seja publicado um Relatório Resumido de Execução Orçamentária por todos os poderes, bem como a entrega de um Relatório de Gestão Fiscal ao final de cada quadrimestre.

Dentre os instrumentos apresentados, os limites aos gastos com pessoal e de endividamento são os que afetam mais fortemente os gastos públicos. No caso de limites de gastos com pessoal, foi estabelecido que não pudessem ultrapassar 50% da Receita Corrente Líquida (RCL)², no caso da União, e 60% no caso de Estados e Municípios. A restrição desses gastos é importante pelo fato de ter um histórico elevado e ser um dos principais itens da despesa corrente. Além disso, uma vez que as despesas com pessoal aumentam, é muito difícil fazer cortes. Se esses gastos forem excessivos fica mais difícil investir em serviços básicos para a população.

Com relação ao endividamento, o Senado Federal, conforme estabelecido no art. 30 da LRF, por meio de sua Resolução nº 40 de 2001, define os limites e determina que a Dívida Consolidada Líquida (DCL)³ deve atender aos seguintes critérios: não ultrapassar 1,2 vezes a RCL, no caso dos Municípios e 2 vezes a RCL, no caso dos Estados e do Distrito Federal. Caso essas especificações não sejam atendidas, as punições podem implicar em suspensão das transferências voluntárias e na proibição de operações de crédito internas ou externas.

² De acordo com a LRF, a Receita Corrente Líquida (RCL) pode ser entendida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas.

³ De acordo com a LRF, dívida pública consolidada ou fundada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em um prazo superior a doze meses.

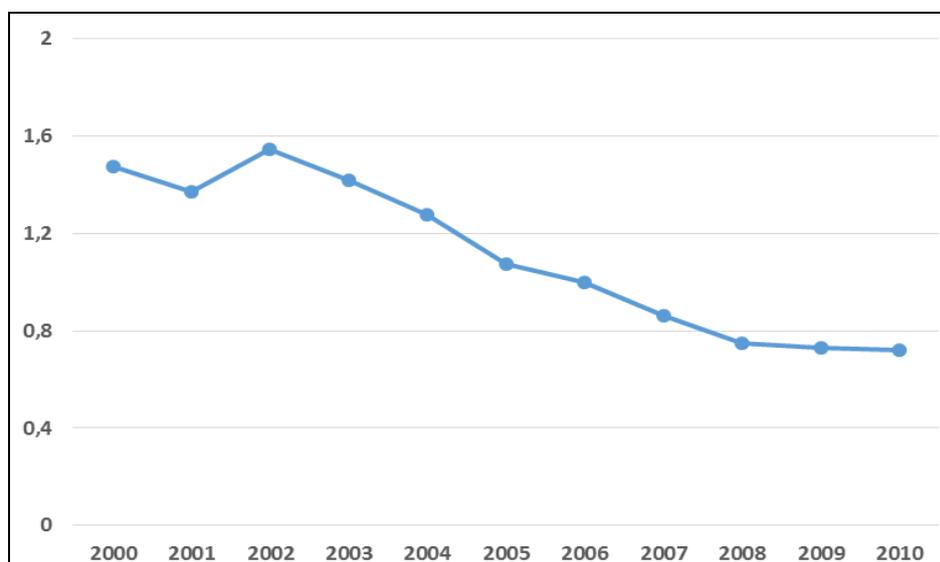
Dessa forma, conforme apresentado anteriormente, a LRF procurou estabelecer normas que fossem capazes de garantir um ajuste fiscal permanente. A expectativa dita que, caso o Estado ou Município consiga atender todos os critérios estabelecidos, seus recursos estarão equilibrados. Contudo, para que a lei cumpra bem seus objetivos, é preciso que o governo esteja comprometido com os próprios limites impostos, não afrouxando as políticas quando conveniente e punindo corretamente aqueles que não os atendem.

3. EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO E DE OUTRAS FINANÇAS ESTADUAIS

Teoricamente, após a implementação da LRF, os estados deveriam reorganizar seu orçamento, evitando os déficits persistentes e reduzindo a dívida pública. Para verificar se essa mudança de comportamento realmente aconteceu na prática e como a dívida se comportou no decorrer do tempo é necessário fazer uma análise de como evoluíram as finanças estaduais após o ano 2000.

Em termos gerais, com relação ao endividamento, conforme o gráfico abaixo e analisando o ano 2000, momento imediatamente anterior à efetiva implementação da lei, é possível perceber que a média do grau de endividamento estadual, representada pela relação DCL/RCL, girava em torno de 1,5. Levando em consideração o limite estabelecido pela Resolução nº 40 do Senado Federal, os estados não estavam em um patamar de endividamento considerado grave, visto que para estes é aceitável que essa relação seja até 2.

Gráfico 1 - Evolução da média do grau de endividamento dos estados (DCL/RCL) 2000-2010



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

O gráfico 1 também mostra que, após a implementação da lei, no período de 2001 a 2010, houve, com exceção de 2002, uma queda significativa, fazendo com

que a relação média da DCL/RCL passasse de 1,5 para, aproximadamente, 0,7 em 2010.

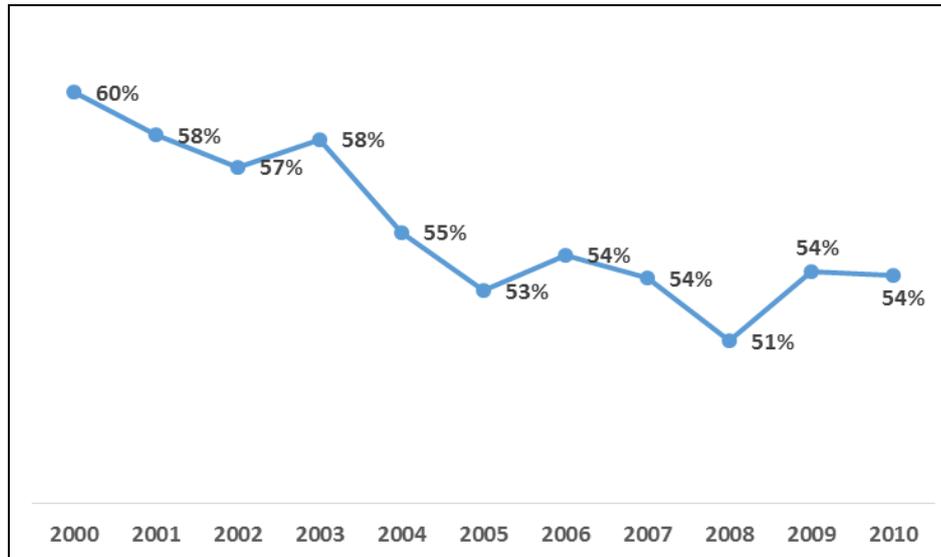
Entretanto, de maneira global, apesar de os estados não apresentarem, graficamente, um problema sério com relação ao endividamento, é importante atentar que essa não era uma situação generalizada. Mesmo que alguns estados fossem responsáveis pelo aparente aumento da dívida pública, outros possuíam controle fiscal quando a lei foi implementada.

Para Giuberti (2005) a questão do endividamento excessivo não é um problema que atinge a maior parte dos estados brasileiros. Ele está concentrado, principalmente, naqueles estados que possuem municípios maiores.

Além do grau de endividamento dos estados, existem outros componentes importantes de gastos e receitas que devem ser levados em consideração também, visto que pesam no orçamento público estadual e são capazes de influenciar positivamente ou negativamente o próprio endividamento.

Como explicitado anteriormente, um dos limites definidos pela LRF foi que a despesa com pessoal pode ser responsável por até 60% da RCL auferida pelos estados e municípios, o que faz com que a sua importância no planejamento orçamentário seja grande. Se um estado compromete uma parcela muito grande de sua receita em gastos com pessoal é possível que tenha que contrair empréstimos para arcar com outros gastos importantes, como aqueles realizados com investimentos. Portanto, é importante analisar a evolução dessa variável ao longo do tempo, a fim de perceber como se comportou pós-implementação da lei.

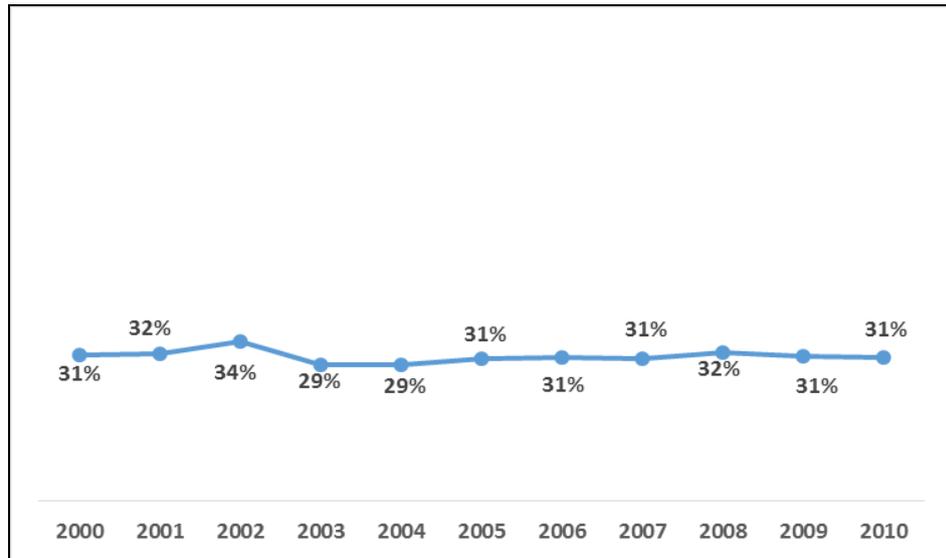
O gráfico 2 mostra que houve uma queda na parcela de recursos gastos com pessoal após a implementação da lei. No ano 2000, os estados estavam gastando, em média, 60% de sua RCL com pessoal, aproximando-os do valor alarmante determinado. Com o passar dos anos esse valor foi caindo e chegou ao seu ponto mínimo em 2008, quando as despesas com pessoal chegaram a 51% da RCL.

Gráfico 2 – Razão Despesa Total com pessoal/RCL dos estados

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Outra variável que pode ditar as diretrizes do endividamento de um estado diz respeito às transferências intergovernamentais recebidas do Governo Federal. Se grande parte da RCL auferida pelo estado for proveniente de recursos federais, abre a possibilidade para que os estados se sintam confortáveis para financiar suas atividades via endividamento, pois entendem que terão o apoio do ente central quando necessário.

Contudo, o gráfico 3 não mostra uma variação significativa com relação às transferências intergovernamentais recebidas pelos estados. Isso pode significar que, no geral, a implementação da lei não alterou, ou alterou muito pouco, a maneira como elas estavam estruturadas. Na verdade, uma mudança mais significativa com relação a este cenário pode ter ocorrido após a Constituição de 1988, que definiu o federalismo fiscal e as transferências constitucionais.

Gráfico 3 – Evolução da Receita oriunda de Transferências da União

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

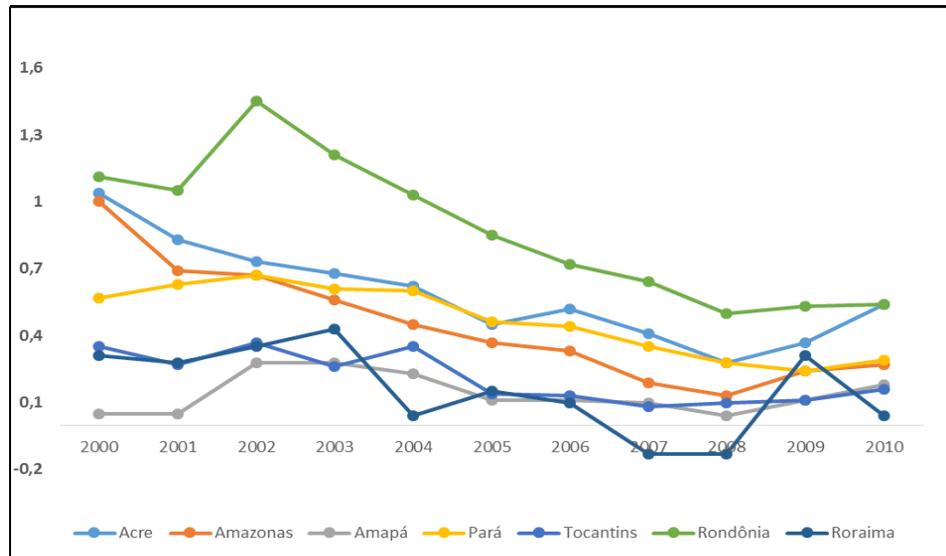
De qualquer forma, como abordado anteriormente, este cenário macro não vale para todos os estados. Algumas altas despesas ou altas dívidas de alguns estão sendo contrabalanceadas pelo ajuste fiscal de outros.

Nesse contexto, faz-se necessário analisar cada região do Brasil, objetivando atestar quais eram aquelas que apresentavam uma situação mais delicada e as que mantinham um bom cenário fiscal. Dessa forma, será possível concluir quais regiões foram mais eficientes no controle de suas finanças e aquelas que não responderam e continuam a apresentar índices de endividamento alarmantes.

3.1 REGIÃO NORTE

Com relação ao endividamento na Região Norte do país, é possível perceber, por meio do gráfico 4, que, no momento da implementação da LRF e posteriormente, nenhum dos estados possuía a DCL 2 vezes maior do que a RCL. Os estados dessa região não apresentavam um cenário fiscal problemático, e, portanto, não faziam parte daqueles que precisava urgentemente reestabelecer o equilíbrio orçamentário.

Gráfico 4 – Evolução do grau de endividamento dos estados da Região Norte (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

De qualquer forma, de maneira geral, a maioria dos estados apresentaram uma queda no grau de endividamento com o passar do tempo.

A Tabela 1 abaixo apresenta a diferença entre o endividamento em 2000 e 2010. Todos os estados, com exceção do Amapá, que já possuía um índice muito baixo, obtiveram resultado positivo após a implementação da LRF. Em um período de 10 anos, desconsiderando as oscilações, o estado que obteve maior sucesso com relação à contenção da dívida consolidada foi o Amazonas, pois conseguiu reduzir seu índice de 1 para 0,27.

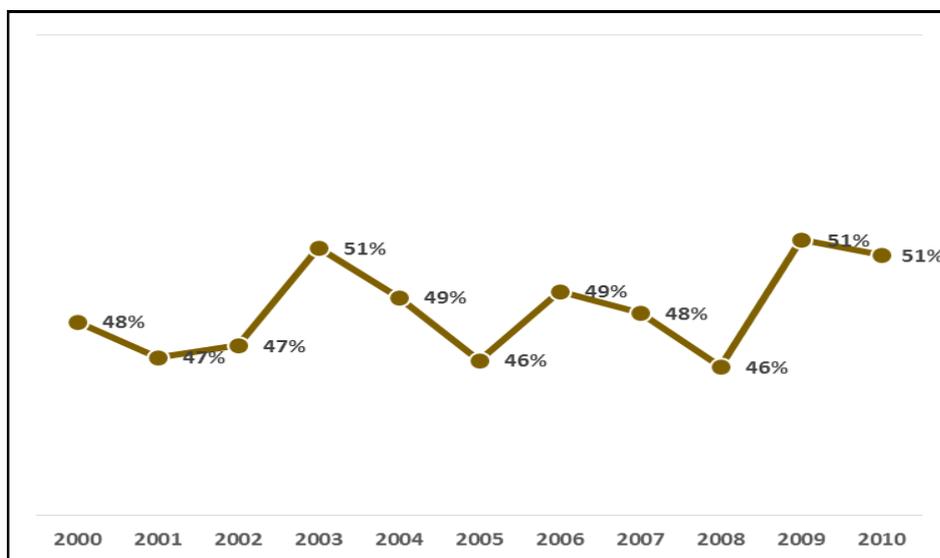
Tabela 1 – Comparação entre o grau de endividamento em 2000 e 2010

Região Norte			
Estado	2000	2010	(2000) - (2010)
Acre	1,04	0,54	0,5
Amazonas	1	0,27	0,73
Amapá	0,05	0,18	-0,13
Pará	0,57	0,29	0,28
Tocantins	0,35	0,16	0,19
Rondônia	1,11	0,54	0,57
Roraima	0,31	0,04	0,27

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do STN

Com relação às despesas com pessoal, conforme o gráfico 5, é possível perceber que os estados da região norte também não passavam por uma conjuntura grave com relação a esta categoria de despesa no ano 2000. Na verdade, ao estipular um limite de 60%, a lei fez com que alguns estados, que não gastavam tanto com pessoal, passassem a colocar esse patamar como referência, aumentando um pouco os gastos nesse sentido.

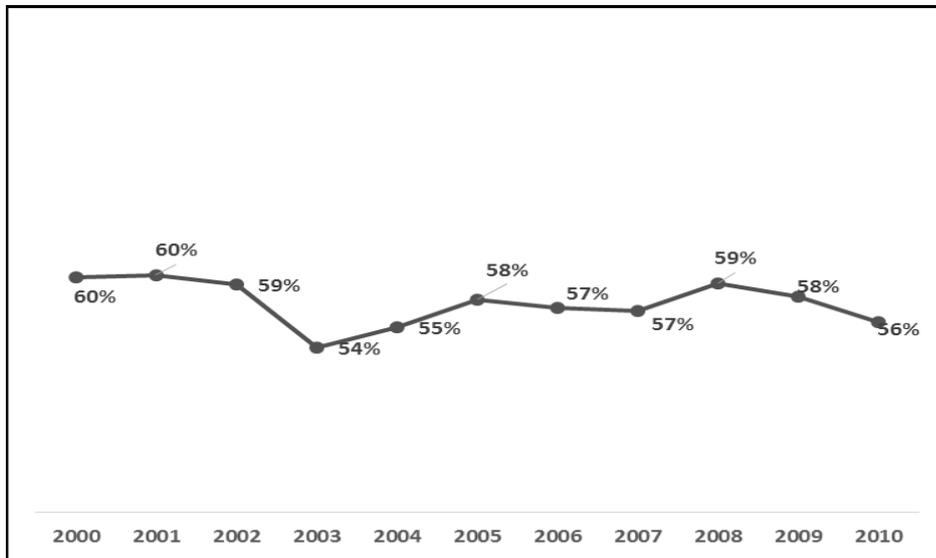
Gráfico 5 – Razão Despesa Total com pessoal/RCL dos estados da Região Norte (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

As transferências intergovernamentais recebidas pelos estados da Região Norte não sofreram alteração significativa com o passar do tempo, como é possível notar pelo gráfico 6 abaixo. Cabe ressaltar a importância destes recursos para esses estados, visto que 60% de sua receita é proveniente de transferências, enquanto 40% vem da arrecadação própria. Se antes da lei eram dependentes, depois dela continuam sendo. Esta região está fora do padrão, pois a alta dependência, não representou, neste caso, alto endividamento.

Gráfico 6 – Evolução da Receita oriunda de Transferências da União na Região Norte (2000-2010)



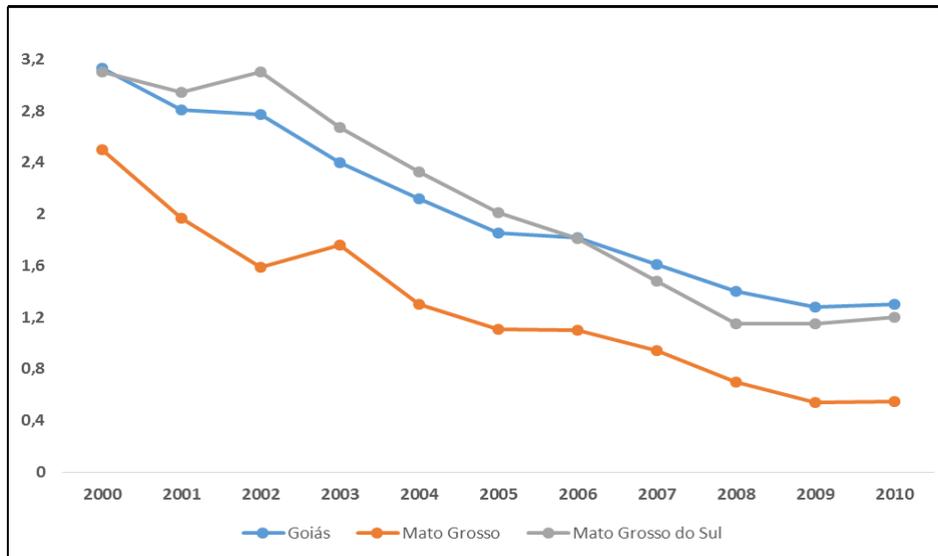
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

3.2 REGIÃO CENTRO OESTE

De acordo com o gráfico abaixo, a Região Centro Oeste, representada pelos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul⁴, possuía, de maneira generalizada, alto grau de endividamento quando a LRF foi implementada. Todos os estados apresentavam índices acima do limite estabelecido. O Mato Grosso, com o melhor índice entre os três, estava 0,5 pontos acima.

⁴ O Distrito Federal não foi incluído, pois possui um sistema diferenciado de contabilização das receitas e despesas.

Gráfico 7 – Evolução do grau de endividamento dos estados da Região Centro Oeste (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A partir do gráfico 7 também é possível depreender que há uma queda praticamente constante no endividamento desses estados com o passar dos anos. Mesmo em Goiás e no Mato Grosso, que possuíam índices altíssimos e muito maiores que aquele aceitável, foi possível atingir o equilíbrio fiscal estabelecido. Em 2010 todos eles já apresentavam grau de endividamento inferior a 2.

A tabela abaixo explicita a situação dos estados no momento de publicação da lei e 10 anos depois. No ano 2000, como mostrado anteriormente, todos os estados apresentavam alto endividamento. Em 2010, a situação fiscal já apresentava uma melhora considerável.

Tabela 2 – Comparação entre o grau de endividamento em 2000 e 2010

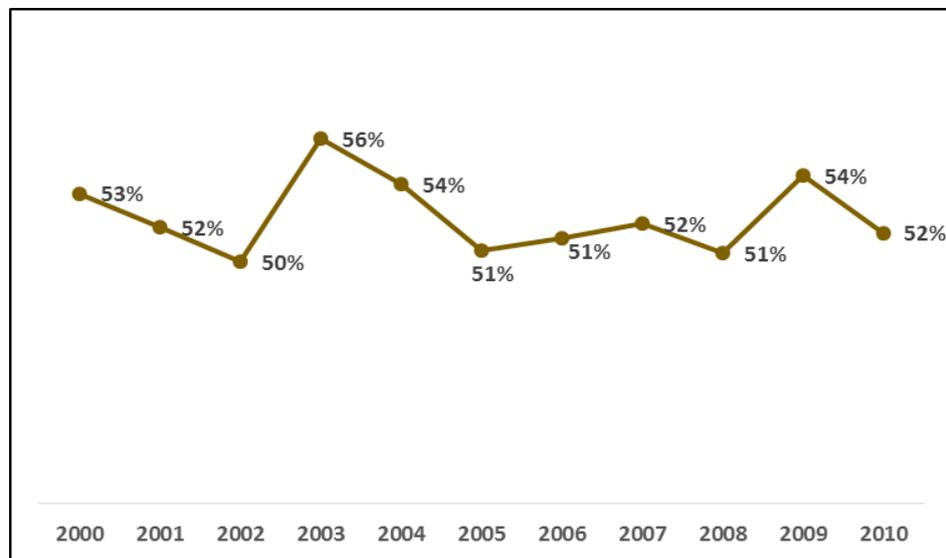
Região Centro Oeste			
Estado	2000	2010	(2000)-(2010)
Goiás	3.13	1.3	1.83
Mato Grosso	2.5	0.55	1.95
Mato Grosso do Sul	3.1	1.2	1.9

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do STN.

Desconsiderando as variações que ocorreram entre esses dois anos, o estado que obteve maior sucesso na contenção da dívida foi o Mato Grosso, apresentando uma queda de 1,95.

Com relação às despesas com pessoal, não houve uma alteração brusca com o passar dos anos. A Região Centro Oeste manteve o padrão de gastar, aproximadamente, 52% de sua RCL com pessoal, como mostra o gráfico abaixo.

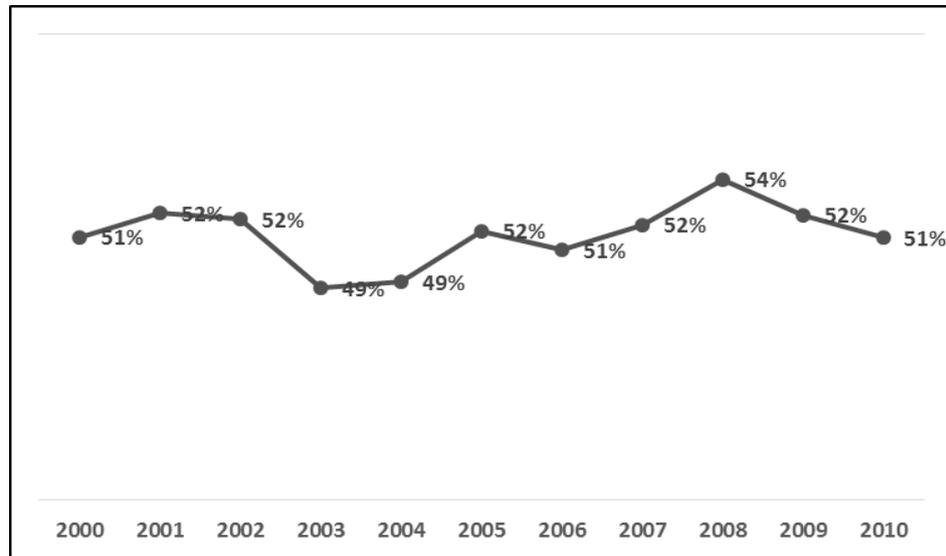
Gráfico 8 - Razão Despesa Total com pessoal/RCL dos estados da Região Centro Oeste (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

As transferências intergovernamentais recebidas pelos estados da Região Centro Oeste, assim como as recebidas pelos estados da Região Norte, não sofreram alteração significativa com o passar do tempo, como é possível notar pelo gráfico 9 abaixo. De qualquer forma, levando em consideração o ano 2000, por exemplo, a média de transferências intergovernamentais recebidas, de acordo com o gráfico 5 seria de 31%, 20% a menos do que os estados da Região Centro Oeste. Dessa forma, percebemos a dependência desses estados com relação aos recursos vindos da União.

Gráfico 9 – Evolução da Receita oriunda de Transferências da União na Região Centro Oeste (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

3.3. REGIÃO SUDESTE

No momento da implementação da Lei, o estado de São Paulo era um dos mais preocupantes com relação à dívida pública. Isso porque só o município de São Paulo possuía, em 1999, razão Dívida Consolidada / Receita Corrente Líquida em torno de 2,4⁵, quando o máximo para os municípios estabelecido pela LRF é 1,2.

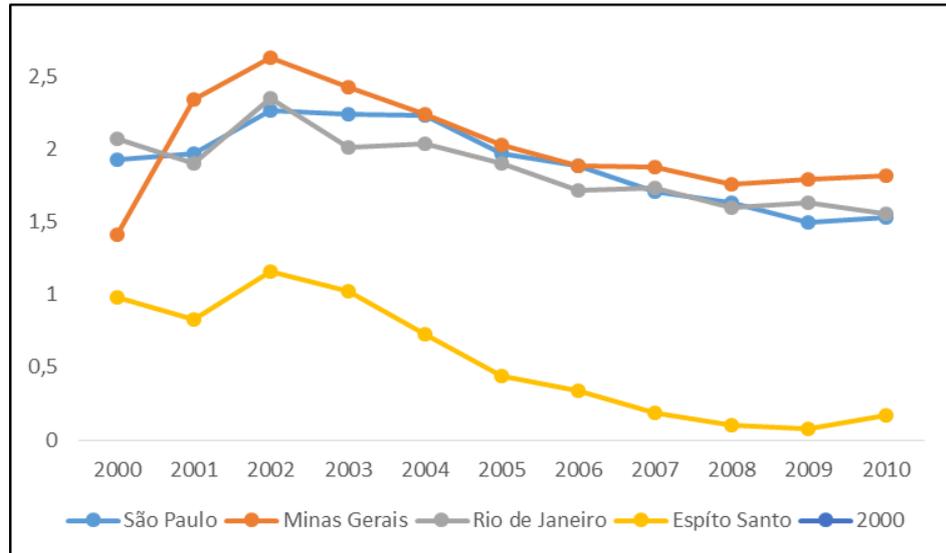
De acordo com o gráfico abaixo é possível perceber que, dos quatro estados que compõem a Região Sudeste, dois possuíam uma situação mais delicada com relação ao endividamento, no caso São Paulo e Rio de Janeiro. Os outros dois estavam dentro do limite estabelecido pela lei. Contudo, Minas Gerais não respondeu muito bem às determinações da LRF, visto que em 2002 extrapolou e seu índice subiu para 2,7. Após esse ano, seu grau de endividamento começou a cair e em 2010, final do período apresentado, já estava abaixo do limite.

Ao contrário do que se pensava, o fato de São Paulo ser a cidade mais endividada não implicou que o estado de São Paulo também fosse. O Rio de Janeiro se mostrou o estado mais endividado ao final do ano 2000.

⁵ Dados extraídos do FINBRA, Finanças do Brasil, banco de dados do STN.

No Espírito Santo a situação fiscal, que já não era grave em 2000, ficou ainda melhor, pois o estado conseguiu reduzir seu grau de endividamento de 0,98 para 0,17.

Gráfico 10 – Evolução do grau de endividamento na Região Sudeste (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A tabela 3 mostra que, observando isoladamente os anos 2000 e 2010, Rio de Janeiro e São Paulo, considerados os estados mais endividados da região, conseguiram se enquadrar no limite estabelecido pela LRF. Com relação àquele mais eficiente na obtenção de uma dívida pública mais equilibrada, o estado do Espírito Santo apresentou uma melhora de 0.81 pontos em 10 anos. Em Minas Geras, por mais que em 2010 o grau de endividamento estivesse abaixo de 2, entre 2000 e 2010 podemos perceber uma piora de -0,41.

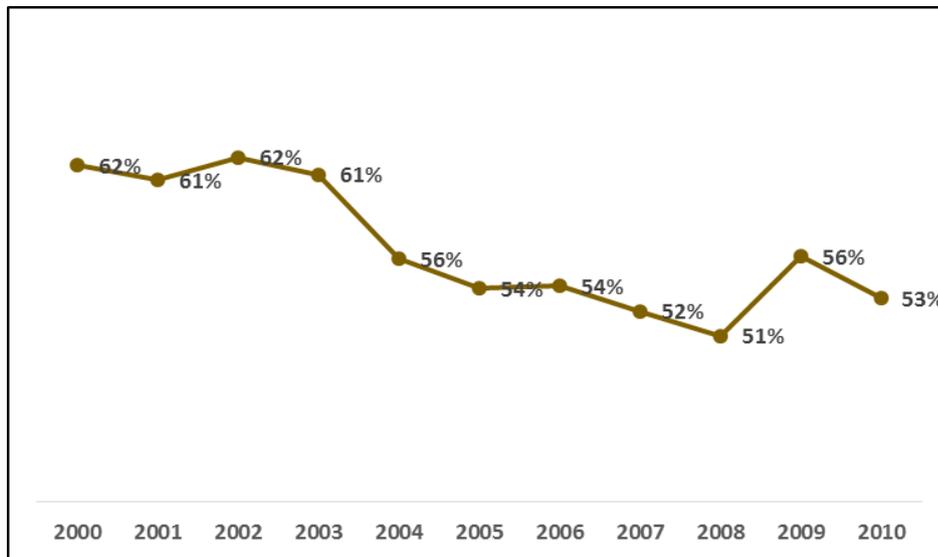
Tabela 3 – Comparaçã entre o grau de endividamento em 2000 e 2010

Região Sudeste			
Estados	2000	2010	(2000)-(2010)
São Paulo	1.93	1.53	0.4
Minas Gerais	1.41	1.82	-0.41
Rio de Janeiro	2.07	1.56	0.51
Espírito Santo	0.98	0.17	0.81

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do STN

Com relação aos gastos com pessoal, de acordo com o gráfico a Região Sudeste estava 2% acima do limite estabelecido pela lei no ano 2000. Esse cenário pode estar bastante ligado com aquele apresentado no gráfico 10 com relação ao endividamento. Com o passar dos anos os estados, de maneira geral, conseguiram se enquadrar e, em 2008, por exemplo, as despesas com pessoal passaram a representar 51% da RCL.

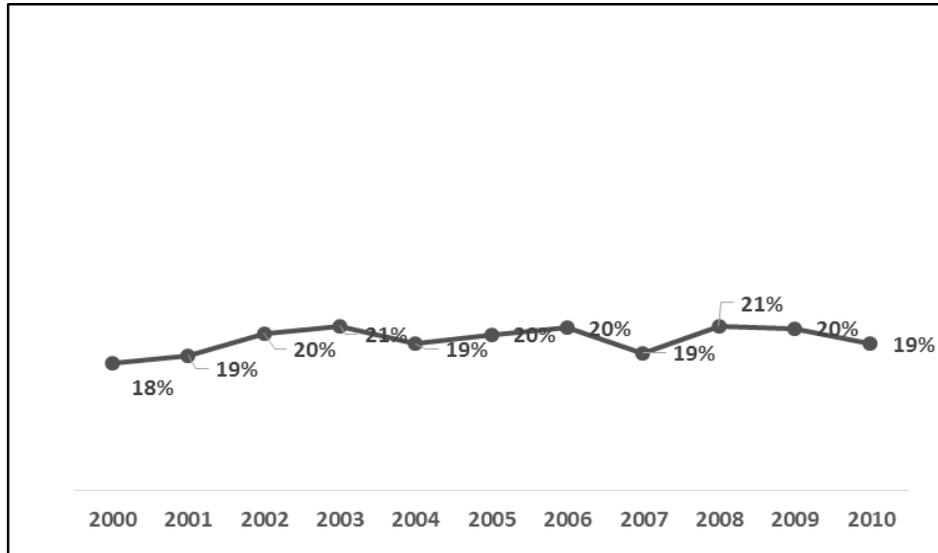
Gráfico 11 - Razão Despesa Total com pessoal/RCL dos estados da Região Sudeste (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

De acordo com o gráfico 12, as receitas advindas de transferências não possuem um peso muito grande para a Região Sudeste, ao contrário do que acontece nas regiões norte e centro oeste. Aproximadamente, em todos os anos, apenas 20% delas são provenientes de transferências. Nesse caso, o alto endividamento não pode ser explicado pela alta dependência dos estados com relação aos recursos da União.

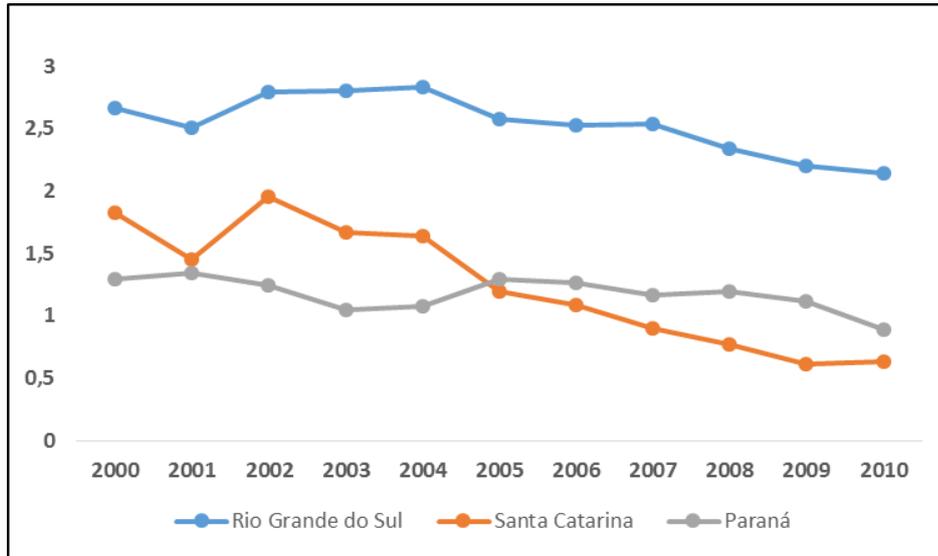
Gráfico 12 – Evolução da Receita oriunda de Transferências da União na Região Sudeste (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

3.3.4 REGIÃO SUL

O gráfico 13 abaixo apresenta a evolução do endividamento na Região Sul do país, representada pelos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. O primeiro apresentava um índice alto e acima de 2, permanecendo assim até 2010. Os dois últimos não apresentaram níveis altos de endividamento, estando sempre abaixo do limite. No Paraná o grau de endividamento manteve-se praticamente constante nos últimos dez anos, já em Santa Catarina podemos perceber uma melhora significativa e queda sucessiva.

Gráfico 13 – Evolução do grau de endividamento na Região Sul (2000-2010)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A tabela 4 mostra que, entre 2000 e 2010, desconsiderando as oscilações, todos os estados da região sul tiveram saldo positivo. Contudo, não foi o bastante para que o Rio Grande do Sul ajustasse corretamente suas finanças, pois sua dívida ainda está acima do limite estabelecido pela LRF. Santa Catarina manteve seu grau de endividamento abaixo de 2 e conseguiu, dentre os três estados, ser aquele com maior sucesso na contenção de sua dívida pública. O Paraná em dez anos conseguiu reduzir seu índice em 0,4.

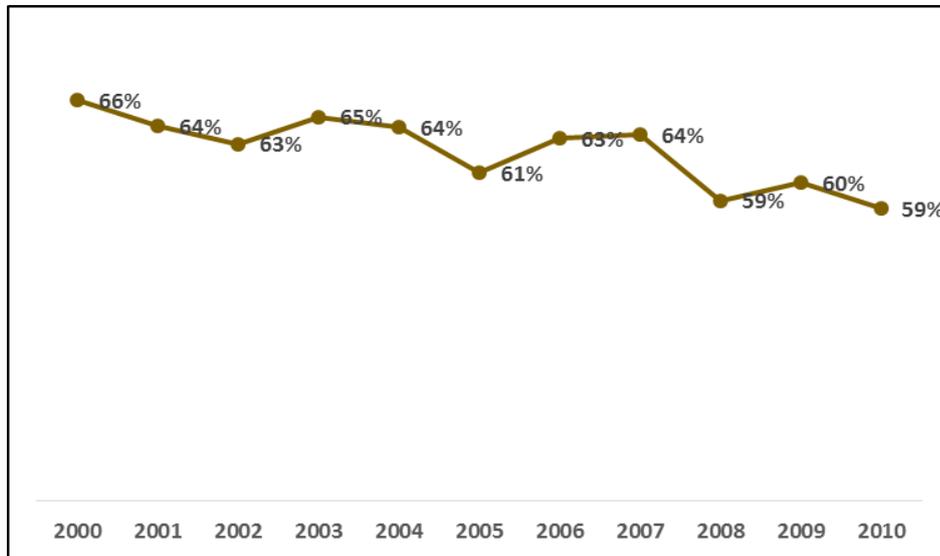
Tabela 4 – Comparação entre o grau de endividamento em 2000 e 2010

Região Sul			
Estados	2000	2010	(2010)-(2000)
Rio Grande do Sul	2.66	2.14	0.52
Santa Catarina	1.83	0.63	1.2
Paraná	1.29	0.89	0.4

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do STN

Com relação aos gastos com pessoal, no ano 2000 a Região Sul tinha uma situação ainda mais grave que aquela apresentada na Região Sudeste. Os estados dessa região extrapolam a LRF em 6%. Contudo, é notável que mesmo a implementação da lei não foi capaz de estabelecer o cumprimento do limite.

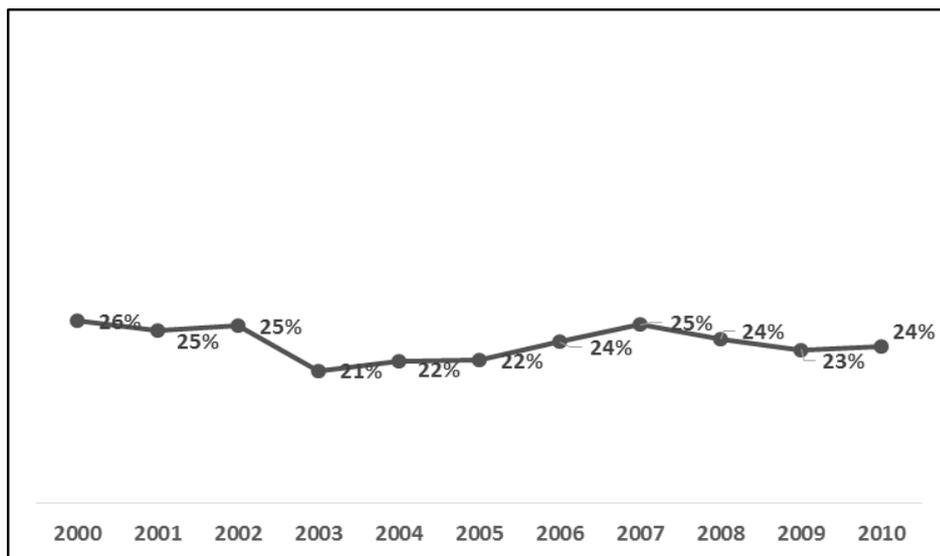
Gráfico 14 - Razão Despesa Total com pessoal/RCL dos estados da Região Sul (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

As receitas advindas da União não tem um peso significativo para os estados do Rio Grande do Sul, os quais obtêm aproximadamente 75% delas por meio de arrecadação própria.

Gráfico 15 – Evolução da Receita oriunda de Transferências da União na Região Sul (2000-2010)

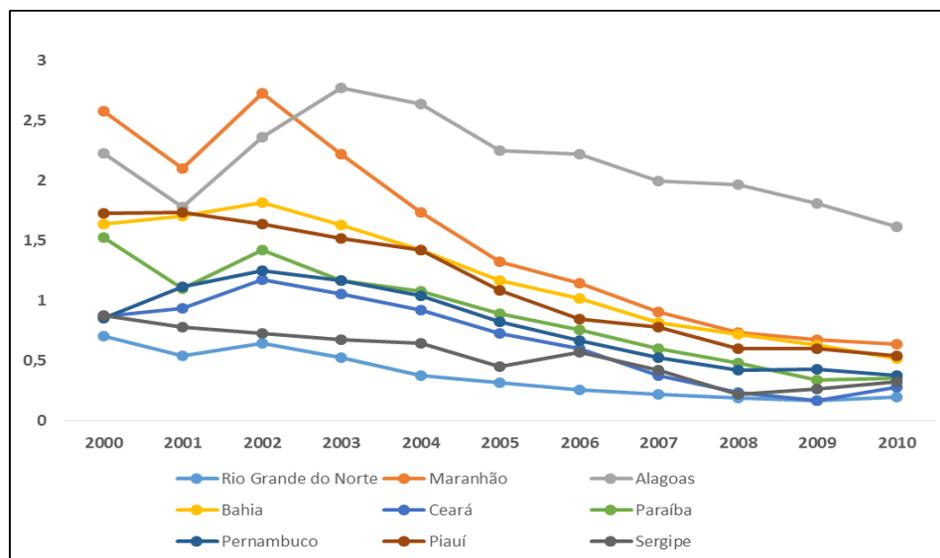


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

3.5 REGIÃO NORDESTE

A Região Nordeste, composta por nove estados, apresentou, nos últimos dez anos, uma tendência de queda no grau de endividamento. O estado do Maranhão, que possuía o maior índice em 2000, teve bastante êxito na contenção de sua dívida até 2010. Em Alagoas tem-se um movimento contrário do final de 2001 ao final de 2003.

Gráfico 16 – Evolução do grau de endividamento na Região Nordeste (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

A tabela 5 mostra que, considerando os anos 2000 e 2010, o Maranhão foi o estado que obteve melhor resposta com relação ao limite imposto pela LRF em 2000. Seu índice, em 10 anos, reduziu 1.94 pontos. A Paraíba, o Piauí e a Bahia também apresentaram uma evolução muito positiva. Alagoas, mesmo tendo desajustado um pouco suas finanças em 2003, apresentou saldo positivo no final das contas e, a partir de 2008, já estava abaixo do patamar estabelecido.

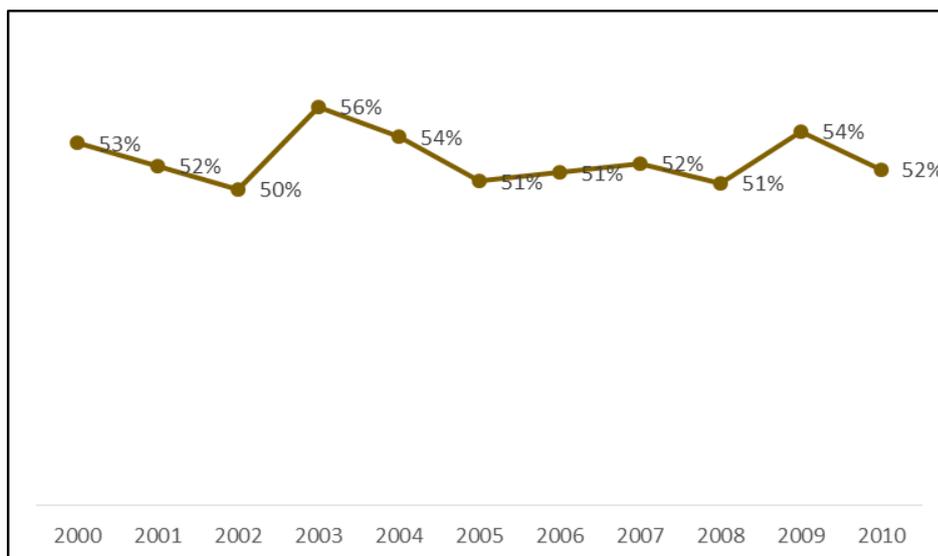
Tabela 5 - Comparação entre o grau de endividamento em 2000 e 2010

Região Nordeste			
Estados	2000	2010	(2000)-(2010)
Rio Grande do Norte	0.71	0.2	0.51
Maranhão	2.58	0.64	1.94
Alagoas	2.23	1.62	0.61
Bahia	1.64	0.52	1.12
Ceará	0.87	0.28	0.59
Paraíba	1.53	0.36	1.17
Pernambuco	0.86	0.38	0.48
Piauí	1.73	0.54	1.19
Sergipe	0.88	0.33	0.55

Fonte: Elaboração própria com base em dados extraídos do STN

De maneira geral, de acordo com o gráfico 17, com relação às despesas com pessoal, os estados da Região Nordeste, apesar de gastarem uma porcentagem relevante de seu orçamento com essa categoria de despesa, não ultrapassaram em nenhum dos anos o limite de 60% da RCL.

Gráfico 17 - Razão Despesa Total com pessoal/RCL dos estados da Região Nordeste (2000-2010)

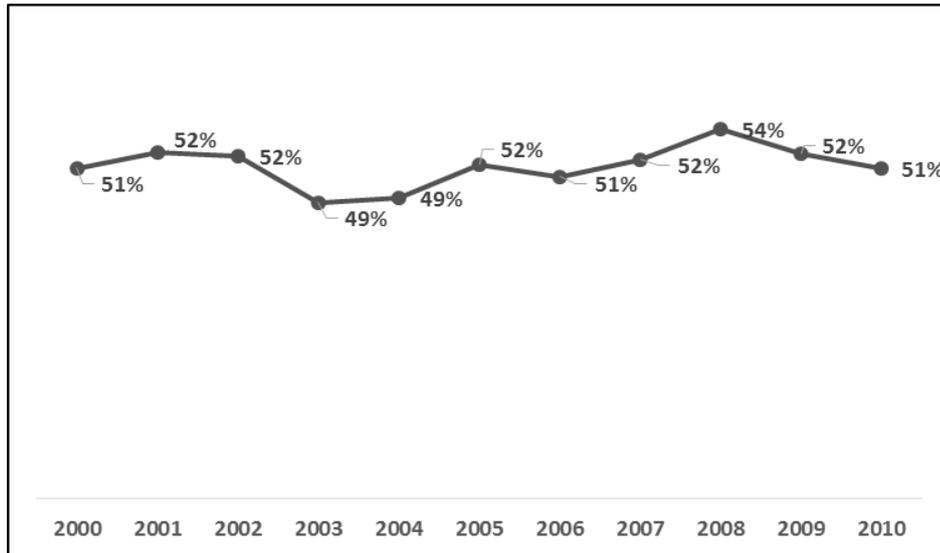


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

De acordo com o gráfico 19, os estados da Região Nordeste assim como aqueles da região norte e centro oeste, possuem forte dependência com relação às

transferências intergovernamentais. Essa cenário não evoluiu no período de 2000 a 2010 e os estados mantiveram essa conduta constante.

Gráfico 19 – Evolução da Receita oriunda de Transferências da União na Região Nordeste (2000-2010)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

4. PESQUISAS ANTERIORES

Alguns autores já realizaram trabalhos que analisam o impacto da LRF sobre o comportamento fiscal dos entes federativos. Isso porque é importante entender se o principal instrumento de planejamento e controle orçamentário pode ser considerado eficiente e se cumpriu o objetivo proposto.

Rocha e Giuberti (2004) desenvolveram um modelo de estatísticas não paramétricas para encontrar evidências de que a LRF influenciou o controle das despesas com pessoal nos estados. O resultado encontrado pelo estudo está de acordo com o esperado, mostrando que, nesse sentido, a LRF pode ser considerada um instrumento adequado, pois apresentou um relação de efeito negativo. Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) também pesquisaram o impacto da LRF sobre os gastos com pessoal e o investimento nos municípios mineiros. Os autores concluíram que a lei impactou negativamente esses gastos.

Mello e Slomski (2009) realizaram um estudo que pretendia comparar a dívida pública dos estados brasileiros, compreendendo dois períodos, de 1998 a 2000, antes da LRF, e de 2001 a 2003, depois da LRF. O autor baseou-se em estatísticas não paramétricas e utilizou como variáveis apenas os indicadores apresentados pela LRF. Suas conclusões apontam que a lei produziu efeitos significativos sobre o endividamento de apenas em um terço dos estados. Contudo, os autores não incluem no modelo variáveis macroenômicas importantes.

Em Nunes e Nunes (2003) é realizada uma análise descritiva dos efeitos da lei sobre diversas categorias de indicadores fiscais. As evidências para o período de 1999 a 2000 indicam que a LRF é responsável por melhoras nos resultados primário e nominal, nas despesas com pessoal, na dívida como proporção da receita corrente líquida, nos restos a pagar, na contratação de operações de crédito e na qualidade do gasto público de estados e municípios.

Barroso e Rocha (2004) realizaram um exercício econométrico que procurava entender o impacto da LRF sobre o endividamento no período de 1999 a 2002. Contudo, a variável dependente que representa o grau de endividamento não condiz com o texto da lei, pois os autores utilizam o endividamento total dos estados como

sendo a dívida pública em proporção do PIB (DIV/PIB) e não DCL/RCL. O resultados obtidos demonstram que a LRF se mostrou um instrumento eficaz na contenção do endividamento dos estados.

Em Costa (2008) é realizado um estudo do impacto da LRF sobre o endividamento de 26 municípios brasileiros, no caso as capitais de estado, para o período compreendido entre 1999 e 2004. A conclusão do trabalho mostra que o índice de endividamento para a maioria dos municípios apresentou-se abaixo do limite máximo imposto pela LRF que é 1,2 da RCL. Pode-se considerar, portanto, que o limite imposto para o endividamento pela LRF seria atender àqueles mais endividados e com gastos elevados.

Nakaguma e Bender (2006) estudam o impacto da Emenda da Reeleição e da LRF sobre o comportamento fiscal dos estados brasileiros no período de 1986 a 2001. As principais conclusões do trabalho com relação à LRF apontam que a lei contribuiu para reduzir os dispêndios com assistência e previdência ao impor limites para os gastos com pessoal.

Giuberti (2005) dedicou-se a analisar o impacto da LRF sobre o endividamento dos municípios brasileiros. Para atingir esse objetivo, a autora utiliza o método Logit de efeitos fixos para dados em painéis. Os resultados obtidos indicam que a LRF obteve o efeito esperado com relação ao cumprimento do limite de despesas com pessoal nos municípios.

Menezes (2006) desenvolveu um trabalho que buscou discutir os impactos da LRF sobre as categorias e funções de despesa nos municípios. Os resultados mostraram que o crescimento da receita total dos municípios foi superior ao da despesa, indicando uma melhora nas finanças municipais. As despesas com investimentos sofreram uma forte diminuição, o que, para ele, comprova que o ajuste fiscal foi feito por meio dos componentes menos rígidos de gastos. Os resultados também mostraram uma diminuição da dívida devido à lei.

As referências expostas acima apontam que, no geral, as pesquisas já realizadas estão focadas em determinar o cumprimento da LRF com relação à

algumas categorias de gastos, sobretudo com relação às despesas com pessoal. Além disso, os municípios são os entes federativos que recebem um enfoque maior.

Dessa forma, torna-se necessário, além de dar uma atenção maior aos estados, abordar a questão do endividamento sob a ótica da LRF, calculando-o por meio da DCL/RCL e não como Dívida/PIB.

5. METODOLOGIA

5.1 ANÁLISE DE DADOS

O presente trabalho busca entender o impacto da LRF sobre o endividamento dos estados brasileiros. Por mais que os resultados apresentados na seção 3 apontem que os estados promoveram uma evolução fiscal nos últimos anos, é necessário investigar se tal evolução poderia ter sido causada pela introdução da LRF.

Para que seja possível analisá-lo será realizado um teste econométrico que irá se utilizar de dados anuais para 26 estados brasileiros. O período analisado compreende os anos de 2000 a 2010, perfazendo um total de 286 observações. Os dados do Distrito Federal não foram computados, visto que possui uma estrutura de receitas e despesas diferente dos outros estados.

Assim, a variável independente utilizada será: o endividamento dos estados brasileiros, como proposto pela LRF, representado pela razão entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida (DCL/RCL), enquanto as variáveis independentes serão aquelas mais comumente utilizadas para explicar o endividamento, a saber:

- 1) Lei de Responsabilidade Fiscal, indicada por uma variável *dummy*, que possui valor “0” no ano 2000, em que não está implementada, e “1” para os anos de 2001 a 2010;
- 2) Taxa de Juros, adotando a taxa básica de juros, SELIC, que serve como medida de impacto dos juros sobre a dívida pública;
- 3) Inflação, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA, como referência, não sendo diferenciada entre os estados;
- 4) Despesas com investimentos, extraídas dos balanços contábeis de cada estado, referente aos gastos com investimentos;

- 5) Despesas com pessoal, que representa parte significativa dos gastos dos governos estaduais, também extraídas dos balanços contábeis;
- 6) Eleições, capturada também por meio de uma variável dummy, assumindo valor “1” para os anos posteriores às eleições e “0” para os outros; e
- 7) Grau de dependência financeira do estado, representada pela razão entre as transferências intergovernamentais e a Receita Total dos estados.

A Tabela 6 abaixo sintetiza as *proxys* a serem utilizadas como variáveis dependente e independente, bem como suas respectivas fontes.

Tabela 6 – Síntese das variáveis utilizadas

	Variável	Dados Utilizados	Fonte
Independente	Endividamento	Razão entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida (DCL/RCL)	FINBRA (STN)
Dependente	Dummy da LRF	Valor "0" para o ano 2000 e valor "1" para 2001 a 2010	
	Taxa de juros	SELIC	BACEN
	Inflação	IPCA	IBGE
	Despesas com investimentos	Gastos com investimentos	FINBRA (STN)
	Despesas com pessoal	Gastos com pessoal	FINBRA (STN)
	Dummy eleições	Valor "1" para anos posteriores às eleições	
	Grau de dependência	Razão entre as transferências intergovernamentais e as receitas totais	FINBRA (STN)

Fonte: Elaboração própria

5.2 EXERCÍCIO ECONOMETRICO

Após a coleta de dados, para analisar o impacto da LRF sobre os estados brasileiros será realizado, no software Stata 12, um exercício econométrico associado ao uso da análise de dados e painéis.

Segundo Marques (2000), o uso de dados em painéis é apropriado quando há heterogeneidade dos dados, pois características diferenciadoras dos indivíduos

(estados) podem ou não ser constantes ao longo do tempo e, se não consideradas, podem produzir resultados enviesados. Esse tipo de estatística combina séries temporais e cortes transversais, mantendo a média e o desvio padrão para cada um, verificando suas características individuais.

Para que a análise baseada em dados em painéis fosse adotada como mais apropriada foi necessário cogitar a possibilidade de que o modelo fosse estimado pelo Método dos Mínimos Quadrados (MQO) agrupado. Contudo, o método não considera os efeitos do tempo e nem o efeito individual de cada unidade.

Além disso, é possível que dentro do exercício adotado existam duas possibilidades de modelo, conhecidas como efeitos fixos ou efeitos aleatórios. Segundo Bornhold e Veloso (2010), a diferença entre as duas abordagens diz respeito aos fatores não observáveis que afetam a variável dependente. No caso dos efeitos fixos, esses fatores não observados afetam a variável dependente de maneira relativamente constante ao longo do tempo. No caso dos efeitos aleatórios esses fatores variam.

Assim, visto que o modelo pode ser estimado dentro dessas duas possibilidades apontadas, será necessário a realização do teste de *Hausman* para verificar qual modelo é mais apropriado.

O modelo a ser estimado pode ser representado a seguir:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + \beta_3 x_{3it} + \beta_4 x_{4it} + \beta_5 x_{5it} + \beta_6 x_{6it} + \beta_7 x_{7it} + \beta_8 x_{8it} + e_{it}$$

onde:

y_{it} = Endividamento do estado (i) no tempo (t) é a variável dependente

β 's = Parâmetros da regressão

x_1 = Dummy para LRF

x_2 = PIB per capita por estado

x_3 = taxa de juros – SELIC

x_4 = Despesas com pessoal para cada estado

x_5 = Despesas com investimento para cada estado

x_6 = Inflação anual, igual para todos os estados

x_7 = Grau de dependência financeira dos estados

x8= Ano posterior ao eleitoral

eit= é o termo que representa o erro da regressão do estado i no tempo t

Antes de rodar o modelo é importante explicitar o efeito esperado entre a variável dependente e as variáveis explicativas.

Com relação à dummy LRF, é esperado que exista um efeito negativo sobre o endividamento, visto que, como apresentado nas seções anteriores, a lei buscava, por meio de mecanismos de contenção de déficits e determinação de limites, conter a dívida pública. Dessa forma, é de se esperar que o endividamento seja reduzido após a adoção desses mecanismos reguladores.

O PIB per capita é uma variável usada em diversos estudos como uma *proxy* responsável por mensurar o tamanho do estado ou sua importância. Se levarmos em consideração a relação aumento do PIB, aumento da Receita, espera-se um coeficiente com sinal negativo, demonstrando que um aumento no PIB per capita é capaz de reduzir o endividamento. Costa (2007) quando desenvolve um modelo de dados em painéis, no qual busca explicar o endividamento nos municípios brasileiros, PIB per capita se apresenta como uma variável explicativa significativa.

A taxa de juros, que se refere à taxa básica de juros Selic, é uma variável da qual se espera correlação positiva, ou seja, quanto maior a taxa de juros, maior o endividamento, visto que a dívida está atrelada à SELIC e, portanto, um aumento dessa taxa aumentaria também a dívida.

É indiscutível a relação existente entre o excesso de gastos com pessoal e o consequente aumento do endividamento público. Rocha e Giuberti (2005) verificam se o limite imposto pela LRF com relação às “despesas com pessoal” foi um *target* correto. As conclusões apontam que sim, pois os ajustamentos fiscais estão baseados em cortes de gastos e os mais bem sucedidos são aqueles relacionados a cortes de salários, emprego, transferências e previdência social.

O efeito esperado das despesas com investimentos sobre o endividamento também deve ser positivo. Por ser uma despesa menos rígida e discricionária, em alguns períodos os governantes se utilizam desses gastos como uma ferramenta para arrecadar mais votos, passando a impressão para a sociedade de que se trata

de um governo competente. Dessa forma, nos períodos em que, por exemplo, altos gastos com investimentos são recorrentes, é possível que o estado tenha que fazer empréstimos para fazer frente a esses gastos.

A relação entre a inflação e o endividamento deve ser positiva, visto que em períodos de alta inflação muitos governos utilizam a tática de reduzir o valor real dos gastos atrasando os pagamentos e deixando que com o tempo eles sejam corroídos.

O grau de dependência financeira é representado pela razão entre os recursos que o estado recebe por transferências e os recursos totais. Como dito anteriormente, se a dependência é grande os estados entendem que podem financiar suas atividades via endividamento, pois acreditam que a União irá arcar com esses custos depois. Nesse sentido, Giuberti (2005) aponta que ao socorrer Estados e Municípios, o Governo Federal deixa entender que parte dos custos desse endividamento excessivo não é arcado pelo próprio ente que o gerou, mas sim dividido entre todos. A não internalização integral desses custos pode gerar incentivos para maiores gastos e endividamento.

Por fim, com relação à variável política, a correlação que esta deve ter com a variável dependente, edividamento, é positiva. Alesina e Tabellini (1987) afirmam que, considerando-se que o orçamento para o ano seguinte ao ano eleitoral é elaborado pela administração anterior, o governante atual pode influenciar as escolhas fiscais de seu sucessor. Portanto, no ano seguinte às eleições deve-se observar um nível de gastos acima da média.

A síntese das variáveis independentes e o sinal esperado entre elas e a variável dependente está descrita na tabela abaixo:

Tabela 7 – Nome das variáveis e sinal esperado

Variável	Nome	Sinal Esperado
LRF	DLRF	Negativo
PIB per capita	pibpcap	Negativo
Taxa de juros	txj	Positivo
Despesas com pessoal	despp	Positivo
Despesas com investimento	despi	Positivo
Inflação	inf	Positivo
Grau de dependência	gd	Positivo
Ano pós eleitoral	eleicoes	Positivo

Fonte: Elaboração própria

5.3 RESULTADOS

O objetivo central das estimações é analisar o impacto da LRF sobre o endividamento dos estados brasileiros. Como ressaltado na seção 5.2, as estimações foram testadas com base em dados em painéis e MQO.

Wooldridge (2006) afirma que quanto maior o R^2 mais explicativo será o modelo, ou seja, maior será a explicação que as variáveis dependentes pode dar sobre variações na variável dependente. Essa estimacão, estará, portanto, próxima da realidade.

O *Hausman test* foi realizado para apontar se o método de efeitos fixos é mais apropriado do que o de efeitos aleatórios. O teste trabalha com as seguintes hipóteses:

$H_0 = \text{Modelo de efeitos aleatórios é mais apropriado}$

$H_1 = \text{Modelo de efeitos fixos é mais apropriado}$

Se, para o teste, o p valor encontrado for maior do que 5%, nível de significância, a hipótese nula não pode ser rejeitada, o que indicaria que o modelo de efeitos aleatórios é mais apropriado. Do contrário, se o p valor for menor do que 5% podemos rejeitar a hipótese nula. O modelo estimado indica que, para esse

teste, o p valor foi de 0,0001. Como o valor encontrado foi menor do que 5%, a hipótese nula pode ser rejeitada e, portanto, o método de efeitos fixos é mais apropriado.

Além disso, o uso de efeitos fixos também se mostra mais apropriado dentre os outros testes realizados, pois, além de apresentar as vantagens expostas anteriormente, também possui o R-quadrado superior. Quanto maior seu resultado, mais explicativo é o modelo.

A tabela 7 abaixo apresenta os resultados estatísticos de todos os testes realizados, tanto os que consideram os métodos de efeitos fixos e aleatórios, quanto o de MQO agrupado. Os valores apresentados na linha de cima de cada variável correspondem aos coeficientes encontrados e os valores em baixo e entre parênteses representam os p valor.

Tabela 7 – Resultado do exercício econométrico

<u>Variável dependente</u>	<u>Efeitos fixos</u>	<u>Efeitos aleatórios</u>	<u>MQO Agrupado</u>
Const	1,615301	1,071758	-0,732324
	(0,000)	(0,000)	(0,0003)
dlrf	-0,2674185	-0,3674883	-0,7594926
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
piGPCap	-0,000857	-0,0000506	0,000573
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
txj	0,030477	0,048294	0,0835282
	(0,001)	(0,000)	(0,000)
despp	0,0008686	0,0030846	0,0091492
	(0,611)**	(0,067)	(0,001)
despi	0,000324	-0,0021112	-0,2244
	(0,944)**	(0,665)	(0,033)
inf	0,0205589	0,0111632	-0,0438317
	(0,097)**	0,319	(0,136)
gd	0,1845285	0,1162809	2,534469
	(0,464)**	(0,655)	(0,000)
eleicoes	0,1507497	0,1815787	0,3933682
	(0,001)	(0,000)	(0,000)
R-quadrado	0,6133	0,5988	0,3967

*Nível de significância de 5%

**Variáveis não significantes estatisticamente

Como podemos perceber, todos os sinais correspondem àqueles esperados na seção anterior. Contudo, as variáveis despesa com pessoal, despesa com investimentos, inflação e grau de dependência não se mostraram estatisticamente significantes, visto que todas possuem p-valor maior que 5%.

Na sequência, a Tabela 8 apresenta o modelo estimado sem as variáveis que não apresentaram resultados significativos:

Tabela 8 – Resultado do exercício sem as variáveis insignificantes estatisticamente, com base em efeitos fixos

<u>Variável dependente</u>	<u>Coefficientes</u>	<u>Erro Padrão</u>	<u>Razão-t</u>	<u>P-valor</u>
Const	1,500791	0,1925862	-4,16	0,000
dlrf	-0,2532845	0,0608235	-5,46	0,000
pibpcap	-0,0000752	0,0000137	-9,25	0,000
txj	0,0431812	0,0046662	-4,23	0,000
eleicoes	0,1698102	0,0400973	-7,79	0,000
R-quadrado	0,6058			

Diante dos resultados expostos pela tabela acima, merece atenção o R-quadrado do modelo, mostrando que representa uma explicação de 60,58% do endividamento dos estados brasileiros, tido como um bom percentual de explicação.

A variável *Dummy* para LRF mostrou que, após a implementação da lei, em 2000, houve uma redução no endividamento dos estados, visto que o coeficiente possui influência negativa sobre a variável dependente. Além disso, dentre os fatores explicativos do endividamento, a LRF se mostrou como aquele com maior coeficiente, sendo, portanto, a mais representativa. Isso mostra, basicamente, que o endividamento no momento de implementação da lei era resultado de um histórico de gestão pública ineficiente, desequilíbrios financeiros e falta de planejamento, que foram cobrados de fato apenas com a criação da lei.

O PIB per capita também apresentou correlação negativa com a variável dependente, ou seja, quanto maior o PIB per capita do estado, menor será o seu grau de endividamento. Contudo, o coeficiente obtido tem baixo valor absoluto, pois

o aumento de uma unidade nessa variável, tudo mais constante, resultará em uma redução de 0,0000752 no índice de endividamento. Outra estimação, feita por meio da geração de uma variável logarítmica⁶, foi capaz de demonstrar que um aumento de, aproximadamente, 2,08% no PIB per capita é capaz de reduzir em 1% o endividamento.

A variável explicativa taxa real de juros apresentou a correlação positiva esperada, mostrando que quanto maior a taxa de juros incidente sobre a dívida que o ente deve pagar, maior será a dívida resultante desse processo. O impacto dessa variável sobre o endividamento se mostrou significativo, visto que possui coeficiente 0,0431812. Além disso, também por meio de uma estimação logarítmica com essa variável, é possível perceber que um aumento de, aproximadamente, 1,05% na taxa de juros acarreta um aumento de 1% no endividamento.

Por fim, com relação à *Dummy* eleições, ela possui uma correlação positiva com a variável dependente, mostrando que no ano posterior ao ano das eleições há gastos maiores, levando a um maior endividamento do estado. Além disso, possui um alto coeficiente, 0,1698102, mostrando forte correlação entre essa variável explicativa e a variável dependente.

⁶ Foi realizada uma nova estimação a fim de compreender os efeitos percentuais da variável PIB per capita sobre o endividamento. Para tanto, é necessário que tanto a variável dependente como a independente estejam em forma logarítmica.

6. CONCLUSÃO

O arcabouço teórico apresentado nesse trabalho teve como objetivo final investigar o comportamento do endividamento dos estados brasileiros, identificando o impacto da LRF e das variáveis significativas que atuam nesse processo, por meio de uma análise de dados em painéis.

Para que o objetivo final pudesse ser alcançado, foi importante explorar o quais foram os fatores econômicos que precederam a criação da LRF, mostrando os motivos pelos quais se fazia necessário realizar uma reforma fiscal no país e qual o embasamento teórico da nova regra fiscal.

Após explicitar quais os principais mecanismos adotados pela lei para conter os déficits excessivos e o endividamento, foi importante avaliar a evolução fiscal dos estados após o ano 2000, objetivando entender quais regiões do Brasil se comportaram melhor após o ajuste fiscal. A análise feita na seção 3 aponta que as regiões Centro Oeste, o Sudeste e Sul eram as que possuíam uma situação mais grave pré-LRF. Com o passar dos anos, o problema do endividamento conseguiu ser contornado, pois mesmo os estados equilibrados conseguiram reduzir ainda mais a dívida pública.

Com relação às despesas com pessoal, as análises feitas mostram que em 2000 as regiões Sudeste e Sul excediam os limites determinados pela lei. Essa situação também se regularizou com o tempo e em 2010 essas regiões já apresentavam gastos com pessoal inferiores a 60% da RCL.

No que tange as transferências intergovernamentais, a dependência desses recursos parece ser um problema das regiões Norte, Centro Oeste e Nordeste. Nas regiões Sudeste e Sul as transferências representam apenas 20% da Receita Total dos estados.

Contudo, por mais que os estados tenham apresentado uma evolução com relação às finanças públicas nesses dez anos, é possível também que essa melhora esteja relacionada com outros fatores, que não necessariamente a implementação da lei. Para tanto, foi necessário atestar, quantitativamente, por meio do modelo

apresentado na seção 5, o verdadeiro impacto que a lei teve sobre o endividamento desses estados.

O teste econométrico realizado atingiu seu objetivo principal e apresenta resultados que salientam a relevância da LRF como ferramenta para o controle do endividamento dos entes públicos. Existe uma relação negativa entre a variável dependente, o grau de endividamento, e essa variável independente. Além disso, a LRF se mostrou uma variável estatisticamente significativa para explicar o comportamento do endividamento público.

Algumas variáveis, consideradas importantes, a priori, na elaboração do modelo, não apresentaram relevância significativa, a saber: despesas com pessoal, despesas com investimento, grau de dependência e inflação.

Com relação às categorias de despesa, a explicação pode estar relacionada com o fato de o excesso de gastos nesse sentido não ser um problema generalizado e, sim, de alguns poucos que necessitavam urgentemente equilibrar suas finanças.

A dependência com relação aos recursos advindos da União, além de não ser uma característica comum em todos os estados, também não se alterou muito⁷ no período de 2000 a 2010. Portanto, as alterações bruscas com relação ao endividamento podem não ser fruto dessas pequenas variações.

Como apresentado na seção 1, antes da implementação do Plano Real, a inflação era uma ferramenta utilizada pelos representantes para mascarar a verdadeira situação fiscal no Brasil. Como após 1994 houve uma estabilização econômica nesse sentido, é de se esperar de essa variável não seja significativa para o modelo econométrico desenvolvido.

Por fim, algumas limitações surgiram no decorrer da elaboração deste trabalho, principalmente com relação ao levantamento de dados, visto que algumas variáveis importantes, tal como o resultado primário, não foram incluídas pela dificuldade de consegui-las para alguns anos. Os balanços orçamentários não mantêm uniformidade de um estado para outro.

⁷ Os gráficos apresentados na seção 3 mostram que as transferências variaram muito pouco de 2000 a 2010 em todos os estados.

REFERÊNCIAS

ALESINA, Alberto et al. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. **Journal of Development Economics**, v. 59, n. 2, p. 253-273, 1999.

ALMEIDA, Anna Ozorio de. Evolução e crise da dívida pública estadual. 1996.

BARROSO, Rafael; ROCHA, Romero. Is the Brazilian Fiscal Responsibility Law (LRF) really binding? Evidence from state-level government. **ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA**, v. 32, p. 1-13, 2004.

BORNHOLD, Simone Denise; VELOSO, Gilberto de Oliveira. Averiguação empírica de ciclos políticos nos municípios gaúchos (1995-2008). 2010.

DA COSTA, José Fernandes. Reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos municípios brasileiros. 2008.

RIGOLON, Francisco José Zagari; GIAMBIAGI, Fabio. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. BNDES, Area de Planejamento, Departamento Econômico-DEPEC, 1999.

GIUBERTI, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. **Anais do XXXIII Encontro de Economia da ANPEC**, 2005.

INMAN, Robert P. Do balanced budget rules work? US experience and possible lessons for the EMU. **National Bureau of Economic Research**, 1998.

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000 (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, maio, 2000.

MARQUES, Luís David. Modelos dinâmicos com dados em painel: revisão de literatura. **Centro de Estudos Macroeconômicos e Previsão, Faculdade de Economia do Porto**, 2000.

MELLO, Gilmar Ribeiro; SLOMSKI, Valmor; J CORRAR, Luiz. Estudo dos reflexos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos estados brasileiros. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 8, n. 1, 2009.

MENEZES, Rafael Terra. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre as categorias e funções de despesas dos municípios brasileiros (1998-2004). **São Paulo**, 2006.

NAKAGUMA, M. Y. & BENDER, S. A Emenda da Reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: Impacto sobre ciclos políticos e performance fiscal dos estados (1986-2002). **Revista Economia Aplicada**, V. 10, n. 3, 2006.

NUNES, Selene P.; NUNES, Ricardo da C. Dois anos da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. **Brasília: Departamento de Economia-UnB**, 2003.

OATES, W. E. Fiscal Federalism. **Harcourt Brace Jovanovich**, N.Y. 1972

RESOLUÇÃO Nº 40 DO SENADO FEDERAL, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Consenso Político com Relação à Necessidade de Disciplina: um estudo da lei de responsabilidade fiscal. Brasília: ESAF, 42 p. **Monografia premiada em 2º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional-2004, Lei de Responsabilidade Fiscal-Tema Especial**, 2004.

SILVA, I. F. B. R.; SOUSA, Maria da Conceição Sampaio. Determinantes do endividamento dos Estados Brasileiros: uma análise de dados de painel. **Universidade de Brasília/departamento de Economia. Texto**, v. 259, 2002.

TANZI, V. Fiscal Federalism and Decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. **Annual World Bank Conference on Developments Economics**, 1995.

WEBB, Steven Benjamin. Fiscal responsibility laws for subnational discipline: the latin american experience. **World Bank Publications**, 2004.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. Introdução à econometria: uma abordagem moderna. Pioneira Thomson Learning, 2006.